

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 29

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

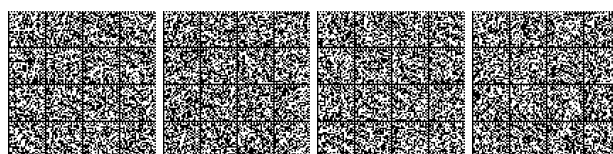
PARTE PRIMA

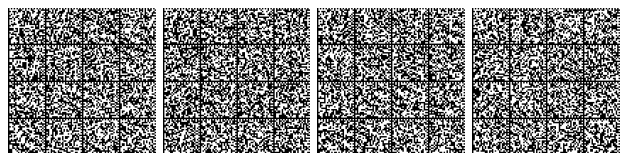
Roma - Mercoledì, 20 luglio 2022

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. 175. Sentenza 23 giugno - 14 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Omesso versamento delle ritenute - Ampliamento della fattispecie, mediante l'inclusione, per mezzo di decreto legislativo, dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta - Violazione dei principi e criteri direttivi della delega legislativa e del principio della riserva di legge in materia penale - Illegittimità costituzionale parziale - Spettanza al legislatore del compito di rivedere il complessivo regime sanzionatorio.**

**Reati tributari - Omesso versamento delle ritenute - Ampliamento della fattispecie, mediante l'inclusione, per mezzo di decreto legislativo, dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta - Norme collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158, art. 7, comma 1, lettera b); decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 76, e 77, primo comma. . . . .

Pag. 1

N. 176. Sentenza 24 maggio - 14 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Licenziamento collettivo - Lavoratori assunti, a decorrere dal 1° marzo 2020, alle dipendenze del Ministero dell'istruzione, per lo svolgimento di servizi di pulizia presso le istituzioni scolastiche ed educative statali - Esclusione per essi della disciplina sui licenziamenti collettivi nonché possibile risoluzione di diritto del contratto di lavoro con l'impresa contestualmente all'assunzione alle dipendenze dello Stato - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e lesione della libertà di impresa - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater; legge 23 luglio 1991, n. 223, artt. 5, comma 3, e 24; legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 41. . . . .

Pag. 13

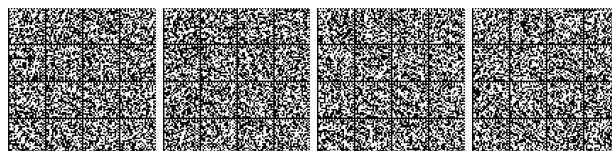
N. 177. Sentenza 8 giugno - 14 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Filiazione - Azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità - Possibilità di agire in contrasto con lo status di figlio in cui la persona si trova - Esclusione - Necessità di esperire i rimedi volti a rimuovere lo status già attribuito - In subordine: possibilità di ottenere una pronuncia condizionata al successivo esercizio dell'azione di disconoscimento - Esclusione - Denunciata violazione, anche sul piano convenzionale e internazionale, della identità personale, del principio di uguaglianza, dei diritti alla tutela dei propri diritti, del principio del giusto processo e di parità delle parti - Inammissibilità delle questioni - Rinvio a un possibile intervento di sistema del legislatore.**

- Codice civile, art. 269, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 7 e 8; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, paragrafo 2. . . . .

Pag. 19



## N. 178. Sentenza 9 giugno - 15 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giustizia amministrativa - Riparto di giurisdizione - Controversie risarcitorie per i danni conseguenti a comportamenti meramente materiali della pubblica amministrazione, nella gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, nella lettura offerta dal diritto vivente - Denunciata violazione dei principi costituzionali sul riparto di giurisdizione, come enunciati nelle sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006 - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lettera p).
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma, 111 e 113, primo comma. ....

Pag. 26

## N. 179. Sentenza 21 giugno - 19 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni (competenza residuale) - Commercio e artigianato - Fondo per la concessione di contributi alle imprese non industriali, con sede legale o unità produttiva nei Comuni in cui si sono verificati, nel corso dell'anno 2020, interruzioni della viabilità causati da crolli di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale - Ripartizione delle somme stanziare - Spettanza al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, anziché mediante intesa con le Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

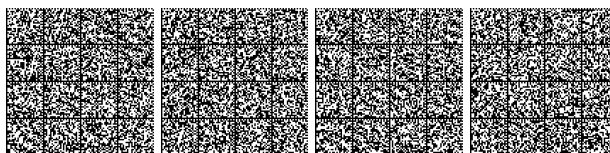
**Regioni (competenza residuale) - Turismo - Banca dati statale delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi - Onere per le Regioni di trasmettere al Ministero della cultura i dati inerenti alle strutture ricettive - Modalità di acquisizione dei codici identificativi regionali - Spettanza al Ministro della cultura, anziché mediante intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza residuale regionale in materia di turismo, dei principi di leale collaborazione e di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.**

**Regioni (competenza residuale) - Trasporto pubblico locale - Fondo a favore delle imprese che svolgono servizi di trasporto di passeggeri mediante autobus, non soggetti a obblighi di servizio pubblico - Criteri di ripartizione delle somme stanziare - Spettanza al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anziché mediante intesa con le Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Regioni (competenza residuale) - Turismo - Istituzione di un fondo per l'ingresso gratuito dei cittadini italiani residenti all'estero nella rete dei musei, di un fondo per le aree e dei parchi archeologici di pertinenza pubblica e per il sostegno del settore dei festival, dei cori e bande musicali e della musica jazz, di un fondo per la tutela e la valorizzazione delle aree di particolare interesse geologico e speleologico - Modalità attuative della misura e criteri di ripartizione delle somme stanziare - Spettanza al Ministro della cultura, anziché mediante intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza residuale regionale in materia di turismo, dei principi fondamentali in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché del principio di leale collaborazione - Estinzione del processo *in parte qua*.**

- Legge 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649.
- Costituzione, artt. 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120. ....

Pag. 33



## N. 180. Sentenza 8 giugno - 19 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Mafia e criminalità organizzata - Informazione antimafia interdittiva - Facoltà, per il prefetto che adotta il provvedimento, di escludere le decadenze e i divieti derivanti dalla misura, se incidenti sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto a quanto previsto nel caso di adozione delle misure di prevenzione, nonché violazione dei principi di diritto al lavoro e di difesa - Inammissibilità delle questioni - Necessità che il legislatore non protragga l'inerzia del suo intervento.**

– Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 92.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 4 e 24. . . . .

Pag. 47

## N. 181. Sentenza 8 giugno - 19 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Segretari comunali e provinciali - Abrogazione, in sede di conversione di decreto-legge, dei diritti di rogitto - Permanenza limitata ai segretari privi di qualifica dirigenziale o in servizio in enti locali privi di personale con tale qualifica - Denunciata violazione dei principi della decretazione d'urgenza, di ragionevolezza e di uguaglianza, del diritto a una retribuzione proporzionata nonché dei principi di buon andamento, certezza del diritto e del legittimo affidamento - Inammissibilità delle questioni.**

– Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo.

– Costituzione, artt. 3, 36, 77 e 97. . . . .

Pag. 58

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

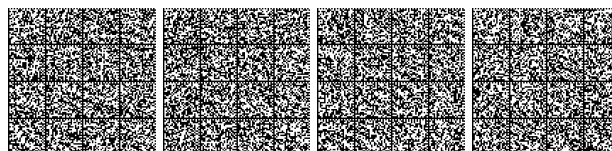
N. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 giugno 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Comuni, Province e Città metropolitane - Sindaco - Norme della Regione autonoma Sardegna - Durata del mandato del sindaco - Limitazione dei mandati - Previsione che consente ai sindaci dei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi - Previsione che consente ai sindaci dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti un numero massimo di tre mandati consecutivi.**

**Comuni, Province e Città metropolitane - Segretario comunale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsioni derogatorie alle ordinarie modalità di accesso all'albo dei segretari comunali, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 - Previsione che gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei Comuni e delle Province della Sardegna, in possesso dei diplomi di laurea contemplati dall'art. 13, comma 1, del d.P.R. n. 465 del 1997, che ne facciano richiesta e che ricoprano o abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 9 del 2022, l'incarico di vicesegretario, sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali - Sezione regionale Sardegna, nella fascia di appartenenza del Comune o Provincia ove prevalentemente abbiano svolto l'incarico.**

– Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009), artt. 1 e 3. . . . .

Pag. 65





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 175

*Sentenza 23 giugno - 14 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Omesso versamento delle ritenute - Ampliamento della fattispecie, mediante l'inclusione, per mezzo di decreto legislativo, dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta - Violazione dei principi e criteri direttivi della delega legislativa e del principio della riserva di legge in materia penale - Illegittimità costituzionale parziale - Spettanza al legislatore del compito di rivedere il complessivo regime sanzionatorio.**

**Reati tributari - Omesso versamento delle ritenute - Ampliamento della fattispecie, mediante l'inclusione, per mezzo di decreto legislativo, dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta - Norme collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158, art. 7, comma 1, lettera *b*); decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 76, e 77, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

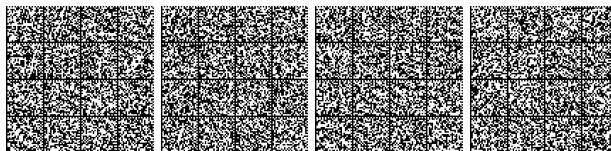
*Presidente:* Giuliano AMATO;

*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. 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), modificativo dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso dal Tribunale ordinario di Monza, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. J., con ordinanza del 27 maggio 2021, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2022.





*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 27 maggio 2021 (r. o. n. 155 del 2021), il Tribunale ordinario di Monza, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76, 77, primo comma, della Costituzione, dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), limitatamente alle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» aggiunte nel testo dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) e, conseguentemente, della suddetta disposizione, come modificata, nella parte in cui prevede la rilevanza penale di omessi versamenti di ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta.

1.1.- Il rimettente riferisce di procedere nei confronti di G. J., imputato del reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 perché, «quale legale rappresentante della società G. J. srl non versava, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta per l'anno di imposta 2015, ritenute risultanti (dichiarazione modello 770) per un ammontare complessivo di 675.503,69 euro».

Circa l'imputazione, nell'ordinanza di rimessione si evidenzia che, inizialmente, il reato era stato contestato in termini di omesso versamento di ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti (per importo eccedente la soglia di punibilità contemplata dall'art. 10-*bis* del d.lgs. 74 del 2000), e che, successivamente, all'udienza del 27 maggio 2021, il pubblico ministero aveva proceduto ad integrare l'originaria imputazione, precisandola nel senso dell'omesso versamento di ritenute dovute in base alla dichiarazione annuale di sostituto di imposta (fermo l'importo complessivo di imposta evasa già indicato).

Il rimettente, in primo luogo, sottolinea come la fattispecie di «omesso versamento di ritenute certificate» - introdotta dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» - si presenti eccentrica, sul piano politico criminale, rispetto al primigenio assetto del d.lgs. n. 74 del 2000, calibrato su fattispecie di evasione oggettivamente organizzate sulla presentazione di una dichiarazione annuale, connotata da profili di fraudolenza, e soggettivamente orientate da dolo specifico di evasione, e su tre incriminazioni collaterali, considerate dagli artt. 8, 10 e 11 del d.lgs. n. 74 del 2000, svincolate dal momento dichiarativo, ma colorate da evidente attitudine lesiva.

La disposizione, rubricata «Omesso versamento di ritenute certificate», in particolare, puniva «con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta».

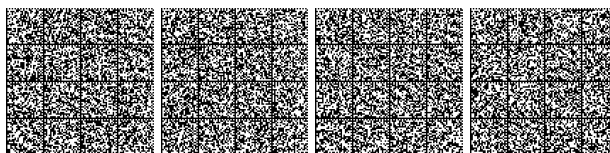
Ciò precisato, il rimettente rileva come la tipicità della fattispecie sia mutata a seguito del d.lgs. n. 158 del 2015, attuativo della legge delega 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita).

In particolare, il giudice *a quo* evidenzia che l'art. 8 della legge n. 23 del 2014, rubricato «Revisione del sistema sanzionatorio», ha delegato il Governo, *in parte qua*, a «procedere [...] alla revisione del sistema sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo [...] la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità».

In attuazione della norma di delega, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2015 ha modificato il paradigma delittuoso dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 rubricato, ora, «Omesso versamento di ritenute dovute o certificate», il quale testualmente, dispone: «È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione o risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a centocinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta».

Alla luce di tale premessa, il rimettente osserva che per effetto della disposizione censurata la figura delittuosa in esame è stata novellata in relazione a due profili: in primo luogo, si è ristretto il perimetro di rilevanza penale, tramite l'innalzamento della soglia di punibilità; su un altro versante, si è ampliato lo spettro della fattispecie mediante l'aggiunta del riferimento alla debenza delle ritenute sulla scorta della mera presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta (cosiddetto modello 770).

Di qui «l'arricchimento del presupposto di tipicità dell'obbligo di versamento, penalmente presidiato, in capo al sostituto», con conseguente asserita illegittimità costituzionale della disposizione per eccesso di delega nella porzione relativa al sintagma «dovute sulla base della stessa dichiarazione o».





A tal riguardo il rimettente evidenzia che il sindacato di costituzionalità in materia di eccesso di delega in ambito penale si muova tra due opposte esigenze: da un lato, vi è il principio, non flessibile, della riserva di legge in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), che si sostanzia nel tendenziale monopolio del Parlamento, quale rappresentante della volontà popolare nella dialettica tra maggioranza e minoranza, sulle scelte d'incriminazione (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 230 del 2012), salvi i casi di legittimo intervento del potere esecutivo (decreto legislativo e, sebbene più problematicamente, decreto-legge); dall'altro, rileva l'essenza stessa della delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.), il cui esercizio non può ridursi ad automatica trasposizione di norme già fissate nella loro interezza nella legge delega (pena lo svilimento della legislazione delegata a normazione di stampo sostanzialmente «regolamentare») e, tuttavia, marcata dal limite invalicabile di legittimità costituzionale del rispetto dei principi e criteri direttivi fissati nella legge delega, al fine di scongiurare l'improprio svuotamento delle garanzie sottese alla riserva di legge.

In relazione a tale profilo, il giudice *a quo* si sofferma sulla copiosa giurisprudenza costituzionale in tema di eccesso di delega, richiamando i principi affermati, tra le tante, nella sentenza n. 5 del 2014, adottata in relazione ad una ipotesi di abolitio criminis, (introdotta dal decreto legislativo al di fuori della norma di delega), predicabili a fortiori nella fattispecie in esame, in cui la norma delegata amplia una figura delittuosa già esistente, in assenza di copertura nei criteri direttivi della delega.

Premesso tale quadro giurisprudenziale, il rimettente afferma che nella fattispecie in esame è evidente il contrasto tra i criteri e i principi fissati nella delega e «il prodotto del decreto delegato, quanto alla novellata calibrazione della omissione propria dell'art. 10 bis d.lgs.74/2000».

Infatti, mentre anteriormente alla norma delegata, nella cornice delittuosa ricadevano esclusivamente le condotte di omesso versamento di ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti, componendosi la norma incriminatrice di un primo segmento commissivo costituito dal rilascio delle certificazioni, seguito dall'inerzia nel versamento, con la novella in esame la pura omissione del versamento acquista tipicità, purché dalla dichiarazione risulti la debenza delle somme a titolo di ritenute sulla scorta della dichiarazione (modello 770), a prescindere dal rilascio delle certificazioni ai sostituiti.

Il rimettente, in particolare, rileva che, attraverso la nuova formulazione della fattispecie incriminatrice, il legislatore avrebbe risolto il contrasto giurisprudenziale, insorto con riferimento alla valenza probatoria del modello 770, circa l'esistenza del rilascio delle certificazioni; contrasto poi risolto dalle sezioni unite della Corte di cassazione, in relazione ai fatti commessi anteriormente alla novella, dalla sentenza 22 marzo-1° giugno 2018, n. 24782, nella quale si è affermato che, al fine del rilascio delle certificazioni, non è sufficiente la mera acquisizione del modello 770, occorrendo piuttosto la prova di tale elemento della fattispecie.

Ad avviso del giudice *a quo*, con l'arresto in esame le Sezioni unite avrebbero ribadito che il legislatore del 2004, nell'inserire l'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 nel micro settore penale tributario, ha espressamente condizionato la tipicità dell'omissione al rilascio delle certificazioni ai sostituiti, e dall'altro, avrebbero rinvenuto nella novella del 2015 un rafforzamento dell'interpretazione accolta.

Ciò precisato, il rimettente rileva che nel delegare l'esecutivo alla «revisione» del sistema penale tributario, l'art. 8 della legge n. 23 del 2014 avrebbe limitato lo spazio d'azione del legislatore delegato vincolandolo alla «mera "possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto conto anche di adeguate soglie di punibilità"».

A parere del giudice *a quo*, inoltre, non vi sarebbe alcun dubbio sulla ascrivibilità del reato di omesso versamento delle ritenute alla categoria delle «fattispecie meno gravi» tra quelle che compongono il settore tributario; e ciò alla luce delle numerose disposizioni di maggior favore contenute nel d.lgs. n. 74 del 2000, dettate in riferimento al delitto in esame.

Nella direzione della minore gravità della fattispecie, peraltro, assumerebbero rilievo anche gli altri criteri direttivi dell'art. 8 della legge delega, concernenti le norme incriminatrici penali tributarie connotate da frodolenza, da comportamenti simulatori o finalizzati alla creazione o all'utilizzo di falsa documentazione, e che individuano un più preciso discrimen tra condotte di effettiva evasione e di mera elusione di imposta, e che influiscono sul regime della dichiarazione infedele.

Si tratterebbe di categorie in alcun modo riferibili alle omissioni in esame, nelle quali difetta il requisito della frodolenza, e non vi sono interrelazioni con il tema dell'elusione fiscale, trattandosi di condotte distinte dalla dichiarazione infedele, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000.

Secondo il rimettente il legislatore delegato, ad onta di tali criteri direttivi, arrogandosi scelte di politica criminale spettanti al Parlamento, avrebbe impresso un deciso ampliamento dell'area di rilevanza penale di tale delitto, là dove la delega in assenza di «elementi testuali suscettibili di divergenti letture» (è citata la sentenza di questa Corte n. 127 del 2017) precludeva senz'altro la possibilità di attrarre nel perimetro della tipicità della fattispecie, condotte penalmente irrilevanti all'epoca in cui la legge delega è stata promulgata.



Né, afferma il rimettente, si può ritenere che la nuova formulazione dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 sia rispettosa della delega perché è stata innalzata la soglia di punibilità.

Per effetto dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2015, infatti, diventano penalmente rilevanti comportamenti che in precedenza esulavano dalla tipicità, quali gli omessi versamenti delle ritenute risultanti esclusivamente dalla dichiarazione annuale del sostituto di imposta per importi eccedenti 150.000 euro.

Il rimettente, poi, espone ulteriori censure in punto di contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

In primo luogo, nell'ordinanza si afferma che la fattispecie, come modificata dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2015, si porrebbe in frizione con il parametro costituzionale indicato, tanto se il sindacato di ragionevolezza fosse condotto secondo il tradizionale giudizio triadico, tanto se, alla luce del più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale, si soffermasse l'analisi sulla verifica della offensività e proporzionalità della risposta repressiva rispetto all'effettivo disvalore condensato nella norma incriminatrice sospettata di incostituzionalità.

Infatti, evidenziando l'assenza nel sistema penale tributario di una figura delittuosa che tipizzi la presentazione di dichiarazioni fraudolente del sostituto di imposta, il rimettente rileva che attraverso l'ampliamento della tipicità del reato acquista rilevanza penale l'omissione liquidatoria di ritenute unicamente risultanti dalla dichiarazione del sostituto di imposta.

Così operando, il legislatore avrebbe innalzato lo standard della tutela per il bene giuridico di categoria, prevedendo il presidio penale per una condotta di omesso versamento che, pur rinvenendo nella dichiarazione il proprio presupposto operativo, è comunque circoscritta alla fase finale, prettamente liquidatoria, del tributo, e che nel contesto complessivo del sistema penale tributario si colloca a un livello inferiore di disvalore astratto, come dimostrato dalla mitezza delle sanzioni edittali delle figure omissivo-liquidatorie rispetto ai più gravi illeciti dichiarativi.

Infatti, prosegue il rimettente, tra tali più gravi illeciti dichiarativi non rientrano previsioni delittuose in materia di dichiarazioni fraudolente o infedeli del sostituto di imposta, se non nel contesto dell'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 il quale, per effetto dell'art. 5, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 158 del 2015 contempla, ora, anche l'omessa dichiarazione del sostituto di imposta, che, secondo il rimettente, sarebbe gravemente indiziata di illegittimità costituzionale.

Conseguirebbe da ciò che, in difetto del rilascio delle certificazioni, è punito il contribuente che presenti un modello 770 veritiero e ometta di versare le ritenute per un importo superiore a 150.000 euro, mentre andrà esente da pena il sostituto di imposta che, rendendosi ugualmente inadempiente a un debito tributario di pari entità, abbia presentato una dichiarazione falsa, indicando un debito inferiore alla soglia di punibilità.

Ad avviso del rimettente, il legislatore avrebbe, dunque, regolato in termini deteriori, con il ricorso al presidio penale, condotte meno gravi di quelle ricadenti sempre sulle ritenute del sostituto di imposta, caratterizzate da un più intenso disvalore e tuttavia sfinite di tutela penale.

Inoltre, sussisterebbe una intrinseca irragionevolezza della fattispecie, come modificata, in quanto essa affiderebbe, interamente, alla dichiarazione del sostituto uno dei due alternativi criteri del calcolo dell'imposta evasa e, in conseguenza, di verifica del superamento della soglia di punibilità.

Un tale disegno normativo, ad avviso del rimettente già irragionevole quando sia mancato il rilascio delle certificazioni, assumerebbe contorni paradossali quando le ritenute fossero anche certificate.

L'assenza di incriminazioni a presidio della veridicità del sostituto si tradurrebbe, a parer del rimettente, in un improprio incentivo a presentare un modello 770 mendace in punto di quantum effettivamente dovuto, con indicazione di importi inferiori alla soglia di punibilità; in tal caso il PM sarebbe comunque onerato di dimostrare, oltre alla falsità del modello 770, non più utilizzabile come presupposto dell'omissione, anche l'avvenuto rilascio delle certificazioni ai sostituiti esattamente come accadeva prima del d.lgs. n. 158 del 2015.

1.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente osserva che il procedimento incardinato innanzi a sé vede imputata una persona del delitto di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione in relazione a un fatto commesso il 15 settembre 2016, e, quindi, successivamente al 22 ottobre 2015, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 158 del 2015, e con imposta evasa ampiamente eccedente la soglia di punibilità della fattispecie incriminatrice.

Inoltre, il giudice *a quo* dà atto che dal fascicolo del PM, acquisito con il consenso della difesa, ed in particolare dalla lettura della dichiarazione del modello 770, emerge la sussistenza del nuovo presupposto di tipicità della fattispecie, integrata anche sul piano del coefficiente psicologico, non risultando una crisi di liquidità che, ad avviso della giurisprudenza di legittimità, potrebbe assumere efficacia scusante rispetto alla realizzazione della condotta tipica.



Pertanto, alla luce della nuova formulazione della norma incriminatrice, il processo, con elevata probabilità, dovrebbe concludersi con l'affermazione della responsabilità penale dell'imputato, risultando la prova degli elementi costitutivi del reato, e non rilevando in senso contrario la possibilità di accedere a riti alternativi, i quali comunque, richiedono una preliminare valutazione dei presupposti per la pronuncia della sentenza di proscioglimento, ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale.

1.3.- Con atto depositato l'8 novembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale chiedendo alla Corte di dichiarare le questioni manifestamente infondate.

La difesa dello Stato osserva che in aderenza alle indicazioni del legislatore delegante, il Governo avrebbe chiarito la portata della norma senza estendere la condotta incriminatrice, non incorrendo nel vizio di eccesso di delega.

A tal riguardo, la difesa statale rileva che, dalla lettura dei lavori parlamentari della legge delega n. 23 del 2014 e della relazione illustrativa al d.lgs. n. 158 del 2015, emergerebbero spunti decisivi a sostegno della natura interpretativa e non novativa della fattispecie di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 nella versione attualmente vigente.

In particolare, nell'atto di intervento evidenzia che se, da un lato, la norma, nella sua formulazione originaria, effettuava il richiamo alla sola certificazione per il fondamentale rilievo che essa impedisce all'Erario di agire nei confronti del sostituto; dall'altro, però, si rileva che in tal modo si finiva per lasciare al sostituto ampi margini per sottrarsi alla responsabilità penale; sarebbe stato, infatti, sufficiente non certificare le ritenute dopo averle regolarmente eseguite per sfuggire completamente alla sanzione.

La difesa, inoltre, rileva che già sotto la vigenza della formulazione originaria, le indicazioni della giurisprudenza e della prassi, come evidenziato dalla Risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 68/E del 19 marzo 2009, erano dirette a sollevare il sostituto dal proprio obbligo, una volta dimostrata in qualsiasi modo l'effettuazione della ritenuta (a tal riguardo è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 aprile 2019, n. 10378).

Inoltre, prosegue la difesa statale, in sede amministrativa, la responsabilità solidale del sostituto era stata in molti casi esclusa a seguito della semplice dimostrazione della avvenuta applicazione della ritenuta, a prescindere, quindi, dalla certificazione (ad esempio, producendo la prova della trattenuta attraverso gli assegni rilasciati per il pagamento dei compensi ovvero tramite le buste paga).

La modifica apportata dal d.lgs. n. 158 del 2015, a parere dell'Avvocatura, recepirebbe tali indicazioni, dal momento che il comportamento fraudolento che si intende colpire con la norma penale, posta a tutela dell'interesse patrimoniale alla corretta e puntuale percezione del tributo, si manifesta a prescindere dalla certificazione o dalle interfezioni amministrative legate alla responsabilità solidale del sostituto.

Quanto alla violazione dell'art. 25 Cost., la difesa statale, oltre a dubitare dell'ammissibilità della questione, deducendo una mera motivazione di stile da parte del giudice *a quo*, reputa che essa sia comunque priva di fondamento, ed a tal riguardo richiama numerose pronunce della Corte costituzionale in ordine alla possibilità di legiferare in materia penale attraverso il ricorso al decreto legislativo.

Nel caso in esame, poi, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, il legislatore delegato non solo non avrebbe introdotto alcuna nuova figura incriminatrice, ma, anzi, in virtù della legge delega, avrebbe ristretto la portata incriminatrice del fatto elevando la soglia di punibilità penalmente rilevante.

Quanto, infine, alla violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza, la difesa dello Stato evidenzia, in primo luogo, come il giudizio comparativo su cui il rimettente basa la censura sarebbe errato in sé.

A tal riguardo, osserva che le asserite condotte poste a base della ritenuta violazione del principio di eguaglianza caratterizzate, secondo la prospettazione del rimettente, da un più intenso disvalore, quali la presentazione di dichiarazioni false o infedeli, che per il sostituto di imposta sarebbero penalmente irrilevanti, sono solo quelle sotto la soglia (di rilevanza penale) e, dunque, non possono porsi a valido fondamento di comparazione riguardando situazioni giuridiche disomogenee tra loro.

L'Avvocatura, infine, osserva che il sindacato del merito delle scelte sanzionatorie presuppone che l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, tale da atteggiarsi alla stregua di una figura per così dire sintomatica di «eccesso di potere» e, dunque, «di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 313 del 1995 e n. 146 del 1996).

Nel caso in esame, tra l'altro, l'aumento della soglia di punibilità penale comproverebbe proprio il contrario di quanto prospettato dal giudice *a quo*, ovvero un restringimento dell'alveo penale della fattispecie con trattamento sanzionatorio inalterato rispetto al passato.

1.4.- La Camera degli avvocati tributaristi del Veneto ha depositato un'opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, sottolineando in particolare, che la nuova formulazione della norma operata dall'intervento normativo censurato, riaprirebbe tutti i dubbi applicativi concernenti la differenziazione tra illecito tributario e illecito amministrativo, in punto di divieto di *bis in idem*.



L'opinione è stata ammessa, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale, vigenti *ratione temporis*, con decreto presidenziale del 16 maggio 2022.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 27 maggio 2021 (r. o. n. 155 del 2021), il Tribunale ordinario di Monza, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76, 77, primo comma, della Costituzione, sia dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23) - nella parte in cui ha inserito le parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» nel testo dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) - sia, conseguentemente, dello stesso art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, come modificato, nella parte in cui prevede la rilevanza penale di omessi versamenti di ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta.

Quanto alla violazione degli artt. 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost., il rimettente ritiene che l'ampliamento della fattispecie incriminatrice del delitto di omesso versamento delle ritenute, di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, non trovi alcuna copertura nella delega di cui all'art. 8 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita).

Tale disposizione infatti - secondo il rimettente - avrebbe delegato il Governo alla «revisione del sistema sanzionatorio penale tributario», limitando lo spazio d'azione del legislatore delegato alla mera «possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto conto anche di adeguate soglie di punibilità».

Il Governo non avrebbe potuto introdurre una nuova fattispecie penale, prima non prevista, così violando anche il principio di stretta legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Le disposizioni censurate violerebbero, poi, anche il principio di uguaglianza e quello di ragionevolezza (art. 3 Cost.). In particolare osserva il rimettente che sarebbe punito il contribuente che presenti un modello 770 veritiero e ometta di versare le ritenute per un importo superiore alla soglia di euro 150.000, mentre andrebbe esente da pena il sostituto di imposta che, rendendosi ugualmente inadempiente a un debito tributario di pari entità, abbia presentato una dichiarazione infedele, indicando un debito inferiore alla soglia di punibilità.

2. - In via preliminare, le questioni sono ammissibili.

Il giudice rimettente ha puntualmente motivato in punto di rilevanza.

Le questioni sono infatti senz'altro rilevanti in quanto nel giudizio *a quo* l'imputato deve rispondere del delitto di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione in relazione a un fatto commesso il 15 settembre 2016 e dunque, successivo al 22 ottobre 2015, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 158 del 2015, e con imposta evasa per un ammontare complessivo superiore alla soglia di punibilità prevista dalla fattispecie incriminatrice.

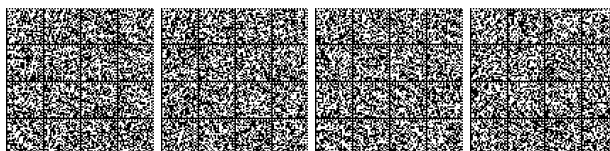
Inoltre, il giudice rimettente ha sufficientemente motivato la non manifesta infondatezza delle questioni.

3.- Le censure del giudice rimettente vanno inquadrate nel contesto dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, relativamente alla fattispecie incriminatrice in esame.

Il primo assetto organico del sistema sanzionatorio penale tributario è contenuto nel decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516. In particolare, con riguardo alle condotte illecite attribuibili al sostituto di imposta, l'art. 2 aveva previsto una disciplina sanzionatoria articolata in reati di natura sia contravvenzionale (art. 2, comma 1, numeri 1, 2 e 3), sia delittuosa (art. 2, comma 2).

Accanto alle contravvenzioni di omessa e infedele dichiarazione del sostituto di imposta (con la previsione di differenti soglie di punibilità), l'art. 2, comma 2, sanzionava con la reclusione da due mesi a tre anni e con la multa da un quarto alla metà della somma non versata, chiunque non pagava all'erario le «ritenute effettivamente operate» a titolo di acconto o di imposta sulle somme pagate.

Tale disciplina aveva, dunque, introdotto un regime sanzionatorio decisamente più severo di quello previsto dall'art. 92, terzo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), che sanzionava con la sola pena della multa la condotta di «[r]itardati od omessi versamenti diretti» e, ancor





prima, dall'art. 260 del d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette), il quale stabiliva la pena dell'arresto fino a sei mesi per la condotta di «[o]missione del versamento in tesoreria» di ritenute operate.

La disciplina penale recata dall'art. 2 del d.l. n. 429 del 1982, come convertito, era stata, poi, novellata dall'art. 3 del decreto-legge 16 marzo 1991, n. 83 (Modifiche al decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di repressione delle violazioni tributarie e disposizioni per definire le relative pendenze), convertito, con modificazioni, nella legge 15 maggio 1991, n. 154.

Pur mantenendo ferma la previsione dell'omessa dichiarazione annuale del sostituto di imposta, quale illecito penale di natura contravvenzionale, la novella aveva disciplinato l'omesso versamento delle ritenute secondo due distinte fattispecie incriminatrici.

La prima, di natura contravvenzionale, prevista al comma 2 del novellato art. 2, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito, con cui si sanzionava, con la pena dell'arresto fino a tre anni o con l'ammenda fino a lire sei milioni, l'omesso versamento entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di ritenute alle quali il sostituto di imposta era obbligato per legge relativamente a somme pagate per un ammontare complessivo per ciascun periodo di imposta superiore a cinquanta milioni di lire.

La seconda, di natura delittuosa, prevista al comma 3, secondo cui: «Chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare complessivo superiore a lire venticinque milioni per ciascun periodo d'imposta, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da lire tre milioni a lire cinque milioni; se il predetto ammontare complessivo è superiore a dieci milioni di lire ma non a venticinque milioni di lire per ciascuno periodo d'imposta si applica la pena dell'arresto fino a tre anni o dell'ammenda fino a lire sei milioni».

Su tale assetto sanzionatorio è, poi, intervenuto il d.lgs. n. 74 del 2000, adottato in attuazione dell'art. 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario), che aveva conferito la delega al Governo «per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario». Tale nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto ha, in via generale, limitato la rilevanza penale delle fattispecie in materia tributaria alle sole condotte caratterizzate da un comportamento fraudolento, richiedendo un *quid pluris* rispetto al semplice sottrarsi all'obbligazione tributaria; con ciò non prevedendo fattispecie incriminatrici concernenti il sostituto di imposta. Le nuove fattispecie incriminatrici, introdotte dagli artt. da 2 a 5 del d. lgs. n. 74 del 2000, non hanno riguardato comportamenti del sostituto di imposta e, quindi, il comportamento consistente nell'omesso versamento delle ritenute è risultato depenalizzato, rimanendo sanzionato sul solo piano amministrativo, ai sensi degli artt. 13 e 14 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera *g*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

Tale più mite disciplina, per gli illeciti commessi dal sostituto di imposta, è rimasta inalterata fino a quando il legislatore è tornato a prevedere la sanzione penale.

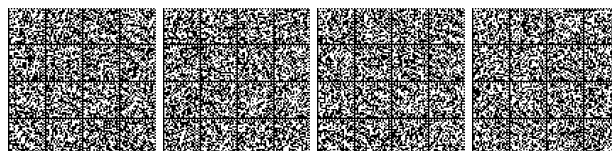
Infatti, l'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», ha arricchito il catalogo dei reati di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 introducendo l'art. 10-*bis* che prevede il delitto di omesso versamento delle ritenute secondo la seguente formulazione: «È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo di imposta».

La norma della finanziaria del 2005 ha, in sostanza, reintrodotta, sia pure con alcune modifiche, il delitto di omesso versamento di ritenute certificate, già disciplinato dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito, e come sostituito dalla novella di cui al d.l. n. 83 del 1991, come convertito, lasciando però immuni da sanzione penale i casi di mancato versamento all'erario di ritenute che non fossero state certificate.

Successivamente, con la legge n. 23 del 2014, il Parlamento ha conferito un'ampia delega al Governo finalizzata a ridisegnare l'ordinamento tributario per «un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita».

La delega ha, tra l'altro, specificamente riguardato la «revisione del sistema sanzionatorio», da attuarsi secondo i criteri dettati dall'art. 8 della legge n. 23 del 2014.

Tale disposizione ha delegato il Governo a procedere «alla revisione del sistema sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo: la punibilità con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni, dando rilievo, tenuto conto di adeguate soglie di punibilità, alla configurazione del reato per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati



alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa, per i quali non possono comunque essere ridotte le pene minime previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie; l'efficacia attenuante o esimente dell'adesione alle forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata di cui all'articolo 6, comma 1; la revisione del regime della dichiarazione infedele e del sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti; la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità; l'estensione della possibilità, per l'autorità giudiziaria, di affidare in custodia giudiziale i beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali relativi a delitti tributari agli organi dell'amministrazione finanziaria che ne facciano richiesta al fine di utilizzarli direttamente per le proprie esigenze operative».

In attuazione di tale delega, l'art. 7, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del d.lgs. n. 158 del 2015 ha modificato la previsione di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, rispettivamente nella rubrica e nella descrizione della fattispecie, che ora reca la seguente formulazione «[è] punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione o risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a centocinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta».

Deve aggiungersi che sul punto si era sviluppato un contrasto in seno alla giurisprudenza di legittimità.

Da una parte (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 15 novembre 2012-11 gennaio 2013, n. 1443), si riconosceva alla dichiarazione annuale del sostituto di imposta (modello 770) valenza probatoria in ordine all'avvenuto rilascio delle certificazioni ai sostituiti.

Dall'altra, si negava ciò ritenendo che occorresse la prova del rilascio delle certificazioni ai sostituiti da parte del sostituto (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 8 aprile-1° ottobre 2014, n. 40526).

Il contrasto è stato composto dalle sezioni unite della Corte di cassazione, (sentenza 22 marzo-1° giugno 2018, n. 24782) che hanno affermato che «con riferimento all'art. 10-*bis* nella formulazione anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 158 del 2015, la dichiarazione modello 770 proveniente dal sostituto di imposta non può essere ritenuta di per sé sola sufficiente ad integrare la prova della avvenuta consegna al sostituto della certificazione fiscale».

4.- Ciò premesso, sussiste il denunciato eccesso di delega (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) che, concernendo l'introduzione di una fattispecie di reato da parte del legislatore delegato, va valutato congiuntamente al rispetto della riserva di legge e del principio di stretta legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Se per un verso, in generale, la delega legislativa comporta una discrezionalità del legislatore delegato, più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei «principi e criteri direttivi» determinati nella legge delega, tenendo anche conto della sua *ratio* e della finalità da quest'ultima perseguita (*ex plurimis*, sentenze n. 142 del 2020, n. 96 del 2020 e n. 10 del 2018); per l'altro, in particolare, il legislatore delegante deve adottare, nella materia penale, criteri direttivi e principi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti (sentenze n. 49 del 1999 e n. 53 del 1997, ordinanza n. 134 del 2003).

Infatti, nella materia penale è più elevato il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega; ciò perché il controllo del rispetto, da parte del Governo, dei «principi e criteri direttivi», è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità, spettando al Parlamento l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenze n. 174 del 2021, n. 127 del 2017 e n. 5 del 2014).

5.- La disposizione censurata ha, per l'appunto, introdotto una nuova fattispecie di reato, nel senso che ha previsto come condotta penalmente perseguibile ciò che prima costituiva un illecito amministrativo tributario: l'omesso versamento, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta, delle ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione per un ammontare superiore a una determinata soglia di punibilità (fissata in 150.000 euro per ciascun periodo d'imposta).

Le alterne vicende del sistema sanzionatorio penale, sopra esaminate per grandi linee, mostrano che l'assoggettamento a sanzione (da parte della disposizione censurata) della condotta suddetta costituisce una nuova e distinta fattispecie penale, che si affianca a quella dell'omesso versamento, alle stesse condizioni, delle ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti.

Benché vi sia una contiguità delle due condotte, perché concernono pur sempre le stesse ritenute operate dal sostituto, le vicende normative sopra descritte mostrano che si tratta di condotte diverse, le quali hanno avuto un trattamento giuridico nettamente distinto.



Per lungo tempo, fino alla depenalizzazione del d.lgs. n. 74 del 2000, due erano state le fattispecie di condotte, penalmente sanzionate dalla norma incriminatrice (l'art. 2 del d.l. n. 429 del 1982, come convertito e come sostituito), e ben diverse tra loro.

Il comma 2 dell'indicato art. 2 riguardava le ritenute dovute in base alla relativa dichiarazione del sostituto. Si trattava di un reato contravvenzionale (punito con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda), che aveva ad oggetto l'omesso versamento di ritenute tout court sopra una certa soglia (all'epoca 50 milioni di lire) entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale.

Il comma 3 della stessa disposizione sanzionava, invece, l'omesso versamento delle «ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti» entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta. Si trattava di una condotta specifica, all'epoca valutata come più grave. Il reato era configurato come delitto, punito con reclusione e multa, per l'omesso versamento oltre la soglia di lire 25 milioni; e come contravvenzione, sanzionato con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, per l'omesso versamento di ritenute al di sotto della soglia predetta, ma di importo superiore a lire 10 milioni.

Era quindi ben chiara la distinzione tra le due fattispecie, la seconda (quella del comma 3 dell'art. 2) più grave della prima (quella del comma 2 dell'art. 2), sia perché la soglia della punibilità era collocata più in alto per la contravvenzione di cui al secondo comma rispetto al reato (delitto o contravvenzione) di cui al terzo comma, sia perché solo per il delitto - che concerneva unicamente l'omesso versamento delle «ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti» - la pena detentiva e quella pecuniaria erano congiunte, mentre per la contravvenzione erano alternative.

L'elemento differenziale era costituito proprio dalle certificazioni delle ritenute rilasciate dal sostituto ai sostituiti. Il legislatore dell'epoca riteneva più grave la condotta del sostituto, che metteva in circolazione le certificazioni, utilizzabili dai sostituiti per l'assolvimento del loro obbligo tributario, e poi ometteva il versamento delle ritenute certificate.

Queste erano quindi le due distinte fattispecie di reato, che poi sarebbero state depenalizzate con il d.lgs. n. 74 del 2000, nel nuovo assetto dei reati tributari, sì da essere sanzionate entrambe solo come illeciti amministrativi tributari.

6.- Il legislatore del 2004, invertendo la rotta nel senso di voler contrastare con la sanzione penale anche l'omesso versamento delle ritenute, non poteva non aver presente che due erano le fattispecie che avevano ad oggetto tale condotta. E in effetti ha operato una scelta con l'introduzione, nel sistema sanzionatorio del d.lgs. n. 74 del 2000, dell'art. 10-bis, disposizione di nuovo conio, la quale è stata chiaramente indirizzata a ripristinare la sanzionabilità penale della sola fattispecie più grave, in precedenza prevista dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito e sostituito (l'omesso versamento delle ritenute certificate), e non anche della fattispecie meno grave, quella prevista dal comma 2 dello stesso art. 2 (l'omesso versamento delle ritenute dovute in base alla dichiarazione del sostituto), che è rimasta soggetta solo alle sanzioni amministrative.

Il dato testuale della nuova disposizione rispecchiava tale scelta perché, anche nella rubrica dell'art. 10-bis, si faceva riferimento all'«omesso versamento di ritenute certificate» negli stessi termini in cui, in passato, l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito e sostituito, riguardava l'omesso versamento di «ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti». Il sostanziale ripristino di quella fattispecie penale emergeva anche dal fatto che il reato di cui all'art. 10-bis era configurato come delitto, e non già come contravvenzione, e che le pene, della reclusione e della multa, erano congiunte, esattamente come nell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito. Anche l'entità della pena era pressoché identica.

Invece, la condotta già prevista come reato contravvenzionale - quindi meno grave - dal comma 2 dell'art. 2 citato, ma poi depenalizzata dal d.lgs. n. 74 del 2000, continuava ad essere non sanzionata penalmente pur dopo l'introduzione dell'art. 10-bis nel d.lgs. n. 74 del 2000, proprio perché questa nuova fattispecie non prevedeva anche l'ipotesi dell'omesso versamento delle ritenute dovute in base alla dichiarazione del sostituto. Tale condotta rimaneva un illecito amministrativo tributario.

Quindi, determinante al fine della rilevanza penale della condotta omissiva del mancato pagamento delle ritenute era che queste stesse fossero state certificate dal sostituto ai sostituiti; ciò completava la fattispecie e l'elemento oggettivo del reato.

Questa è stata la scelta del legislatore del 2004.

7.- Può aggiungersi - inoltre - che l'esistenza di un'unica fattispecie penale nell'art. 10-bis, che vedeva come elemento costitutivo il rilascio delle certificazioni ai sostituiti da parte del sostituto, non è inficiata, né messa in dubbio dal contrasto giurisprudenziale che si è sviluppato in ordine all'applicazione di tale disposizione e di cui si è già fatto cenno.

La rilevanza della dichiarazione del sostituto, contenente l'indicazione delle ritenute, è sì venuta all'esame della giurisprudenza, ma sotto un aspetto diverso: quello della prova del rilascio delle certificazioni che integrava la fattispecie penale, l'unica sanzionata.





Come sopra già ricordato, il contrasto di giurisprudenza, insorto in riferimento a tale disposizione, è stato infine composto dalla indicata pronuncia delle Sezioni unite (sentenza n. 24782 del 2018), che ha escluso che la dichiarazione del sostituto possa costituire di per sé sola piena prova, in via induttiva - quasi una (inammissibile) prova legale -, del rilascio delle certificazioni ai sostituiti.

Ma non si è dubitato che la condotta costituente reato fosse pur sempre solo quella del mancato versamento delle ritenute certificate.

8.- Quindi, al momento della delega del 2014, il reato previsto, concernente la condotta omissiva del sostituto, era solo quello dell'omesso versamento delle ritenute certificate, per effetto del ripristino della sanzione penale di dieci anni prima, mentre la condotta di omesso versamento delle ritenute dovute in base alla dichiarazione del sostituto rimaneva distinta e non sanzionata penalmente, pur costituendo anch'essa un illecito in ragione dell'inadempimento dell'obbligo fiscale, assoggettato a sanzione amministrativa tributaria.

Il legislatore avrebbe potuto, in ipotesi, ripristinare la sanzionabilità penale anche di questa condotta, come dieci anni prima era stato fatto, ma con legge ordinaria (legge n. 311 del 2004), per quella di omesso versamento delle ritenute certificate.

Ciò invece il legislatore, nel porre la delega di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 23 del 2014, non ha fatto, né ha autorizzato il legislatore delegato a fare, sicché quest'ultimo, nel reintrodurre questa fattispecie penale, equiparandola a quella già prevista dall'art. 10-bis, ha violato i principi e criteri direttivi della delega.

9.- La delega (art. 8, comma 1, della legge n. 23 del 2014) - sopra riportata nella sua formulazione testuale - concerneva la revisione del sistema sanzionatorio penale tributario declinato in specifici criteri, secondo una duplice direttrice.

La prima riguardava la determinazione della pena.

In questa parte la revisione doveva avvenire secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità (della pena, appunto) rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo in particolare la punibilità con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni, tenendo conto di adeguate soglie di punibilità.

Quindi il legislatore delegato era facoltizzato, in linea generale, a rivedere le pene, nel rispetto di un intervallo della pena detentiva compreso fra un minimo e un massimo.

Inoltre, si prevedeva - come ulteriore criterio - la possibilità di ridurre le sanzioni per le «fattispecie meno gravi» o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità. Questo era anche il verso della delega: il legislatore delegato avrebbe potuto mitigare e finanche depenalizzare reati per condotte meno gravi.

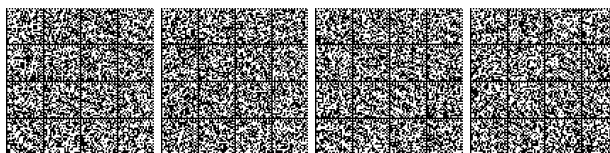
L'altra direttrice della delega concerneva sì la configurazione di fattispecie penali, ma con riferimento a condotte tipiche di particolare gravità. Il legislatore delegato era, infatti, facoltizzato alla configurazione del reato per «i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa». Anche il regime della «dichiarazione infedele» avrebbe potuto essere rivisto; così anche l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie.

Si tratta di gravi condotte insidiose per il fisco, poste in essere da chi con frode o falsificazione di documenti mira a sottrarsi all'obbligo tributario.

10.- Invece, la condotta di chi non versa le ritenute indicate nella relativa dichiarazione come sostituto d'imposta - che al momento della delega non costituiva reato, ma illecito amministrativo tributario, e solo in passato, fino alla riforma del 2000, è stata punita come reato contravvenzionale - non è certo ascrivibile a «comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa». Né è riconducibile al regime della «dichiarazione infedele» dal momento che ciò che rileva è l'omesso versamento delle ritenute «dovute in base alla dichiarazione», a prescindere dal fatto che essa sia fedele o infedele.

Tale condotta - che, quando era penalmente rilevante (fino al 2000), integrava una mera contravvenzione punita con pena alternativa e che successivamente, e così al momento della delega in esame, costituiva un illecito assoggettato a sanzione amministrativa tributaria - sarebbe semmai rientrata tra le «fattispecie meno gravi» per le quali la pena, ove il fatto costituisse reato, avrebbe potuto essere mitigata e finanche trasformata in sanzione amministrativa.

Anche nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, si evidenziava in particolare che il Governo, recependo i principi e criteri direttivi dell'art. 8 della legge n. 23 del 2014, aveva inteso «ridurre l'area di intervento della sanzione punitiva per eccellenza - quella penale - ai soli casi connotati da un particolare disvalore giuridico, oltre che etico e sociale, identificati, in particolare, nei comportamenti artificiosi, fraudolenti e simulatori, oggettivamente o soggettivamente inesistenti, ritenuti insidiosi anche rispetto all'attività di controllo».



Se, dunque, l'innalzamento della tutela penale era rivolto a tali più insidiosi comportamenti, in ordine ai fatti privi dei suddetti connotati di frodolenza nella medesima relazione illustrativa si evidenziava che il legislatore delegato era, invece, chiamato ad un intervento «tendenzialmente mitigatore», da effettuarsi in relazione al delitto di omesso versamento delle ritenute certificate (art. 10-*bis*) e di omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (art. 10-*ter*), e da attuarsi attraverso l'introduzione di soglie di punibilità al di sotto delle quali «il ricorso a misure sanzionatorie di tipo amministrativo - peraltro già previste dalla legislazione vigente - appare proporzionato alle caratteristiche dell'illecito».

Il delitto introdotto dalla disposizione censurata attiene ad una condotta puramente omissiva, non fraudolenta, né simulatoria, il che incentra il disvalore del fatto sul momento dell'adempimento del debito tributario, perché colpisce il sostituto di imposta che non versa le ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale o certificate.

Anche il trattamento sanzionatorio accessorio risponde ad un minore rigore rispetto a quello riservato alle altre fattispecie incriminatrici tributarie, come emerge anche dall'art. 12 del d.lgs. n. 74 del 2000, che esclude per tale reato l'applicazione dell'interdizione dai pubblici uffici, di cui al comma 2 del medesimo art. 12.

Né operano i limiti restrittivi di cui all'art. 12, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000 sul riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale della pena, con la conseguenza che al delitto di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 si applica l'istituto come regolato dall'art. 163 del codice penale.

Diversamente dalle altre fattispecie incriminatrici, per il delitto in esame (e per quelli di cui agli artt. 10-*ter* e 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000) trova applicazione la causa di non punibilità di cui all'art. 13, comma 1, dello stesso decreto legislativo, specificamente introdotta dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 158 del 2015. I reati non sono punibili se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari, comprese sanzioni amministrative e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti.

Inoltre, a questi reati non si applica l'art. 17, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000 che, soltanto per i delitti previsti dagli articoli da 2 a 10, stabilisce che «i termini di prescrizione sono elevati di un terzo».

È poi stata innalzata la soglia di punibilità - quanto al reato di cui all'art. 10-*bis* - fino ad un importo superiore a 150.000 euro per ciascun anno di imposta; con ciò determinando la depenalizzazione delle condotte omissive per importi superiori alla precedente meno elevata soglia di punibilità (50.000 euro).

11.- In definitiva, il legislatore delegato ha introdotto nell'art. 10-*bis* una nuova fattispecie penale (omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione del sostituto), affiancandola a quella già esistente (omesso versamento di ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti), senza essere autorizzato a farlo dalla legge di delega, mentre sarebbe stato necessario un criterio preciso e definito per poter essere rispettoso anche del principio di stretta legalità in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.).

12.- L'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in giudizio in rappresentanza e a difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dedotto una finalità latamente interpretativa che il legislatore delegato avrebbe perseguito: non quella di introdurre una nuova fattispecie di reato, bensì quella di chiarire la portata della fattispecie già esistente, contemplata dall'art. 10-*bis* che sanzionava (solo) l'omesso versamento delle ritenute certificate.

Ossia si è ipotizzato che l'intento del legislatore delegato fosse quello di «chiarire» il punto controverso del dibattito giurisprudenziale in corso, intervenendo a sostegno della tesi, in passato maggioritaria, ma poi oggetto di revirement e infine smentita dalle Sezioni unite del 2018 (sentenza n. 24782 del 2018), secondo cui dalla dichiarazione del sostituto poteva desumersi, induttivamente, la prova del rilascio delle certificazioni ai sostituiti.

In effetti, nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo concernente la revisione del sistema sanzionatorio si legge che veniva chiarita la portata dell'omesso versamento delle ritenute di cui all'art. 10-*bis*.

Ciò forse spiega, ma non legittima, l'introduzione della nuova fattispecie penale da parte del legislatore delegato.

Questa ipotizzata valenza interpretativa - comunque successivamente esclusa dalla giurisprudenza (ancora Corte di cassazione, sentenza n. 24782 del 2018) - non solo era smentita dalla lettera della disposizione, che non aveva la formulazione tipica delle norme di interpretazione autentica, ma era anche, in tesi, inammissibile perché il principio di non retroattività della legge penale esclude una tale possibilità in *malam partem* con ampliamento del perimetro della condotta penalmente sanzionata.

Deve, quindi, escludersi che il legislatore delegato potesse intervenire in un dibattito giurisprudenziale ancora in corso per offrire un «soccorso normativo» alla tesi di maggior rigore, secondo cui era sufficiente, sul piano probatorio, che le ritenute risultassero dalla dichiarazione perché potesse ritenersi provato il rilascio delle relative certificazioni ai sostituiti.

13.- In conclusione, la scelta del legislatore delegato di inserire le parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» nella fattispecie incriminatrice del delitto di omesso versamento delle ritenute di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 contrasta con gli artt. 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost., non essendo sorretta dai principi e dai criteri direttivi della delega legislativa.



Pertanto, assorbito l'ulteriore parametro evocato dal giudice rimettente (l'art. 3 Cost.), deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 7, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 158 del 2015, sia dell'art. 10-bis del d.lgs. 74 del 2000, come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera b), del d. lgs. n. 158 del 2015, limitatamente alle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o».

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, stante la sussistenza di «un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta», discende, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 7, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 158 del 2015, che ha inserito nella rubrica del reato previsto dall'art. 10-bis le parole «dovute o». Analoga declaratoria investe anche la rubrica di quest'ultima disposizione limitatamente alle parole «dovute o».

14.- Per effetto della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale viene ripristinato il regime vigente prima del d.lgs. n. 158 del 2015, che ha introdotto la disposizione censurata, sicché da una parte l'integrazione della fattispecie penale dell'art. 10-bis richiede che il mancato versamento da parte del sostituto, per un importo superiore alla soglia di punibilità, riguardi le ritenute certificate; dall'altra il mancato versamento delle ritenute risultanti dalla dichiarazione, ma delle quali non c'è prova del rilascio delle relative certificazioni ai sostituiti, costituisce illecito amministrativo tributario.

Su questo assetto del regime sanzionatorio non è privo di rilevanza il recente sviluppo della giurisprudenza civile (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 aprile 2019, n. 10378), secondo cui, nel caso in cui il sostituto ometta di versare le somme, per le quali ha operato le ritenute, il sostituto non è tenuto in solido in sede di riscossione, atteso che la responsabilità solidale prevista dall'art. 35 del d.P.R. n. 602 del 1973 è espressamente condizionata alla circostanza che non siano state effettuate le ritenute.

In questa prospettiva il rilascio della relativa certificazione da parte del sostituto sta, quindi, perdendo quella valenza che in passato consentiva di identificare una fattispecie più grave, sanzionata penalmente, rispetto a una meno grave, sanzionata solo in via amministrativa.

Spetta al legislatore rivedere tale complessivo regime sanzionatorio per renderlo maggiormente funzionale e coerente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23) - nella parte in cui ha inserito le parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» nel testo dell'art. 10-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) e dello stesso art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 limitatamente alle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o»;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 158 del 2015, e dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 limitatamente alle parole «dovute o» contenute nella rubrica della disposizione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

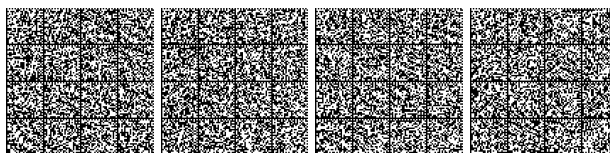
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 176

*Sentenza 24 maggio - 14 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Licenziamento collettivo - Lavoratori assunti, a decorrere dal 1° marzo 2020, alle dipendenze del Ministero dell'istruzione, per lo svolgimento di servizi di pulizia presso le istituzioni scolastiche ed educative statali - Esclusione per essi della disciplina sui licenziamenti collettivi nonché possibile risoluzione di diritto del contratto di lavoro con l'impresa contestualmente all'assunzione alle dipendenze dello Stato - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e lesione della libertà di impresa - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater; legge 23 luglio 1991, n. 223, artt. 5, comma 3, e 24; legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

## 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 del combinato disposto dell'art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, degli artt. 24 e 5, comma 3, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro) e dell'art. 18, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da V.S. E. contro Dussmann Service srl, con ordinanza del 16 febbraio 2021, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di Dussmann Service srl e di V.S. E., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Elisabetta Lamarque e Fulvio Antonio Carmine Moizo per Dussmann Service srl, Cosimo Finiguerra e Salvatore P. Serafino per V.S. E. e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.





*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 16 febbraio 2021, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del «combinato disposto» dell'art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, degli artt. 24 e 5, comma 3, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro) e dell'art. 18, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

Le disposizioni in esame sono censurate, anzitutto, nella parte in cui non prevedono che i «lavoratori assunti dal Ministero dell'istruzione», in seguito alla selezione di cui all'art. 58, comma 5-ter, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, siano «esclusi dall'applicazione della disciplina sui licenziamenti collettivi».

Le censure, in secondo luogo, si appuntano sulla mancata previsione della risoluzione di diritto del contratto di lavoro stipulato con la società che svolgeva i servizi di cui all'art. 58, comma 5-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, al momento dell'assunzione del lavoratore da parte del Ministero dell'istruzione.

1.1.- In punto di rilevanza, il rimettente espone di dovere decidere sul ricorso proposto da un dipendente, assunto il 1° marzo 2015 dalla società resistente in qualità di addetto alle pulizie e poi assunto alle dipendenze del Ministero dell'istruzione in seguito alla selezione prevista dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

Il rapporto di lavoro con l'imprenditore sarebbe cessato a far data dal 25 marzo 2020 in virtù di dimissioni volontarie, che il lavoratore nega invece di avere mai rassegnato. Secondo il ricorrente, l'estromissione dal posto di lavoro sarebbe qualificabile come licenziamento (individuale o, in alternativa, collettivo), impugnato in quanto illegittimo sotto molteplici profili.

Nel motivare sulla rilevanza delle questioni, il rimettente riconosce, in via preliminare, la propria competenza e osserva che non si configurerebbero dimissioni volontarie o una risoluzione consensuale o tacita del rapporto di lavoro o un licenziamento individuale, disciplinare o per giustificato motivo oggettivo.

Inoltre, il passaggio del lavoratore dalle dipendenze da un soggetto privato a un ente pubblico non sarebbe regolato né dall'art. 2112 del codice civile, fattispecie neppure dedotta dalle parti, né dall'art. 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La vicenda controversa sarebbe riconducibile a un licenziamento collettivo. Il datore di lavoro - specifica il rimettente - avrebbe manifestato l'intenzione di licenziare più di cinque dipendenti in centoventi giorni in concomitanza con il «medesimo fatto storico» dell'internalizzazione del servizio di pulizia.

Né il passaggio del lavoratore alle dipendenze di un altro datore di lavoro si potrebbe interpretare come rinuncia a impugnare il recesso intimato dall'originario datore di lavoro.

Il rimettente afferma di dover dunque applicare la normativa «che sanziona il licenziamento collettivo non effettuato per iscritto», in mancanza di una previsione specifica che regoli le «sorti dei rapporti di lavoro con la società appaltante una volta verificatasi l'assunzione alle dipendenze del Ministero».

L'applicazione delle disposizioni censurate, che non si presterebbero a una interpretazione adeguatrice, condurrebbe all'accoglimento del ricorso.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente reputa «irragionevole» e dunque lesiva dell'art. 3 Cost. l'applicazione della normativa sui licenziamenti collettivi, volta a «tutelare la partecipazione e l'informazione dei lavoratori», a beneficio dei dipendenti che hanno partecipato volontariamente a una selezione e sono stati quindi assunti alle dipendenze del Ministero dell'istruzione, con l'instaurazione di un rapporto di lavoro assistito da garanzie più incisive di stabilità.

Sarebbe violato anche l'art. 41 Cost., evocato in connessione con l'art. 3 Cost. La necessità di «attivare una procedura di licenziamento collettivo anche per coloro che sono stati internalizzati dall'Amministrazione» sarebbe frutto di «un non bilanciato sacrificio rispetto alla tutela dell'attività di impresa» e imporrebbe al datore di lavoro «oneri irragionevoli», pur in mancanza di un esubero effettivo.

Il rimettente ritiene che la tutela riconosciuta dal legislatore sia «irragionevolmente onerosa alla luce di un corretto bilanciamento tra il diritto effettivo al mantenimento del lavoro e la tutela dell'iniziativa di impresa economica». La Costituzione imporrebbe una «tutela effettiva del lavoratore» soltanto nella diversa ipotesi di un rapporto di lavoro



«ingiustamente risolto» oppure «in pericolo». Sarebbe, per contro, «irragionevole e sproporzionato rispetto ai fini della normativa» un sistema che equipara a un licenziamento l'assunzione presso il Ministero dell'istruzione, in conseguenza dell'internalizzazione dei servizi.

Poste tali premesse, il giudice *a quo* ravvisa una «omissione normativa» e invoca «una pronuncia additiva» di questa Corte, che escluda l'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi ai lavoratori transitati al Ministero dell'istruzione e preveda la risoluzione di diritto del contratto di lavoro alle dipendenze dell'impresa appaltatrice.

L'esclusione dell'operatività della disciplina sui licenziamenti collettivi sarebbe imposta dal principio di eguaglianza, che può anche condurre a «rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione».

Quanto all'introduzione di un'ipotesi di risoluzione di diritto, essa rappresenterebbe «una soluzione a rime obbligate».

Solo la soluzione indicata consentirebbe di bilanciare «il diritto di iniziativa economica datoriale» con il diritto al lavoro, che reclama peculiare tutela soprattutto per «coloro che effettivamente corrono un rischio di perdita del posto di lavoro».

2.- Si è costituita in giudizio Dussmann Service srl, che ha chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Lecce e di dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 5-*sexies*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, introdotto dal decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 2019, n. 159.

2.1.- In punto di fatto, la società ha argomentato che il rapporto di lavoro del ricorrente nel giudizio principale è cessato «per dimissioni per comportamento concludente».

2.2.- La società censura il «vuoto normativo» in ordine alla «sorte dei contratti di lavoro di coloro che volontariamente hanno deciso di partecipare alla selezione pubblica».

La mancata previsione della risoluzione automatica del rapporto di lavoro di coloro che siano passati alle dipendenze dello Stato determinerebbe un ingiustificato sacrificio della libertà di iniziativa economica di un'impresa che già sarebbe stata privata di «appalti importanti». L'applicazione della normativa sui licenziamenti sarebbe «palesamente incongrua» e non risponderebbe «ad alcuna ragione di utilità sociale».

2.3.- Ad avviso della parte, ricorrerebbero i presupposti per dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 58, comma 5-*sexies*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, che consente nuove assunzioni, a decorrere dal 1° marzo 2021, a favore di lavoratori con una minore anzianità di servizio (almeno quinquennale).

3.- Si è costituito in giudizio anche V.S. E., ricorrente nel giudizio principale, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Lecce.

3.1.- La parte espone di avere sottoscritto con l'amministrazione pubblica, dopo il licenziamento intimato verbalmente dall'impresa, un contratto di lavoro a tempo determinato in regime di part time al 50 per cento, con la facoltà di svolgere altre prestazioni lavorative compatibili con le attività dell'istituto.

3.2.- La parte ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni.

3.2.1.- In primo luogo, sarebbe precluso un intervento additivo di questa Corte che implichi l'adozione di scelte discrezionali, riservate al legislatore.

3.2.2.- Le questioni sarebbero inammissibili, inoltre, per difetto di rilevanza. Difatti, sull'impugnativa del licenziamento, in quanto intimato in forma soltanto verbale, non avrebbe alcuna incidenza la disciplina censurata.

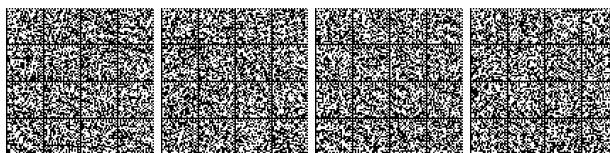
3.3.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Lecce non sarebbero comunque fondate.

Sarebbe irrazionale la previsione indiscriminata di una risoluzione di diritto di tutti i rapporti di lavoro, anche nei casi in cui il Ministero dell'istruzione abbia concluso con gli addetti al servizio delle pulizie un contratto di lavoro a condizioni deteriori.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Lecce.

Il rimettente prenderebbe le mosse dall'erroneo presupposto interpretativo che permanga il rapporto di lavoro con l'originario datore, anche dopo l'assunzione alle dipendenze dell'amministrazione pubblica.

La scelta del lavoratore di accettare un incarico alle dipendenze del Ministero dell'istruzione denoterebbe l'univoca intenzione «di risolvere il precedente rapporto». Con la stipulazione del nuovo contratto con l'amministrazione dello Stato, verrebbe meno «il precedente rapporto», in quanto incompatibile con il nuovo lavoro, caratterizzato da «un vincolo di esclusività» derogabile solo entro limiti circoscritti. Non sarebbe pertanto necessario avviare alcuna procedura di licenziamento.



5.- In vista dell'udienza, hanno depositato memorie illustrative Dussmann Service srl e V.S. E., per ribadire le conclusioni già rassegnate.

5.1.- Dussmann Service srl osserva che sarebbe preferibile una «sentenza di accoglimento manipolativo», in quanto dotata di effetti erga omnes. L'interpretazione dell'Avvocatura generale dello Stato, che configura una cessazione automatica del precedente rapporto di lavoro, potrebbe non essere condivisa dai giudici chiamati a occuparsi di un contenzioso oramai cospicuo.

La parte replica che il lavoratore ha già ricevuto sufficiente tutela, a seguito dell'instaurazione di un rapporto di lavoro con il Ministero.

5.2.- V.S. E. ha eccepito anche il difetto di incidentalità della questione. Il petitum del giudizio principale sarebbe integralmente sovrapponibile all'oggetto della questione di legittimità costituzionale.

Le ipotesi di esclusione dalla procedura sui licenziamenti collettivi dovrebbero essere determinate dal legislatore, in considerazione della peculiarità delle diverse situazioni. Proprio nella procedura di licenziamento collettivo, peraltro avviata dall'imprenditore, avrebbe dovuto essere regolata la sorte dei rapporti di lavoro.

6.- All'udienza le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza di cui al reg. ord. n. 53 del 2021, il Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale del «combinato disposto» dell'art. 58, commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, degli artt. 24 e 5, comma 3, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro) e dell'art. 18, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

Le disposizioni in esame sono censurate, anzitutto, nella parte in cui non escludono «dall'applicazione della disciplina sui licenziamenti collettivi» i «lavoratori assunti dal Ministero dell'istruzione», in seguito alla selezione di cui all'art. 58, comma 5-*ter*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito.

È poi censurata la mancata previsione della risoluzione di diritto del contratto di lavoro stipulato con la società che svolgeva i servizi di cui all'art. 58, comma 5-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, risoluzione che si dovrebbe produrre al momento dell'assunzione del lavoratore da parte del predetto Ministero.

La disciplina censurata sarebbe lesiva, in primo luogo, dell'art. 3 Cost. Il rimettente reputa irragionevole e sproporzionata, oltre che foriera di un «ingiustificato privilegio», la scelta di applicare la disciplina dei licenziamenti collettivi. Di tale normativa, volta a «tutelare la partecipazione e l'informazione dei lavoratori», si troverebbero a beneficiare lavoratori già dipendenti di imprese private che «hanno partecipato volontariamente alla selezione» e sono stati assunti da un datore di lavoro pubblico, con la garanzia di una «stabilità maggiore» del rapporto di lavoro.

Il giudice *a quo* denuncia, inoltre, la lesione dell'art. 41 Cost., in connessione con l'art. 3 Cost. L'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi sarebbe «irragionevolmente onerosa» per il datore di lavoro, gravato da «un onere gestionale eccessivo rispetto ad esuberi fittizi», e non rappresenterebbe «un corretto bilanciamento tra il diritto effettivo al mantenimento del lavoro» di chi corra il concreto rischio di perderlo e «il diritto di iniziativa economica datoriale».

2.- Le questioni sottoposte al vaglio di questa Corte si inquadrano nel travagliato processo che ha condotto l'amministrazione pubblica a riappropriarsi della gestione dei servizi di pulizia e dei servizi ausiliari nelle scuole, per porre rimedio alle numerose criticità emerse nel periodo di apertura al mercato.

Allo scopo di assicurare in tempi celeri l'efficiente svolgimento del servizio e di salvaguardare i lavoratori dipendenti dalle imprese che si sono aggiudicate gli appalti, il legislatore ne ha previsto l'assunzione mediante una procedura selettiva, aperta a chi possiede determinati requisiti culturali e vanta un'esperienza professionale specifica.

3.- Le questioni, nei termini in cui sono state proposte, sono inammissibili.

4.- La parte ricorrente nel giudizio principale ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni in considerazione dell'elevato coefficiente manipolativo dell'addizione richiesta, che sconfinerebbe nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore.





L'eccezione, ribadita anche nella memoria illustrativa, è fondata.

5.- L'ordinanza di rimessione censura il «vuoto normativo», che imporrebbe di applicare la normativa in tema di licenziamenti collettivi.

Il dubbio di legittimità costituzionale trarrebbe origine da un'omissione del legislatore che, nel promuovere il passaggio dei lavoratori delle imprese appaltatrici nei ruoli dell'amministrazione pubblica, ha trascurato di disciplinare la sorte dei contratti di lavoro già stipulati.

Il giudice *a quo* reputa necessaria «una pronuncia additiva» di questa Corte, che dichiari costituzionalmente illegittimo «il combinato disposto delle norme indicate in dispositivo nella parte in cui non prevede che - per coloro che abbiano partecipato alla selezione indetta ex l. 145/18, art. 1 c. 760 e siano stati assunti dal Ministero dell'Istruzione (già MIUR) - resta esclusa l'applicabilità della disciplina sui licenziamenti collettivi e, parimenti, si realizza la risoluzione di diritto del contratto di lavoro alle dipendenze dell'impresa appaltatrice già datrice di lavoro al momento della stipula del contratto con il Ministero stesso».

Nella prospettiva del rimettente, i due profili sono inscindibilmente connessi.

Quanto alla risoluzione di diritto dell'originario contratto di lavoro, essa si configurerebbe come «una soluzione a rime obbligate, non essendo possibile dare alcuna lettura costituzionalmente orientata e ragionevole del sistema».

Al novero delle soluzioni costituzionalmente obbligate sarebbe riconducibile anche la deroga alla normativa in tema di licenziamenti collettivi. L'applicazione di tale disciplina a una fattispecie che è solo «la logica conseguenza della procedura di internalizzazione» sarebbe incongrua e rappresenterebbe «una ridondanza normativa». Ad avviso del rimettente, questa Corte, investita delle censure di violazione dell'art. 3 Cost., ben potrebbe rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole. Nessun ostacolo preliminare si frapporterebbe, pertanto, all'accoglimento delle questioni sollevate.

6.- I rilievi svolti dal rimettente a sostegno dell'ammissibilità delle questioni non possono essere condivisi. Né questa Corte intende verificare la correttezza del presupposto interpretativo che il rimettente adotta, nel ritenere ineludibile l'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi, profilo che attiene al merito.

Il carattere spiccatamente manipolativo dell'addizione richiesta traspare dalle stesse considerazioni del giudice *a quo*, che lamenta il «vuoto normativo» e auspica che questa Corte colmi tale lacuna e così supplisca all'omissione del legislatore.

L'intervento additivo, nella sua latitudine, si ripercuoterebbe su aspetti qualificanti della disciplina e si risolverebbe in un'innovazione di considerevole portata sistematica, come conferma la pluralità delle previsioni sottoposte allo scrutinio di questa Corte, relative alla disciplina speciale del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, e, in pari tempo, a quella generale dettata dalla legge n. 223 del 1991 e dallo statuto dei lavoratori, in ordine ai rimedi applicabili.

L'intervento in esame si esplicherebbe dunque in una duplice direzione, che attiene, per un verso, alla deroga alla normativa in tema di licenziamenti collettivi e, per altro verso, alla risoluzione ipso iure dell'originario contratto di lavoro.

7.- A diverse conclusioni non può condurre la lettura riduttiva propugnata dalla difesa della società Dussmann Service srl, che reputa sufficiente l'introduzione di una fattispecie di risoluzione di diritto del contratto.

Il *petitum*, neppure così circoscritto, è immune dai profili problematici segnalati a sostegno dell'eccezione di inammissibilità.

La risoluzione di diritto dell'originario contratto di lavoro, in primo luogo, non è coerente né con la risoluzione consensuale o tacita che la società stessa ipotizza, sul presupposto di una volontà negoziale concludente, né con l'estromissione unilaterale allegata dal lavoratore.

L'indicata risoluzione di diritto, quindi, non appare una soluzione vincolata, nei termini adombrati dal rimettente senza il supporto di argomentazioni puntuali, e neanche una soluzione costituzionalmente adeguata, incardinata su un punto di riferimento plausibile, già presente nel sistema.

Questa Corte dovrebbe delineare - in maniera meno approssimativa di quanto faccia il rimettente - i presupposti della risoluzione di diritto, alla luce dell'ampia gamma di variabili che si possono profilare nella realtà e che non sempre contemplanò una radicale incompatibilità tra il nuovo lavoro alle dipendenze dell'amministrazione pubblica, eventualmente prestato a condizioni più sfavorevoli, e la prosecuzione dell'attività presso l'originaria impresa appaltatrice.

8.- L'addizione che il rimettente sollecita, anche se delimitata entro confini rigorosi, comunque si ripercuoterebbe sull'ambito applicativo della disciplina dei licenziamenti collettivi e concorrerebbe a limitarne la portata tendenzialmente generale, mediante una deroga calibrata sulle - peraltro peculiari - specificità del caso concreto.



Questa Corte ha già evidenziato che, in tale materia, solo parzialmente armonizzata, è ampio l'apprezzamento discrezionale del legislatore (sentenza n. 254 del 2020), chiamato a conformarsi alle prescrizioni del diritto dell'Unione europea (direttiva 98/59 CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi).

9.- La deroga auspicata dal rimettente incide su una sfera riservata alla discrezionalità legislativa e contraddistinta dall'assenza nell'ordinamento di soluzioni univoche, atte a orientare l'intervento correttivo di questa Corte. Essa, infatti, neppure collima con altre soluzioni che il legislatore ha individuato, allo scopo di escludere l'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi in ipotesi tassative e secondo un prudente temperamento tra i contrapposti interessi.

Nel contesto delle imprese che svolgono attività di servizi in appalto, la procedura dei licenziamenti collettivi, di cui all'art. 24 della legge n. 223 del 1991, non si applica -fino alla completa attuazione della normativa di tutela - soltanto quando al lavoratore, assunto dal nuovo appaltatore che subentra, sia garantita parità di condizioni economiche e normative (art. 7, comma 4-*bis*, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31).

Nelle questioni devolute all'esame di questa Corte, invece, il rimettente prefigura una deroga indiscriminata alla normativa sui licenziamenti collettivi, senza alcun carattere di provvisorietà e senza alcun riferimento a quella parità delle condizioni applicate dal nuovo datore di lavoro che la disciplina del d.l. n. 248 del 2007, come convertito, menzionata dallo stesso rimettente, considera imprescindibile.

10.- Il descritto profilo di inammissibilità è dirimente e dispensa questa Corte dalla disamina delle ulteriori eccezioni preliminari formulate dalla parte o rilevabili d'ufficio.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, degli artt. 24 e 5, comma 3, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro) e dell'art. 18, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

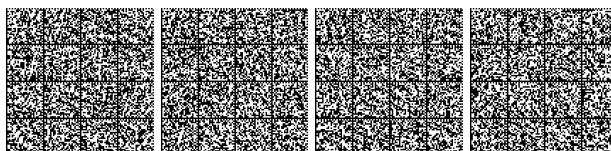
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 177

*Sentenza 8 giugno - 14 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Filiazione - Azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità - Possibilità di agire in contrasto con lo status di figlio in cui la persona si trova - Esclusione - Necessità di esperire i rimedi volti a rimuovere lo status già attribuito - In subordine: possibilità di ottenere una pronuncia condizionata al successivo esercizio dell'azione di disconoscimento - Esclusione - Denunciata violazione, anche sul piano convenzionale e internazionale, della identità personale, del principio di uguaglianza, del diritto alla tutela dei propri diritti, del principio del giusto processo e di parità delle parti - Inammissibilità delle questioni - Rinvio a un possibile intervento di sistema del legislatore.**

- Codice civile, art. 269, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 7 e 8; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, paragrafo 2.

## 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

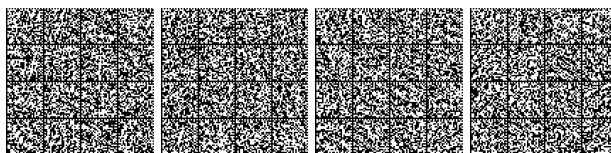
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 269, primo comma, del codice civile promosso dalla Corte d'appello di Salerno, sezione civile, nel procedimento vertente tra D. D.A. e G. S. e altri, con ordinanza dell'11 marzo 2021, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'11 marzo 2021, iscritta al n. 205 del registro ordinanze dell'anno 2021, la Corte di appello di Salerno, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 269, primo comma, del codice civile, nella parte in cui consente la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità soltanto alle condizioni richieste per il riconoscimento, che non è ammesso «in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova» (art. 253 cod. civ.).



In via subordinata, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale della medesima disposizione, nella parte in cui non permette di pronunciare una sentenza dichiarativa della paternità o della maternità con efficacia condizionata alla rimozione giudiziale del precedente status.

Secondo il giudice *a quo*, la norma violerebbe gli artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 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, agli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, nonché all'art. 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.- La Corte rimettente riferisce che, con atto di citazione notificato in data 14 ottobre 2015, D. D.A. ha convenuto in giudizio, dinanzi al Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, P. S., G. S. e A. S., nella loro qualità di eredi di G. S., per ottenere l'accertamento della paternità di quest'ultimo nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 269 cod. civ. e seguenti.

2.1.- Nel giudizio si sono costituiti gli eredi del presunto padre che, dopo aver contestato la propria legittimazione passiva, hanno eccepito l'inammissibilità della domanda per mancato previo esperimento dell'azione di disconoscimento della paternità. In risposta a tale eccezione, l'attore ha chiesto al giudice di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 253 cod. civ.

Con sentenza depositata il 12 luglio 2018, il Tribunale di Nocera Inferiore ha dichiarato la domanda inammissibile, rilevando che, in ragione del coordinamento sistematico dell'art. 269 cod. civ. con l'art. 253 cod. civ., la dichiarazione giudiziale di paternità presuppone la previa rimozione giudiziale del preesistente stato di figlio. Per converso, D. D.A., attore nel giudizio di cui all'art. 269 cod. civ., benché figlio nato nel matrimonio di F. D., non aveva neppure promosso l'azione di disconoscimento di paternità.

2.2.- La Corte rimettente riporta, di seguito, che D. D.A. ha proposto appello, chiedendo la riforma della sentenza di primo grado e riproponendo l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 253 cod. civ.

Il giudice *a quo* riferisce di non averla accolta, ma di aver ritenuto di dover sollevare d'ufficio differenti questioni di legittimità costituzionale, concernenti l'art. 269, primo comma, cod. civ.

3.- In particolare, nell'ordinanza si rileva che, «[s]tante il combinato disposto degli articoli 269, comma 1 e 253 del codice civile, la dichiarazione di filiazione fuori del matrimonio presuppone l'assenza di uno stato di figlio il quale, se presente, andrà previamente rimosso - a seconda dei casi - per mezzo delle azioni di disconoscimento di paternità (art. 243-*bis* del codice civile), di impugnazione del riconoscimento (articoli 263 e seguenti del codice civile) ovvero di contestazione dello stato di figlio (art. 248 del codice civile)».

Secondo la Corte rimettente la citata disciplina impedirebbe, nel caso di specie, di pervenire a una decisione sulla domanda di accertamento della paternità.

Osserva, infatti, che sia in base al tradizionale orientamento, il quale ravvisa l'improponibilità della domanda di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità, ove sussista uno status pregresso, sia in forza di un più recente indirizzo (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 3 luglio 2018, n. 17392), il quale reputa la domanda ammissibile, salva la necessaria sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello demolitivo, non si potrebbe comunque dichiarare in via giudiziale la filiazione fuori dal matrimonio, senza una sentenza passata in giudicato che accolga la domanda di demolizione del precedente status.

Inoltre, nella fattispecie sottoposta al suo esame, la domanda non sarebbe ammissibile, anche adottando la seconda interpretazione, non essendo stata promossa l'azione demolitiva, il che non consentirebbe la sospensione per pregiudizialità, ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile.

Il giudice *a quo* ne inferisce la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, tanto più che il tenore letterale dell'art. 269, primo comma, cod. civ., nonché quello della disposizione ad esso coordinata (l'art. 253 cod. civ.) non si presterebbero a interpretazioni adeguatrici alla Costituzione.

4.- Nel sistema così delineato la Corte rimettente ravvisa la lesione di molteplici parametri costituzionali.

4.1.- Ritiene, innanzitutto, che la legge, «imponendo al figlio la preliminare e definitiva caducazione del proprio precedente stato al fine di procedere all'accertamento della vicenda procreativa, non contempla l'eventualità che il secondo di tali giudizi veda discordanti la verità biologica attesa dalla parte e quella in concreto acclarata dal giudice».

Si determinerebbe, pertanto, una lesione del diritto alla identità personale «nel duplice profilo della impossibilità di accertare la genitura in presenza di uno status contrastante e della perdita irreversibile di una qualsiasi identità filiale nell'ipotesi in cui alla eliminazione di quella precedentemente acquisita non segua il vittorioso esperimento dell'azione per la dichiarazione di quella "naturale"».





L'art. 269, primo comma, cod. civ. contrasterebbe, dunque, con gli artt. 2, 29, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, agli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, nonché all'art. 24, paragrafo 2, CDFUE.

4.2.- Il giudice *a quo* rileva poi che subordinare la dichiarazione giudiziale di paternità (o maternità) al previo esperimento di altri rimedi processuali, negli stessi termini previsti per il riconoscimento (art. 253 cod. civ.), finirebbe per equiparare, in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), fattispecie che andrebbero, viceversa, distinte. Mentre, infatti, il riconoscimento «consiste in un atto privato volto ad attestare in modo volontario il fatto della generazione», per converso, l'azione giudiziale di cui all'art. 269 cod. civ. conduce ad «un provvedimento pubblico, avente efficacia certativa retroattiva».

La Corte rimettente ravvisa il contrasto con l'art. 3 Cost. anche nella discriminazione fra «la persona cui sia stato attribuito uno status non veritiero rispetto a quella cui non sia stato attribuito alcuno status».

4.3.- Al contempo, il giudice *a quo* sostiene che la necessità di celebrare due giudizi per giungere all'accertamento dell'identità personale determinerebbe - in riferimento a un diritto ascrivibile all'art. 2 Cost. - un «limite ingiustificato per ottenere, tramite azione in giudizio, tutela dei propri diritti (art. 24 [Cost.])», nonché una violazione del «principio del giusto processo e di parità delle parti in esso (art. 111)», unitamente al rischio di una irragionevole durata dell'*iter* processuale.

5.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o, in subordine, non fondate.

5.1.- L'inammissibilità deriverebbe - secondo l'argomentazione dell'Avvocatura - dalla circostanza che le questioni, e in specie quella sollevata in via subordinata, si risolverebbero nella richiesta di una pronuncia additiva, per di più in un ambito di natura processuale, riservato alla esclusiva discrezionalità del legislatore.

5.2.- Ad avviso dell'Avvocatura, le questioni sarebbero, inoltre, non fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

5.2.1.- Quanto agli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo e all'art. 24 CDFUE, si rammenta che essi sarebbero riferibili ai diritti del fanciullo o del minore, ciò che li renderebbe non pertinenti nel caso in esame, atteso che l'attore nel giudizio *a quo* ha ampiamente superato la maggiore età.

Con riferimento, poi, all'art. 8 CEDU, viene ritenuto improprio il richiamo al diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Inoltre, l'Avvocatura sottolinea che il legislatore avrebbe operato un ragionevole bilanciamento tra il favor veritatis e il pubblico interesse alla certezza degli status, dando prevalenza al secondo dei due principi, senza che ciò possa ritenersi in contrasto con la Costituzione, avendo questa stessa Corte rilevato che l'esigenza di verità della filiazione non si impone in modo automatico su ogni altro interesse (è richiamata la sentenza n. 267 [recte: 272] del 2017).

5.2.2.- In ordine alla asserita violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura esclude la sussistenza del vulnus sotto entrambi i profili evidenziati dal giudice *a quo*.

Rispetto alla equiparazione tra il negozio di riconoscimento e l'azione giudiziale prevista dall'art. 269 cod. civ., rileva come le due ipotesi, pur strutturalmente diverse, sarebbero comunque equiparate dalla legge quanto agli effetti, il che giustificerebbe la loro soggezione ai medesimi limiti.

Del tutto incomparabili sono poi reputate le ulteriori situazioni messe a confronto, ossia quella di chi - come nella fattispecie in esame - sia già titolare di uno status, ancorché in ipotesi non veritiero, e quella di chi non abbia alcuno status. Mancherebbe, infatti, nel secondo caso, qualsivoglia esigenza di bilanciamento tra l'interesse all'identità e il pubblico interesse alla certezza degli status.

5.2.3.- Infine, con riguardo alla denunciata violazione degli artt. 2 e 24 Cost., sotto il profilo del «rischio dell'azione», ritenuto tale da poter inibire la stessa domanda giudiziale volta ad accertare l'identità personale, l'Avvocatura rileva come esso sia insito in ogni iniziativa giudiziaria.

La possibilità che la domanda non abbia l'esito auspicato atterrebbe alle valutazioni sulla convenienza operate dalla parte e non si risolverebbe in un ostacolo alla sua stessa proposizione. Piuttosto, la pregiudizialità dell'azione di contestazione costituirebbe «una efficace remora all'esperimento indiscriminato e potenzialmente «deviato» dell'azione di dichiarazione giudiziale».

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza dell'11 marzo 2021, iscritta al n. 205 del registro ordinanze dell'anno 2021, la Corte di appello di Salerno, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 269, primo comma, del codice civile, nella parte in cui consente la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità soltanto alle condizioni richieste per il riconoscimento, che non è ammesso «in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova» (art. 253 cod. civ.).



In via subordinata, dubita della legittimità costituzionale della medesima disposizione, nella parte in cui non permette di pronunciare una sentenza di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità con efficacia condizionata alla rimozione giudiziale del precedente status.

2.- Secondo il giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe gli artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 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, agli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, nonché all'art. 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.1.- In primo luogo, la norma censurata, nell'imporre «al figlio la preliminare e definitiva caducazione del proprio precedente stato al fine di procedere all'accertamento della vicenda procreativa, non contempl[erebbe] l'eventualità che il secondo di tali giudizi veda discordanti la verità biologica attesa dalla parte e quella in concreto acclarata dal giudice». Ne deriverebbe una lesione del diritto alla identità personale «nel duplice profilo della impossibilità di accertare la genitura in presenza di uno status contrastante e della perdita irreversibile di una qualsiasi identità filiale nell'ipotesi in cui alla eliminazione di quella precedentemente acquisita non segua il vittorioso esperimento dell'azione per la dichiarazione di quella "naturale"». Ciò contrasterebbe con gli artt. 2, 29, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, agli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, nonché all'art. 24, paragrafo 2, CDFUE.

2.2.- In secondo luogo, il giudice *a quo* ravvisa, sotto due diverse prospettive, un vulnus al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

La disposizione censurata porterebbe a equiparare il trattamento di situazioni distinte, quali il riconoscimento, che «consiste in un atto privato volto ad attestare in modo volontario il fatto della generazione», e l'azione giudiziale di cui all'art. 269 cod. civ., che conduce, invece, ad «un provvedimento pubblico, avente efficacia certativa retroattiva».

Al contempo, la norma discriminerebbe «la persona cui sia stato attribuito uno status non veritiero rispetto a quella cui non sia stato attribuito alcuno status».

2.3.- Infine, la Corte rimettente osserva che la necessità di celebrare due giudizi per giungere all'accertamento del diritto all'identità personale e familiare determinerebbe - in riferimento a un diritto ascrivibile all'art. 2 Cost. - un «limite ingiustificato per ottenere, tramite azione in giudizio, tutela dei propri diritti (art. 24 [Cost.])», nonché una violazione del «principio del giusto processo e di parità delle parti in esso (art. 111)», unitamente al rischio di una irragionevole durata dell'*iter* processuale.

3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

L'inammissibilità deriverebbe, in particolare, dalla circostanza che le questioni, e in specie quella sollevata in via subordinata, si risolverebbero nella richiesta di una pronuncia additiva di carattere eccessivamente manipolativo, per di più in un ambito - qual è quello processuale - riservato alla discrezionalità del legislatore.

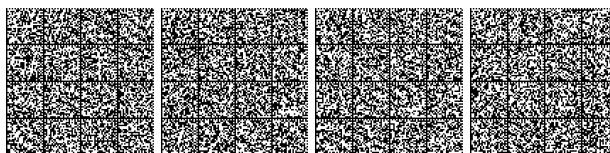
4.- L'eccezione è fondata. Le questioni di legittimità costituzionale, che l'ordinanza pone in via principale e in via subordinata, sono inammissibili per plurime ragioni.

5.- Preliminarmente è opportuno delineare il quadro normativo nel quale si colloca la disposizione censurata.

5.1.- L'art. 269, primo comma, cod. civ. prevede che la paternità e la maternità possono essere giudizialmente dichiarate «nei casi in cui il riconoscimento è ammesso», e tale atto - secondo l'art. 253 cod. civ. - non è ammesso «in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova».

Da ciò si desume che presupposto dell'accertamento giudiziale della filiazione fuori del matrimonio, così come del riconoscimento negoziale, è la demolizione dello stato di figlio preesistente. E poiché quest'ultimo è comprovato da un titolo, dotato di funzione certativa erga omnes, il sistema vigente richiede il passaggio in giudicato della sentenza che conclude il giudizio demolitivo dello status (in tal senso, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 giugno 2013, n. 15990): a seconda dei casi, può trattarsi del giudicato sul disconoscimento di paternità (art. 243-*bis* cod. civ. e seguenti) o sulla contestazione dello stato di figlio (art. 240 cod. civ.) o sull'impugnazione del riconoscimento (artt. 263 cod. civ. e seguenti).

Specularmente, con riferimento all'altra azione di accertamento positivo dello status - quella di reclamo dello stato di figlio nato nel matrimonio - l'art. 239 cod. civ. prevede il suo possibile esercizio o quando lo stato di figlio non sussiste (secondo comma) o in ulteriori ipotesi che richiedono, come poi specificato al quarto comma, che il precedente status risulti «comunque rimosso».



5.2.- Il quadro legislativo, così delineato, tende a preservare sul terreno giuridico il carattere unico e indivisibile dello status, che è proprio della dimensione biologica, sicché la paternità, intesa come legame genetico, e la maternità, derivante dal parto, non possono che riferirsi a una e a una sola persona.

La scelta di garantire tale esigenza prevedendo la previa demolizione in via giudiziale dello status, anziché una sua rimozione automatica per effetto del successivo accertamento di una identità contrastante, ha una duplice spiegazione.

5.2.1.- Lo status è comprovato da un titolo, dotato di funzione certativa erga omnes, in quanto fondato su presunzioni legali o sull'atto di riconoscimento. Quando non erano ancora disponibili le cosiddette prove scientifiche (in specie, i test genetici), non si sarebbe giustificata una sua caducazione solo in quanto contraddetto dall'accertamento di un diverso e confliggente status, all'esito di un giudizio che si avvaleva di mezzi di prova connotati da un tasso di affidabilità limitato (di regola, presunzioni e testimonianze).

L'esigenza di evitare un'instabilità e un'incertezza dello status, dal quale si diramano plurimi effetti, in campo pubblicistico e privatistico, offre, dunque, una prima spiegazione della necessità di un giudizio demolitivo per poter chiedere l'accertamento giudiziale di un diverso legame di filiazione.

Nondimeno, tale motivazione risulta oggi fortemente incrinata dall'evoluzione della scienza, che ha reso disponibili prove capaci di offrire un grado elevatissimo di affidabilità nel dimostrare la sussistenza o insussistenza di un vincolo biologico (in proposito, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 6 ottobre 2021, n. 27140).

Anche questa Corte ha già tratto importanti conseguenze - sotto il profilo della illegittimità costituzionale di norme dettate in materia di disconoscimento della paternità e di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità - dalla constatazione del rilievo assunto dalle prove ematologiche e genetiche (sentenze n. 266 e n. 50 del 2006).

Mentre, dunque, in passato si giustificavano la notevole resistenza dello status, comprovato dal relativo titolo, e, di riflesso, l'onere di un duplice processo, prima demolitivo e poi costitutivo, attualmente i nuovi accertamenti disponibili potrebbero suggerire soluzioni differenti, come, per l'appunto, la caducazione dello status antecedente, con il relativo titolo, quale effetto di un nuovo accertamento con esso incompatibile.

5.2.2.- Ciò premesso, occorre, tuttavia, considerare anche una seconda ragione sottesa all'esigenza della previa azione demolitiva: quella di assicurare a chi è già titolare dello status di genitore di essere parte, e dunque di avere una congrua tutela sostanziale e processuale, nel giudizio che può incidere sul suo legame familiare.

È, allora, evidente che l'ipotesi di rendere il titolo cedevole a un accertamento con esso contrastante non può privare di tutela chi, sulla base della funzione certativa del titolo, ha conseguito lo status e su quel fondamento ha costruito relazioni familiari.

Un intervento sulla norma censurata (o sulle altre di analogo tenore) che escludesse la necessità dell'azione demolitiva dovrebbe, in altro modo, garantire un'adequata protezione a chi è titolare del precedente status.

6.- La ricostruzione del quadro normativo, sopra delineata, consente ora di trarre le dovute conseguenze in merito all'ammissibilità delle questioni sollevate con il *petitum* principale.

6.1.- Innanzitutto, pur a fronte di una disposizione non priva di criticità sotto il profilo costituzionale (punto 7), questa Corte prende atto che, per rimuovere il *vulnus* lamentato dal giudice *a quo*, eliminando la condizione del giudizio demolitivo del precedente status, sarebbe necessaria una riforma di sistema idonea a farsi carico di molteplici profili.

L'esigenza di coniugare la tutela dei diritti di chi vuol far accertare una nuova identità, con la protezione di chi, sulla base della efficacia certativa del titolo, vanta il precedente status, rende, infatti, necessario un intervento di competenza del legislatore.

In particolare, l'effetto caducatorio dello status pregresso andrebbe esplicitato per consentire al giudice di tenere conto degli interessi coinvolti da tale effetto demolitivo.

Da un lato, in un eventuale giudizio promosso nell'interesse del figlio minore, il giudice dovrebbe poter ponderare che dall'accertamento del nuovo status discende anche la rimozione del legame antecedente.

Da un altro lato, andrebbe disposto (o almeno reso desumibile dalla previsione esplicita della caducazione del pregresso status) l'intervento necessario nel giudizio del genitore esposto al citato meccanismo.

Senza una riforma di sistema, l'attuale disciplina della dichiarazione giudiziale di paternità o maternità farebbe residuare una tutela debolissima al genitore, benché dotato di un titolo di stato. Questi avrebbe, infatti, una semplice facoltà di intervenire nel giudizio, come «chiunque vi abbia interesse» (art. 276, secondo comma, cod. civ.), o potrebbe proporre, avverso la sentenza che accerta il nuovo status, un'opposizione di terzo, ai sensi dell'art. 404, primo comma, del codice di procedura civile.

Da ultimo, andrebbe, altresì, effettuato un intervento organico, che valuti le ricadute su altre disposizioni (a partire dall'art. 239 cod. civ.) e provveda agli opportuni coordinamenti.





6.2.- A fronte della riforma di sistema che si renderebbe necessaria per rimuovere la condizione del giudizio demolitivo, come prospettato dal *petitum principale*, la stessa formulazione di quest'ultimo si dimostra generica e ambigua.

In particolare, l'ordinanza non chiarisce, una volta superata la necessità del giudizio demolitivo, in conseguenza dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, quale effetto avrebbe una sentenza di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità sul preesistente stato di filiazione, comprovato dal relativo titolo.

L'esito potrebbe essere quello della coesistenza di due titoli di stato formalmente confliggenti, cui sembra alludere l'ordinanza, là dove afferma che il giudicato sulla dichiarazione giudiziale di paternità o maternità «escludere[bbe] la veridicità (solo formale) del rapporto filiale contrastante con quello accertato». O, in alternativa, potrebbe essere quello - evocato sempre dall'ordinanza, in un diverso passaggio - di ritenere che il nuovo accertamento travolga automaticamente il precedente status, e il relativo titolo, in ragione della «efficacia certativa retroattiva» della sentenza di accoglimento della dichiarazione giudiziale di paternità o maternità.

Una simile alternativa, che ha differenti implicazioni, collegate al problema della tutela del titolare del pregresso status, prova l'ambiguità e la genericità del *petitum principale*.

6.3.- In definitiva, tanto l'esigenza che sia il legislatore a procedere a una «revisione organica della materia in esame» (sentenza n. 101 del 2022 e, in senso analogo, di recente, sentenze n. 143, n. 100 e n. 22 del 2022, n. 151, n. 32 e n. 33 del 2021; n. 80 e n. 47 del 2020, n. 23 del 2013), facendosi carico della complessità degli interessi coinvolti, onde prevedere «cautele» (sentenza n. 143 del 2022) ed evitare «disarmonie» (sentenza n. 32 del 2021), quanto il carattere generico e ambiguo del *petitum* formulato in via principale (sentenze n. 239 e n. 237 del 2019) inducono questa Corte a dichiararne l'inammissibilità.

7.- Spetterà, dunque, al legislatore, nella sua discrezionalità, valutare, alla luce dell'evoluzione delle tecniche di accertamento della filiazione, come un intervento di sistema possa tenere conto di tutti gli interessi coinvolti, senza comprimere in maniera sproporzionata diritti di rango costituzionale.

La necessità di un giudizio articolato in più gradi, che si concluda con una sentenza passata in giudicato demolitiva del precedente status, costituisce, in effetti, un onere gravoso a carico del figlio che intenda far accertare la propria identità biologica, e rischia di risolversi, oltre che in una violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), in un ostacolo «all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., e ciò per giunta in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali, attinenti allo status ed alla identità biologica» (sentenza n. 50 del 2006).

Inoltre, l'onere di un duplice processo comporta il rischio per il figlio di rimanere privo di status: quello oramai demolito e quello che potrebbe non palesarsi all'esito del successivo giudizio; rischio particolarmente grave quando riguardasse un minore, il cui interesse ai legami familiari merita - com'è noto - particolare tutela (si vedano le sentenze di questa Corte n. 127 del 2020 e n. 272 del 2017 e, in una prospettiva analoga, le pronunce della Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza n. 27140 del 2021 e sentenza 22 dicembre 2016, n. 26767).

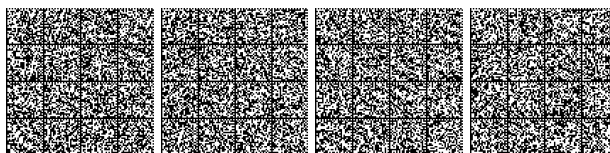
8.- Passando ora alle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata, esse prospettano la possibilità di addivenire a una sentenza dichiarativa della paternità o della maternità condizionata all'esito del giudizio demolitivo, che, dunque, non viene, in questo caso, messo in discussione.

8.1.- Le questioni, così formulate, coinvolgono le implicazioni processuali che derivano dal collegamento fra l'art. 269 cod. civ. e l'art. 253 cod. civ.

Quest'ultima norma, in particolare, si avvale, a partire dalla rubrica, di una espressione - l'«inammissibilità» - che, riferita a un atto negoziale, qual è il riconoscimento, si è dimostrata atecnica e non idonea a evocare uno specifico rimedio. Ha, pertanto, alimentato un contrasto nell'alternativa fra invalidità e inefficacia, che ha visto, infine, prevalere la seconda ipotesi ricostruttiva, associata alla configurazione della demolizione giudiziale del pregresso status quale condizione legale sospensiva di efficacia dell'atto (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 5 novembre 1997, n. 10838; sezione seconda civile, sentenza 3 giugno 1978, n. 2782).

Il medesimo lemma, proiettato sull'art. 269 cod. civ. che riguarda un procedimento giudiziario, ha, invece, favorito il ricorso alla nozione tecnica di inammissibilità o improponibilità della domanda, sull'assunto che la rimozione del pregresso status si configurerebbe quale presupposto processuale dell'azione, che andrebbe a inibire lo stesso avvio del giudizio (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 19 agosto 1998, n. 8190).

In contrasto con tale prevalente orientamento, una recente pronuncia della giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 3 luglio 2018, n. 17392) ha offerto una differente interpretazione del citato impedimento, ravvisando tra le due cause (quella volta alla rimozione dello stato preesistente e quella finalizzata alla dichiarazione giudiziale di paternità o maternità) un rapporto di «pregiudizialità in senso tecnico-giuridico», che



non sarebbe ostativo alla proposizione della domanda, ma solo al suo accoglimento, il che renderebbe necessaria una sospensione del giudizio in attesa dell'esito di quello pregiudiziale.

8.2.- A fronte di tale pronuncia, la Corte rimettente ritiene che la citata soluzione ermeneutica, per un verso, non sarebbe applicabile al giudizio *a quo*, nel quale non era stato ancora avviato il processo relativo al disconoscimento di paternità, e, per un altro verso, non sarebbe comunque idonea a sanare l'asserito vulnus ai principi costituzionali.

Invero, la soluzione accolta dal giudice di legittimità, nel prospettare una sospensione - ai sensi dell'art. 295 cod. proc. civ. - tempera le criticità segnalate dal giudice *a quo*, sebbene non sia risolutiva.

In particolare, se è vero che l'esistenza di un nesso di pregiudizialità tecnica tra i due giudizi consente la loro proposizione cumulativa (art. 103 cod. proc. civ.) o la loro riunione per connessione (art. 274 cod. proc. civ.), si tratta di facoltà non sempre esperibili: nello specifico, la riunione dipende dallo stadio di avanzamento dei due giudizi.

8.3.- Ciò premesso, i termini con cui il giudice *a quo* pone, in via subordinata, le questioni di legittimità costituzionale per risolvere il lamentato vulnus non consentono a questa Corte di accedere al giudizio di merito.

La prospettazione di un intervento additivo, di carattere manipolativo, volto a invertire radicalmente l'ordine di proposizione delle due azioni fissato dal codice e a introdurre nella materia processuale un istituto - qual è la sentenza condizionata - che non trova una esplicita base normativa e che avrebbe carattere inusuale e atipico persino rispetto a come è configurato nell'esperienza giurisprudenziale, determina l'inammissibilità delle questioni.

Esse, infatti, si pongono in evidente e frontale contrasto con il costante orientamento di questa Corte, che riserva alla discrezionalità del legislatore la disciplina della materia processuale, salvo che la stessa palesi una «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute» (sentenze n. 143 e 13 del 2022, n. 213, n. 148 e n. 87 del 2021, n. 58 del 2020).

9.- In conclusione, tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente sono inammissibili.

Solo un intervento di sistema, operato dal legislatore, potrebbe garantire tutela ai diritti fondamentali, invocati dalla Corte rimettente, evitando il sacrificio di altri diritti e assicurando una complessiva coerenza alla disciplina delle azioni di stato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 269, primo comma, del codice civile sollevate - in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea 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, agli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, nonché all'art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 -, dalla Corte di appello di Salerno, sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

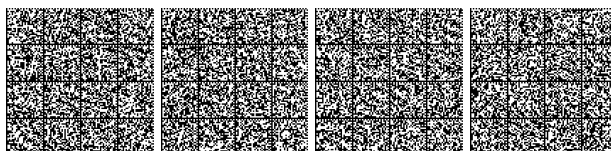
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 178

*Sentenza 9 giugno - 15 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giustizia amministrativa - Riparto di giurisdizione - Controversie risarcitorie per i danni conseguenti a comportamenti meramente materiali della pubblica amministrazione, nella gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, nella lettura offerta dal diritto vivente - Denunciata violazione dei principi costituzionali sul riparto di giurisdizione, come enunciati nelle sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006 - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lettera *p*).
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma, 111 e 113, primo 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

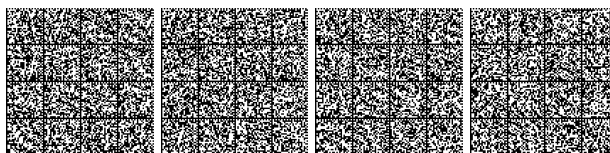
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera *p*), dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria nel procedimento vertente tra G. M. e il Comune di Reggio Calabria e altro, con ordinanza del 30 gennaio 2021, iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 30 gennaio 2021, iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Reggio Calabria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera *p*), dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma, 111 e 113, primo comma, della Costituzione.

La citata disposizione prevede che «[s]ono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: [...] le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 4 della medesima legge n. 225 del 1992 e le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati».



La disposizione è censurata «nella parte in cui, per come univocamente interpretat[a] dalla giurisprudenza della Corte Suprema di cassazione, divenuta vero e proprio “diritto vivente”, devolve alla cognizione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie risarcitorie, quand’anche relative a diritti costituzionalmente tutelati, promosse ai sensi degli artt. 2043 e 2051 cod. civ. nei confronti della pubblica amministrazione custode dei rifiuti, per i danni conseguenti a comportamenti meramente omissivi della stessa pubblica amministrazione, posti in essere in via di mero fatto, nelle quali la stessa non esercita - nemmeno mediatamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici - alcun pubblico potere».

Così interpretata, la disposizione si porrebbe in contrasto con i principi enunciati da questa Corte nelle sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006, sicché sussisterebbe la violazione degli indicati parametri costituzionali.

1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono sorte nel corso di un giudizio promosso da G. M. nei confronti del Comune di Reggio Calabria e della Regione Calabria per ottenere il risarcimento del danno subito in occasione del suo intervento, in qualità di vigile del fuoco, nello spegnimento di un incendio di rifiuti posti sulla pubblica via. In tale occasione, un getto di olio bollente fuoriuscito da un barile di latta abbandonato tra i rifiuti lo aveva colpito alle gambe, causandogli un danno alla salute. A fondamento della sua domanda G. M. ha fatto valere la responsabilità da cosa in custodia, ai sensi dell’art. 2051 cod. civ., degli enti pubblici convenuti, in quanto «oggetti che avrebbero dovuto fronteggiare l’emergenza rifiuti nel periodo in cui si era verificato l’evento dannoso».

Nel processo principale, la Regione Calabria ha eccepito in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, affermando che la controversia rientrerebbe nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di «gestione del ciclo dei rifiuti», ai sensi del citato art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm.

1.2.- Secondo il rimettente, l’eccezione dovrebbe essere accolta sulla base di un orientamento espresso in alcune pronunce della Corte di cassazione divenute ormai diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 28 giugno 2013, n. 16304; terza sezione civile, sentenza 19 dicembre 2014, n. 26913; sesta sezione civile - 3, ordinanza 21 settembre 2017, n. 22009), rese in giudizi relativi al risarcimento dei danni causati a privati cittadini dall’omesso prelievo, trasporto e smaltimento dei rifiuti da parte delle amministrazioni comunali.

In esse la Suprema Corte avrebbe affermato la giurisdizione del giudice amministrativo, statuendo in particolare che: nelle controversie sottoposte al suo esame non sarebbero stati applicabili, *ratione temporis*, né l’art. 4 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 123, né, dopo la sua abrogazione, l’art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm., che lo ha sostanzialmente riprodotto; tali norme, comunque, nulla avrebbero innovato rispetto alle previgenti regole sul riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, perché la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani è un servizio pubblico che la legge riserva obbligatoriamente ai comuni; di conseguenza, ogni controversia concernente l’organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, ivi comprese quelle aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti all’omessa adozione dei provvedimenti necessari a prevenire o impedire l’abbandono dei rifiuti sulle strade, ovvero a rimuoverne gli effetti, sarebbe appartenuta alla giurisdizione del giudice amministrativo già ai sensi dell’art. 33, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell’articolo 11, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall’art. 7 della legge 21 luglio 2000 n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), che attribuiva al giudice amministrativo la giurisdizione ove si fosse in presenza dell’esercizio di potestà pubblicistiche, ancorché incidenti su diritti e sulle connesse domande risarcitorie; in conclusione, qualora la lesione di detti diritti sia allegata come effetto di un comportamento illegittimo perché omissivo dell’adozione dei provvedimenti necessari per prevenire, impedire, rimuovere l’abbandono dei rifiuti sulle strade, la relativa controversia rientrerebbe nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Particolare rilievo assumerebbe la citata ordinanza della Corte di cassazione n. 22009 del 2017, resa in una controversia simile a quella oggetto del processo principale. In quel caso si trattava del risarcimento dei danni causati dall’incendio di due cassonetti per i rifiuti solidi urbani collocati nei pressi di un’abitazione privata, la cui proprietaria aveva citato il Comune in quanto responsabile da cosa in custodia ai sensi dell’art. 2051 cod. civ. La Suprema Corte avrebbe riconosciuto la giurisdizione del giudice amministrativo identificando la causa petendi «nella congiunta circostanza della pericolosità della collocazione dei cassonetti a ridosso della casa di abitazione e nell’inerzia della P.A. a dispetto delle segnalazioni in merito inviate». Rilevante sarebbe, in particolare, il fatto che la «malaccorta gestione [...] dei manufatti necessari al ciclo di raccolta dei rifiuti» coinvolgerebbe l’esercizio del potere autoritativo nell’organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani. Così individuata, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo presenterebbe un’ampiezza «indiscriminata [...], idonea a comprendere pure le fattispecie in materia di diritti ai sensi dell’art. 2051 cod. civ.».





1.3.- Il giudice *a quo* ravvisa la rilevanza delle questioni nella circostanza che il diritto vivente non consentirebbe «soluzioni ermeneutiche diverse da quelle elaborate dalla Suprema Corte di Cassazione» circa la spettanza al giudice amministrativo della controversia al suo esame. In conseguenza di ciò e in accoglimento dell'eccezione formulata dalla convenuta, il Tribunale stesso dovrebbe dichiarare il proprio difetto di giurisdizione.

Secondo la citata giurisprudenza di legittimità - da cui il rimettente afferma di non potersi discostare - l'esistenza di un nesso ineliminabile tra la domanda di risarcimento del danno ai sensi degli artt. 2043 e 2051 cod. civ. e la prospettata gestione malaccorta dei rifiuti attrarrebbe la controversia all'ambito di applicazione dell'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm.

In ogni caso, ove anche non si fosse in presenza di un vero e proprio diritto vivente, l'assai probabile rischio di riforma da parte del giudice di ultimo grado di un'eventuale pronuncia dissenziente giustificerebbe, ad avviso del rimettente, la proposizione della questione come unica via idonea a impedire l'applicazione di una disposizione costituzionalmente illegittima (è citata la sentenza n. 240 del 2016). Infatti, «se il giudice non si determinasse a sollevare la questione di legittimità costituzionale, l'alternativa sarebbe dunque solo adeguarsi ad una interpretazione che non si condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata». Ciò che escluderebbe l'inammissibilità della questione per richiesta di avallo interpretativo (è citata la sentenza n. 1 del 2021).

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che l'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm., come interpretato dalla Corte di cassazione, attribuirebbe al giudice amministrativo anche le controversie risarcitorie derivanti, come nella fattispecie oggetto del processo principale, da comportamenti omissivi posti in essere in via di mero fatto, quale l'omessa rimozione o l'omessa custodia dei rifiuti abbandonati sulle pubbliche strade, che abbiano causato la lesione di diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto alla salute.

Così statuendo, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma, 111 e 113, primo comma, Cost. In base alle sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006 di questa Corte, infatti, l'art. 103, primo comma, Cost. non attribuisce al legislatore un'assoluta e indiscriminata discrezionalità nell'assegnare al giudice amministrativo materie in regime di giurisdizione esclusiva, ma solo il potere di indicare «particolari materie», in cui lo stesso giudice conosce anche posizioni di diritto soggettivo. Tali materie devono essere «particolari» nel senso che in esse deve comunque venire in evidenza l'esercizio di poteri pubblici, sia tramite atti unilaterali e autoritativi, sia tramite moduli consensuali, sia infine tramite semplici comportamenti, purché sempre riconducibili, anche «mediatamente», all'esercizio di un potere pubblico.

In applicazione di tali principi, le controversie meramente risarcitorie, riguardanti la responsabilità dell'ente pubblico ai sensi dell'art. 2051 cod. civ. (similmente a quelle, ad esempio, attinenti ai danni da «insidia» o «trabocchetto» sul manto stradale), non potrebbero rientrare nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In questi casi, la domanda giudiziale, anche se in apparenza diretta a censurare implicitamente l'attività dell'amministrazione custode del bene (secondo l'esempio fatto, la cattiva manutenzione stradale), non comporterebbe «alcuna intromissione nel potere amministrativo», giacché il danneggiato si limita a chiedere il risarcimento dei danni cagionati dalla cosa in custodia dell'amministrazione e non la condanna della stessa amministrazione a eliminare la causa dell'evento lesivo (la «insidia» o il «trabocchetto» sul manto stradale, sempre secondo l'esempio fatto).

La Corte di cassazione, invece, avrebbe finito per interpretare il termine «mediatamente», di cui all'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm., come sinonimo di «indirettamente», facendo rientrare nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche controversie che non coinvolgono il pubblico potere, sulla base del semplice dato che «un danno, quand'anche riconducibile allo schema dell'art. 2051 cod. civ., nel suo complesso [è] ascrivibile alla malaccorta gestione» dei rifiuti (ordinanza n. 22009 del 2017).

Il rimettente ricorda ancora che questa Corte, con la sentenza n. 35 del 2010 e con l'ordinanza n. 167 del 2011, avrebbe già rigettato analoghe questioni riferite alla disciplina previgente, ma ritiene che la sopravvenienza di un difforme diritto vivente, relativo a casi identici, richieda un nuovo vaglio delle medesime questioni. In ogni caso, il carattere frequentemente bagatellare delle controversie in materia, in cui si fanno valere spesso pretese risarcitorie per «fastidi» e «disagi» derivanti dalla cattiva gestione dei rifiuti, porterebbe a ritenere più adeguata la loro trattazione in sede di giurisdizione ordinaria.

2.- Con atto depositato il 17 dicembre 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni.

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili, innanzitutto, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto il rimettente non avrebbe esposto le ragioni di contrasto della norma censurata con ciascuno dei parametri invocati, essendosi limitato ad affermare che l'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm., come interpretato dalla Corte di cassazione, «si appalesa costituzionalmente illegittim[o]» perché non in linea con i principi affermati da questa Corte con le sentenze n. 204 del 2004 e n. 196 del 2006.



2.1.1.- Le questioni sarebbero inammissibili, inoltre, perché il rimettente non avrebbe tentato di interpretare la norma censurata in senso costituzionalmente orientato, nel senso che essa consentirebbe di ricondurre alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie riguardanti i comportamenti di mero fatto della pubblica amministrazione in materia di gestione dei rifiuti, che non comportino l'esercizio di poteri autoritativi, secondo quanto statuito da questa Corte nell'ordinanza n. 167 del 2011.

Tale interpretazione corrisponderebbe al consolidato orientamento della Corte di Cassazione sul riparto della giurisdizione, formatosi già in relazione al previgente art. 4, comma 1, del d.l. n. 90 del 2008 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 7 luglio 2010, n. 16032 e 11 giugno 2010, n. 14126), poi confermato con riguardo all'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm., sostanzialmente riproduttivo del contenuto del citato art. 4, comma 1 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 21 luglio 2021, n. 20824, 19 luglio 2021, n. 20539 e 30 luglio 2020, n. 16456).

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate alla luce della richiamata giurisprudenza di legittimità. In particolare, la citata ordinanza delle Sezioni unite n. 16456 del 2020, resa in una controversia relativa a danni per mancata manutenzione di una discarica intercomunale, ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario in quanto nel giudizio *a quo* non veniva in discussione «la legittimità dell'adozione o meno di provvedimenti amministrativi in tema di gestione dei rifiuti, bensì un [...] illecito comportamento materiale dei Comuni, [...] consistente nella omessa manutenzione della discarica».

Contrariamente a quanto affermato dal rimettente, secondo la costante interpretazione offerta dalla Corte regolatrice della giurisdizione, dunque, l'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm. non si riferirebbe alle controversie risarcitorie che, come nel giudizio *a quo*, siano fondate su comportamenti della pubblica amministrazione di tipo omissivo, non collegati, nemmeno indirettamente, all'esercizio di pubblici poteri nella materia della gestione dei rifiuti.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Reggio Calabria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera *p*), dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma, 111 e 113, primo comma, della Costituzione.

La citata disposizione prevede che «[s]ono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: [...] le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 4 della medesima legge n. 225 del 1992 e le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati».

Le questioni di legittimità costituzionale sono sorte nel corso di un giudizio promosso da G. M. nei confronti del Comune di Reggio Calabria e della Regione Calabria per ottenere il risarcimento del danno subito in occasione del suo intervento, in qualità di vigile del fuoco, nello spegnimento di un incendio di rifiuti posti sulla pubblica via. In tale occasione, un getto di olio bollente fuoriuscito da un barile di latta abbandonato tra i rifiuti lo aveva colpito alle gambe, causandogli un danno alla salute. A fondamento della sua domanda G. M. ha fatto valere la responsabilità da cosa in custodia, ai sensi dell'art. 2051 cod. civ., degli enti pubblici convenuti, in quanto «soggetti che avrebbero dovuto fronteggiare l'emergenza rifiuti nel periodo in cui si era verificato l'evento dannoso».

Nel processo principale, la Regione Calabria ha eccepito in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, affermando che la controversia rientrerebbe nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di «gestione del ciclo dei rifiuti», ai sensi del citato art. 133, comma 1, lettera *p*).

1.1.- La disposizione oggetto del presente giudizio è censurata «nella parte in cui, per come univocamente interpretat[a] dalla giurisprudenza della Corte Suprema di cassazione, divenuta vero e proprio “diritto vivente”, devolve alla cognizione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie risarcitorie, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati, promosse ai sensi degli articoli 2043 e 2051 del codice civile, nei confronti della pubblica amministrazione custode dei rifiuti, per i danni conseguenti a comportamenti meramente omissivi della stessa pubblica amministrazione, posti in essere in via di mero fatto, nelle quali la stessa non esercita - nemmeno mediamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici - alcun pubblico potere».



Così interpretata, la disposizione si porrebbe in contrasto con i principi enunciati da questa Corte nelle sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006, sicché sussisterebbe la violazione degli indicati parametri costituzionali (artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma, 111 e 113, primo comma, Cost.).

1.1.1.- Secondo il rimettente, si sarebbe formato un orientamento del giudice di legittimità in contrasto con le pronunce di questa Corte che - in linea con le citate sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006 - hanno delimitato l'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella materia della «gestione dei rifiuti» alle ipotesi in cui «l'amministrazione agisca [...] come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi sia mediante moduli consensuali ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sia infine mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali avulsi da tale esercizio. In tale ultimo caso, infatti, la cognizione delle controversie nascenti da siffatti comportamenti spetta alla giurisdizione del giudice ordinario» (sentenza n. 35 del 2010, relativa al previgente art. 4 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, recante «Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile», convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 123, il cui contenuto è stato sostanzialmente riprodotto nell'art. 133, comma 1, lettera p, cod. proc. amm.; in termini, sentenza n. 179 del 2016 nonché, sempre sulla disposizione previgente, ordinanze n. 54 e n. 167 del 2011, n. 371 del 2010).

Per contro, la Corte di cassazione - con un orientamento che il rimettente riconduce a tre decisioni (sezioni unite civili, sentenza 28 giugno 2013, n. 16304; terza sezione civile, sentenza 19 dicembre 2014, n. 26913; sesta sezione civile, ordinanza 21 settembre 2017, n. 22009) - affermerebbe la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in controversie relative al risarcimento dei danni causati a privati cittadini dall'omesso prelievo, trasporto e smaltimento dei rifiuti da parte delle amministrazioni comunali. Secondo questo orientamento, che il rimettente definisce «granitico» e tale da costituire ormai diritto vivente, l'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm. dovrebbe dunque essere interpretato nel senso che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si estende alle controversie risarcitorie per danni conseguenti a meri comportamenti omissivi tenuti dalla pubblica amministrazione nella raccolta dei rifiuti, ancorché avulsi dall'esercizio di un pubblico potere.

L'affermarsi di un siffatto diritto vivente, in contrasto con la citata giurisprudenza costituzionale, richiederebbe un nuovo vaglio delle medesime questioni ad opera di questa Corte, chiamata dunque a scrutinare l'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm. nell'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione.

2.- Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate, per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, dall'interveniente Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Le questioni sarebbero innanzitutto inammissibili per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto il rimettente si sarebbe limitato a lamentare genericamente l'illegittimità costituzionale della norma contestata, nell'interpretazione attribuita dalla Corte di cassazione, perché non in linea con i principi affermati nelle sentenze di questa Corte n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006, senza esporre le ragioni di contrasto con ciascuno dei parametri invocati.

L'eccezione non è fondata.

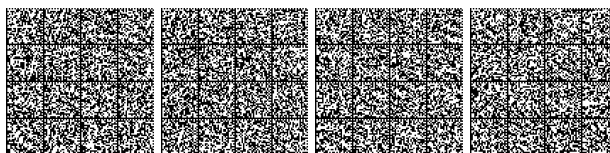
Le norme costituzionali invocate a parametro coincidono con quelle alla cui stregua questa Corte ha esaminato la disciplina sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle pronunce citate, sicché l'ordinanza di rimesione, riproducendone per sintesi il contenuto, dimostra di aderirvi.

Si deve inoltre escludere che si sia in presenza di mera motivazione per relationem, avendo ottemperato il rimettente all'obbligo di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2018, n. 10 del 2015, n. 7 del 2014, n. 234 del 2011 e n. 143 del 2010; ordinanze n. 175 del 2013, n. 239 e n. 65 del 2012).

2.2.- Ancora, le questioni sarebbero inammissibili perché il rimettente non avrebbe tentato di interpretare la norma censurata in senso costituzionalmente orientato, adeguandosi a quanto già statuito da questa Corte nell'ordinanza n. 167 del 2011, sulla spettanza al giudice ordinario della giurisdizione nelle controversie riguardanti i comportamenti di mero fatto della pubblica amministrazione, senza l'esercizio di poteri autoritativi, in materia di gestione dei rifiuti.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

La tesi del giudice *a quo*, secondo cui l'interpretazione contestata dell'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm. sarebbe talmente consolidata da costituire diritto vivente, è idonea a legittimare di per sé - e salva la verifica della sua correttezza (su cui *infra* ai punti 3.1. e 3.2.) - la proposizione di una questione di legittimità costituzionale. In base al costante orientamento di questa Corte, infatti, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, “il giudice





*a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di 'diritto vivente' e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015)» (sentenza n. 95 del 2020; nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 180 e n. 33 del 2021).

Di conseguenza, «una volta che il giudice abbia consapevolmente scelto in modo non implausibile una determinata interpretazione della norma, che ritiene non superabile, «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015)» (sentenza n. 240 del 2016).

Nel caso in esame, il rimettente offre una lettura non implausibile dell'interpretazione data dalla Corte di cassazione alla norma censurata e ne assume la non superabilità, sicché la valutazione della correttezza di tale lettura, e in ultima analisi dell'interpretazione prescelta e della sua portata, deve essere riservata al merito.

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

Come visto, le censure del rimettente muovono dalla prospettazione di una consolidata interpretazione giurisprudenziale dell'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm., che comporterebbe la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie risarcitorie attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti posta in essere anche tramite comportamenti di mero fatto della pubblica amministrazione non riconducibili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un potere pubblico.

3.1.- Un esame attento della giurisprudenza di legittimità in materia - e, in particolare, di quella stessa evocata dal rimettente - porta ad escludere, tuttavia, che un'interpretazione in questi termini della norma censurata esista e sia consolidata al punto da costituire diritto vivente.

L'orientamento giurisprudenziale richiamato nell'ordinanza di rimessione, nel precisare che appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo ogni controversia attinente all'«organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani [...] e [al]l'esercizio del correlativo potere dell'Amministrazione comunale» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 16304 del 2013; terza sezione civile, sentenza n. 26913 del 2014), sottolinea invero la necessità che alla definizione della fattispecie che radica la giurisdizione amministrativa concorra l'esercizio di un potere, giacché «presupposto della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è l'esercizio, ancorché illegittimo o mancato, del potere che la legge attribuisce alla Pubblica Amministrazione per la gestione del servizio pubblico di raccolta [dei] rifiuti urbani nel pubblico interesse; mentre la stessa lettera della norma esige trattarsi, quando l'azione non abbia ad oggetto in via diretta atti e provvedimenti amministrativi, di comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere» (Cass., ordinanza n. 22009 del 2017).

Di conseguenza, le stesse controversie in materia di gestione dei rifiuti da parte della pubblica amministrazione, anche se incidenti su diritti soggettivi e sulle connesse fattispecie risarcitorie, rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo «allorché la lesione d[ei] diritti sia dedotta come effetto di un comportamento illegittimo perché omissivo di adozione di provvedimenti da emettere per prevenire, impedire, rimuovere l'abbandono dei rifiuti sulle strade» (Corte cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 16304 del 2013).

Quanto affermato dunque in termini generali dalla Corte di cassazione a proposito dell'ambito della giurisdizione amministrativa nelle controversie di cui all'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm. è in linea con il richiamato orientamento di questa Corte secondo cui, affinché sia rispettato il limite costituzionale desumibile dall'art. 103 Cost., è decisivo che si tratti di comportamenti costituenti, comunque, «espressione di un potere amministrativo e non anche [di] quelli meramente materiali posti in essere dall'amministrazione al di fuori dell'esercizio di una attività autoritativa» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2010).

3.2.- L'esame in concreto delle controversie che le medesime citate pronunce della Suprema Corte hanno ritenuto devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo conferma del resto tale conclusione.

Così è innanzitutto per il caso oggetto dell'ordinanza della Corte di cassazione n. 22009 del 2017, che il giudice *a quo* valorizza per l'asserita identità con quella sottoposta alla sua cognizione, essendosi trattato della responsabilità di un comune da cosa in custodia, ai sensi dell'art. 2051 cod. civ., per danni causati dall'incendio di alcuni cassonetti siti nei pressi dell'abitazione di un privato. Nell'ipotesi di specie, tuttavia, la causa petendi è identificata dalla Corte di cassazione, ai fini del riparto della giurisdizione, «nella congiunta circostanza della pericolosità della collocazione dei cassonetti a ridosso della casa di abitazione e nell'inerzia della P.A. a dispetto delle segnalazioni in merito inviate», cosicché la domanda aveva «coinvolto il corretto esercizio d[el] potere di sorveglianza, anche solo sotto il profilo della custodia», dei «manufatti deputati» alla raccolta dei rifiuti. Ne risulta «preponderante» la considerazione dei cassonetti «quali



oggetto dei poteri di organizzazione e di gestione» del servizio di raccolta dei rifiuti anziché «quali oggetto di custodia». Questa è la ragione per cui, essendo coinvolto l'esercizio di un potere, anche una fattispecie dannosa ai sensi del citato art. 2051 cod. civ. rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo. Secondo la Corte di cassazione, infatti, nel caso concreto «anche la pretermissione delle segnalazioni di pericolosità delle scelte [...] operate ha implicato, se non altro in tesi, l'esercizio del potere della pubblica amministrazione di scelta della collocazione sul territorio e delle modalità di custodia dei manufatti da cui si è originato il danno». L'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo si collega, dunque, a un comportamento materiale della pubblica amministrazione riconducibile all'omessa adozione dei provvedimenti organizzativi del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti idonei a prevenire il pericolo segnalato.

La giurisprudenza di legittimità successiva alle richiamate pronunce ha confermato tali conclusioni, precisandone ulteriormente i termini. Così in particolare, nel dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario in una fattispecie risarcitoria per danni causati dalla collocazione di un punto di raccolta dei rifiuti nelle immediate vicinanze di un'abitazione privata, la stessa Corte di cassazione, a sezioni unite, ha negato l'esistenza di un «reale contrasto» con le sue precedenti sentenze n. 16304 del 2013 e n. 26913 del 2014, «stante la non sovrapposibilità delle vicende portate al vaglio del giudice», in quanto «nei casi da ultimo evocati si trattava di domande con le quali il privato contestava la complessiva gestione comunale del ciclo dei rifiuti, alla quale si addebitava di avere lesa, in definitiva, la salubrità del territorio comunale» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 luglio 2021, n. 20824).

Alla luce di quanto esposto, si deve escludere che l'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm. «viva» nell'ordinamento nei termini ipotizzati dal rimettente sulla base di una non corretta interpretazione di alcuni precedenti di legittimità. Lungi dall'affermare che spetti al giudice amministrativo la giurisdizione su tutte le controversie meramente risarcitorie per danni causati dai rifiuti in custodia della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 2051 cod. civ., il richiamato orientamento giurisprudenziale si pone, infatti, nell'alveo delle indicazioni di questa Corte sui limiti della giurisdizione esclusiva di quel giudice, che può conoscere solo comportamenti posti in essere dalla pubblica amministrazione nell'esercizio, anche in via mediata, di poteri pubblici.

Restano quindi necessariamente fuori dall'ambito di applicazione della disposizione contestata le controversie risarcitorie per danni cagionati da meri comportamenti in nessun modo riconducibili a detti poteri, che rientrano invece nella giurisdizione del giudice ordinario. E ciò - è appena il caso di sottolineare - a prescindere da ogni considerazione circa la dimensione dei danni stessi, essendo a questi fini del tutto irrilevante, a differenza di quanto sembra supporre il rimettente, l'eventuale carattere bagatellare delle pretese risarcitorie, che non può ovviamente comportare alcun effetto sulla determinazione della giurisdizione.

3.3.- In assenza dell'ipotizzato diritto vivente, non vi è dunque alcun contrasto tra la norma censurata, correttamente interpretata, e i parametri costituzionali invocati, con la conseguenza che il rimettente, nel provvedere sull'eccezione di difetto di giurisdizione, ben potrà adottare l'interpretazione dell'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm. da esso stesso condivisa, senza con ciò allontanarsi dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione. Nella controversia al suo esame - stando alla descrizione che ne offre l'ordinanza di rimessione - viene infatti in rilievo una domanda di risarcimento del danno conseguente a comportamenti meramente materiali della pubblica amministrazione, non ricompresi nell'ambito di applicazione della norma censurata, in quanto l'attore nel processo principale si limita a prospettare, secondo lo schema della responsabilità civile ai sensi dell'art. 2051 cod. civ., la relazione causale tra le cose in custodia della pubblica amministrazione e l'evento lesivo, da cui sarebbe derivato il danno ingiusto, senza che in alcun modo venga dato conto di azioni od omissioni della pubblica amministrazione, in relazione alle quali detto comportamento possa essere ricondotto, ancorché in via mediata, al novero dei poteri della stessa amministrazione.

In conclusione, richiamando le considerazioni svolte da questa Corte nella citata ordinanza n. 167 del 2011 (riguardanti, come detto, analoghe questioni di legittimità costituzionale del previgente art. 4 del d.l. n. 90 del 2008, come convertito), «le censure prospettate, in relazione a tutti i parametri costituzionali evocati, muovono, per le ragioni esposte, da un presupposto interpretativo erroneo e cioè che la norma in esame ricomprenderebbe nel suo ambito applicativo anche i comportamenti meramente materiali posti in essere dalla pubblica amministrazione».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera p), dell'Allegato I (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge*



18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), sollevate dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma, 111 e 113, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220178

N. 179

*Sentenza 21 giugno - 19 luglio 2022*

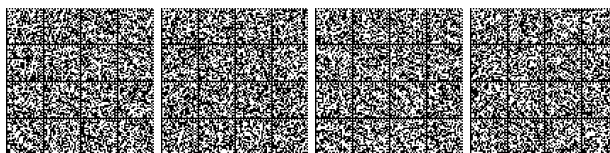
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni (competenza residuale) - Commercio e artigianato - Fondo per la concessione di contributi alle imprese non industriali, con sede legale o unità produttiva nei Comuni in cui si sono verificati, nel corso dell'anno 2020, interruzioni della viabilità causati da crolli di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale - Ripartizione delle somme stanziare - Spettanza al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, anziché mediante intesa con le Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Regioni (competenza residuale) - Turismo - Banca dati statale delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi - Onere per le Regioni di trasmettere al Ministero della cultura i dati inerenti alle strutture ricettive - Modalità di acquisizione dei codici identificativi regionali - Spettanza al Ministro della cultura, anziché mediante intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza residuale regionale in materia di turismo, dei principi di leale collaborazione e di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.**

**Regioni (competenza residuale) - Trasporto pubblico locale - Fondo a favore delle imprese che svolgono servizi di trasporto di passeggeri mediante autobus, non soggetti a obblighi di servizio pubblico - Criteri di ripartizione delle somme stanziare - Spettanza al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anziché mediante intesa con le Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Regioni (competenza residuale) - Turismo - Istituzione di un fondo per l'ingresso gratuito dei cittadini italiani residenti all'estero nella rete dei musei, di un fondo per le aree e dei parchi archeologici di pertinenza pubblica e per il sostegno del settore dei festival, dei cori e bande musicali e della musica jazz, di un fondo per la tutela e la valorizzazione delle aree di particolare interesse geologico e speleologico - Modalità attuative della misura e criteri di ripartizione delle somme stanziare - Spettanza al Ministro della cultura, anziché mediante intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza residuale regionale in materia di turismo, dei principi fondamentali in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché del principio di leale collaborazione - Estinzione del processo *in parte qua*.**



- Legge 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649.
- Costituzione, artt. 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120.

## 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. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udita nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

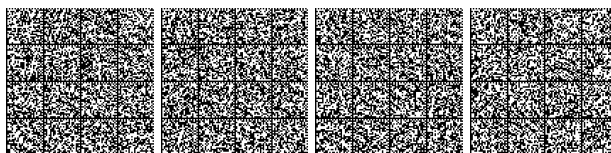
### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2021 e depositato il 4 marzo 2021 (reg. ric. n. 12 del 2021), la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), complessivamente in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1.1.- In merito all'impugnativa dell'art. 1, comma 90, della legge n. 178 del 2020, la ricorrente precisa che questa norma prevede, congiuntamente al comma 89, non impugnato, l'istituzione di un fondo che, al fine di incentivare la ripresa dei flussi di turismo di ritorno, consente ai cittadini italiani residenti all'estero l'ingresso gratuito nella rete dei musei, delle aree e dei parchi archeologici di pertinenza pubblica, senza prevedere alcun tipo di coinvolgimento regionale nella determinazione delle modalità attuative di tale misura.

Secondo la Regione Campania, la norma impugnata, in quanto finalizzata a «incentivare la ripresa dei flussi di turismo di ritorno», afferirebbe, «in via principale e diretta», alla materia del turismo, di competenza legislativa residuale delle regioni. Inoltre, in quanto volta a realizzare questa finalità attraverso l'accesso gratuito alla rete dei musei, delle aree e dei parchi archeologici di pertinenza pubblica, interverrebbe nella materia della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», oggetto di competenza concorrente, «peraltro coinvolgendo istituzioni museali pubbliche non statali, in assenza di alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni».

Pertanto, la disposizione in esame si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost. e con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.





1.2.- Anche le disposizioni di cui ai commi 92 e 93 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 interverrebbero, secondo la ricorrente, nelle materie del turismo e della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», istituendo un fondo «al precipuo scopo di tutelare e valorizzare le aree di particolare interesse geologico e speleologico, nonché di sostenerne lo sviluppo e la gestione ambientalmente sostenibile e di promuoverne la fruizione pubblica, [...] omettendo, tuttavia, di prevedere alcuna forma di coinvolgimento regionale nella determinazione dei criteri di ripartizione delle somme stanziare nel fondo».

Pertanto, anche queste disposizioni violerebbero gli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost. e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1.3.- La disposizione di cui all'art. 1, comma 115, della legge n. 178 del 2020 afferirebbe, invece, alla materia dello spettacolo; sarebbe pertanto riconducibile alla «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», comprensiva anche delle azioni a sostegno dello spettacolo.

Di conseguenza, «le norme statali avrebbero dovuto prevedere il previo coinvolgimento e [la previa] condivisione delle Regioni in ordine ai criteri e modalità di riparto delle risorse statali stanziare, [...] trattandosi di materia di competenza legislativa concorrente».

Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1.4.- In merito al comma 202 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, la ricorrente lamenta il fatto che le disposizioni di cui ai commi 201 e 202 prevedono la costituzione di un fondo finalizzato alla concessione di contributi alle imprese non industriali, «incidendo in settori notoriamente attratti alla competenza regionale, quali, a titolo esemplificativo, il commercio o l'agricoltura». In particolare, si tratterebbe di materie di competenza legislativa residuale delle regioni (a titolo esemplificativo, commercio e agricoltura) e concorrente (commercio con l'estero e sostegno all'innovazione per i settori produttivi). Quanto detto renderebbe necessario il «ricorso ad un'adeguata attività di coordinamento» (è richiamata in tal senso la sentenza n. 63 del 2008 di questa Corte).

Pertanto, la disposizione di cui al comma 202, non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento delle regioni nella determinazione delle modalità e dei criteri di ripartizione delle somme stanziare, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1.5.- Il comma 597 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 - che ha sostituito il comma 4 dell'art. 13-*quater* 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 - è, invece, impugnato perché interverrebbe in materia di turismo, rientrando nella competenza legislativa residuale delle regioni. In particolare, la creazione di una banca dati statale - in aggiunta a quelle regionali - delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi, invaderebbe l'anzidetta competenza legislativa residuale (è citata al riguardo la sentenza n. 84 del 2019).

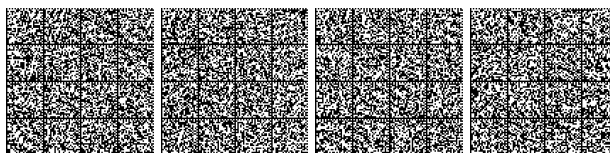
La ricorrente sottolinea inoltre che, in base alla norma impugnata, le regioni trasmettono al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo i dati inerenti alle strutture ricettive, mentre il quarto periodo dello stesso comma, stabilendo che con decreto del medesimo ministro sono definite le modalità di acquisizione dei codici identificativi regionali, non prevede alcun coinvolgimento delle regioni nella definizione delle stesse.

La difesa regionale aggiunge che, se anche si volesse ricondurre la disciplina in esame alla competenza legislativa statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico (ex art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), siffatta competenza dovrebbe, in ragione dell'interferenza con la materia del turismo, essere esercitata nel rispetto del principio di leale collaborazione (è richiamata la sentenza n. 384 del 2005).

Pertanto, il comma 597 violerebbe gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost. e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Sarebbe inoltre violato l'art. 97 Cost. «in considerazione del danno, in termini di certezza dell'attività amministrativa e del buon andamento pregiudicato dalla duplicazione di adempimenti e di dati informativi oltre che della sovrapposizione tra le finalità del codice identificativo previsto dalle disposizioni impugnate e quelli che le singole Regioni - quali la Regione Campania - hanno previsto».

1.6.- Da ultimo, la Regione Campania ha impugnato il comma 649 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 - che ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 85 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126 -, in quanto interverrebbe in materia di trasporto pubblico locale, rientrando nella competenza residuale delle regioni.

La difesa regionale richiama, sul punto, la sentenza n. 211 del 2016 di questa Corte, sull'assunto che da siffatta decisione si deduca l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali istitutive di fondi nel settore dei trasporti che non prevedono un adeguato coinvolgimento delle regioni.



Da quanto detto la ricorrente trae la conclusione dell'illegittimità costituzionale del comma 649, nella parte in cui non prevede che i criteri di riparto del fondo previsto nella norma impugnata siano definiti d'intesa con le regioni, per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.- Con atto depositato il 9 aprile 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che siano dichiarate inammissibili o non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso.

2.1.- In premessa, l'Avvocatura generale rileva che la legge n. 178 del 2020 avrebbe introdotto una serie di misure finalizzate ad attuare obiettivi di politica economica, anche in considerazione dell'evoluzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, le quali concorrerebbero a superare la crisi economica e sociale, rafforzando, altresì, alcuni rilevanti settori; a tal fine, la citata legge conterrebbe una serie di disposizioni che prevedono finanziamenti, con vincolo di destinazione, relativi a diversi ambiti di competenza.

Chiarito ciò, in via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, in primo luogo, per la genericità dei motivi dedotti dalla ricorrente, la quale muoverebbe dall'erroneo presupposto che le singole disposizioni impugnate abbiano inteso disciplinare direttamente e in modo esclusivo le materie espressamente indicate e di asserita competenza concorrente e residuale. Così facendo, la Regione Campania darebbe per scontata e presupposta la violazione delle proprie prerogative costituzionali, omettendo qualsiasi interpretazione delle disposizioni denunciate, rispetto alle quali si sarebbe limitata alla mera trascrizione. Inoltre, la ricorrente avrebbe omesso qualsiasi indagine circa l'eventuale collegamento sistematico con altre disposizioni e altre materie «trasversali», nelle quali risulterebbero prevalenti contenuti e finalità di politica economica generale o la fissazione dei livelli minimi uniformi di prestazione.

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile anche per la genericità con la quale sono invocate le norme parametro, in quanto le relative disposizioni costituzionali sarebbero meramente richiamate nelle rubriche dei singoli motivi e mancherebbe qualsiasi articolazione tesa alla dimostrazione delle violazioni lamentate. Così operando - continua la difesa statale - la ricorrente avrebbe fatto ricadere su questa Corte «il duplice compito di interpretare le norme denunciate e di operarne il raccordo (di concordanza o di dissonanza) con i parametri costituzionali».

In terzo luogo, il ricorso apparirebbe «complessivamente inammissibile» in quanto le doglianze sul mancato coinvolgimento della Regione, nella fase attuativa dei singoli fondi previsti, si risolverebbe in una denuncia «astratta e formale», poiché non verrebbe concretamente dimostrato il pregiudizio che il mancato coinvolgimento provocherebbe sull'esercizio dell'azione amministrativa di quest'ultima.

Tutti i motivi di ricorso sarebbero, comunque sia, non fondati.

2.2.- In particolare, quanto all'impugnativa del comma 90 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ne deduce preliminarmente l'inammissibilità, poiché la presunta invasione delle competenze regionali discenderebbe, semmai, dal comma 89, che ha istituito il fondo, e non dal comma 90, che reca la disciplina sull'utilizzazione del fondo in esame. Peraltro, nei confronti di quest'ultima disposizione non sarebbe stata svolta alcuna censura, mentre il comma 89 non è stato impugnato.

Nel merito, la difesa statale ritiene che il turismo non sia «l'oggetto primario della disciplina», bensì soltanto «lo strumento di attuazione di una disciplina che mira a finalità più ampie».

In particolare, secondo l'Avvocatura generale, la norma impugnata costituirebbe «una misura di promozione della cittadinanza attiva» degli italiani residenti all'estero. Pertanto, se lo status di cittadinanza deve intendersi come «la qualificazione giuridica del legame particolare tra un dato soggetto e un dato territorio e la società ivi insediata», nella nozione di cittadinanza rientrerebbero «tutte le misure idonee a garantire e a rafforzare il legame effettivo del soggetto con il territorio e la società nazional[e]». Da quanto detto la difesa statale trae la conclusione che la norma di cui al comma 90 rientrerebbe nella competenza statale esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera i), Cost. in materia di «cittadinanza».

Inoltre, in ragione del fatto che la misura prevista dalla norma impugnata attiverebbe «un proficuo flusso di interscambio a base culturale tra l'Italia e il resto del mondo», essa costituirebbe anche «una forma di esercizio della competenza statale esclusiva in materia di "rapporti internazionali dello Stato" ex art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.».

2.3.- Inammissibile sarebbe anche l'impugnativa del comma 92, che individua le finalità del fondo di cui al comma 91 (non impugnato), non essendo rinvenibili nel ricorso «censure specifiche» nei confronti di questa disposizione.

Non fondate sarebbero poi le questioni promosse nei confronti del comma 93, in quanto le previsioni da esso recate rientrerebbero nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e di tutela dell'ambiente, mentre sarebbe estranea la finalità di valorizzazione dei beni stessi. In particolare, la difesa statale richiama la giurisprudenza



di questa Corte per sottolineare come siano riconducibili alla «tutela dei beni culturali» i provvedimenti diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni culturali, come appunto gli «interventi di riqualificazione e di adeguamento degli impianti di illuminazione ordinaria, di sicurezza e di fruibilità multimediale», finanziati con il fondo statale di cui si discute.

Di qui la conseguenza che, trattandosi di normativa che ricade nel perimetro delle potestà legislative statali di tipo esclusivo, non sarebbe configurabile in capo allo Stato alcun onere procedimentale di leale collaborazione; peraltro, aggiunge l'Avvocatura generale, la denunciata violazione dell'art. 120 Cost. sarebbe «del tutto fuori quadro», poiché l'esercizio dell'attività legislativa sfuggirebbe alle procedure di leale collaborazione.

Secondo la difesa statale, la lamentata lesione della sfera di competenza regionale non si determinerebbe neppure se la materia disciplinata dalla normativa impugnata fosse ritenuta attinente alla «valorizzazione», anziché alla «tutela» dei beni culturali. In questo caso, infatti, un'interpretazione costituzionalmente orientata dovrebbe indurre a ritenere che spetti al Ministro per gli affari regionali e le autonomie l'individuazione dei soggetti legittimati a ottenere le risorse del fondo di cui al comma 91 e che sia di competenza delle regioni il trasferimento delle stesse secondo criteri determinati dai medesimi enti territoriali.

2.4.- Non fondate sarebbero anche le censure promosse nei confronti del comma 115. In particolare, la Regione non avrebbe contestato che rientri nella competenza legislativa statale l'istituzione del fondo di cui al comma 114; sarebbe quindi «conseguenziale che la mera attività amministrativa di individuazione dei progetti e dei beneficiari ammessi alle erogazioni del fondo, che sono finanziate con risorse integralmente gravanti sul bilancio statale, competeva ad un decreto del ministro competente alla cui adozione le Regioni non hanno titolo a prendere parte».

Nel caso di specie, il fondo di cui si discute costituirebbe lo strumento attraverso il quale lo Stato avrebbe operato «la necessaria avocazione per sussidiarietà della materia del finanziamento delle attività di spettacolo»; è richiamata sul punto la sentenza n. 255 del 2004 di questa Corte.

In definitiva, sostiene l'Avvocatura generale, le peculiari caratteristiche dell'attività di spettacolo (nella specie, musicale) renderebbero «imprescindibile» che «lo Stato sia autonomamente presente sia a livello finanziario che a livello operativo, onde prevenire le inevitabili lacune dell'intervento regionale, ostacolato dalla frammentarietà territoriale e dalla ristrettezza dei bilanci regionali».

Da ultimo, la difesa statale sottolinea come l'intervento finanziario statale contestato dalla ricorrente si ponga come misura economica adottata per fronteggiare l'emergenza pandemica, il che rafforzerebbe la competenza statale in materia.

2.5.- Anche con riguardo alla disposizione recata dal comma 202, l'Avvocatura generale ritiene che si tratti di «un intervento finanziario emergenziale interamente a carico del bilancio statale, non contestato in quanto tale dalla ricorrente». Pertanto, non sarebbe chiara la ragione per la quale la Regione rivendica una competenza a partecipare alla determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione di un fondo, istituito con il comma 201 e la cui legittimità non è contestata.

Peraltro, precisa la difesa statale, la misura di cui al comma 201 (non impugnato) costituirebbe esercizio della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza», da intendersi «in senso "propositivo", cioè come ristabilimento delle condizioni di una corretta concorrenza tra imprese, alcune delle quali siano state poste in condizioni concorrenziali deteriori da eventi calamitosi loro non imputabili». In particolare, si tratterebbe di un intervento statale rientrante tra gli aiuti esenti dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea, ai sensi del regolamento (CE) n. 651/2014/UE del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in quanto volti a rimediare ai danni provocati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale.

Al riguardo, la previsione di tali misure nell'ambito della normativa europea sugli aiuti di Stato dimostrerebbe la loro «ontologica connessione con la materia della concorrenza».

2.6.- Sarebbero non fondate anche le questioni promosse nei confronti del comma 597, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 13-*quater* del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, istituendo, presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (oggi: Ministero del turismo), una banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi.

La disposizione impugnata rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., essendo volta a tutelare i consumatori e a evitare l'evasione fiscale nel settore turistico. Peraltro, osserva l'Avvocatura generale, la norma in esame farebbe salvo quanto stabilito nelle leggi regionali, prevedendo l'inclusione, nella suddetta banca dati, dei dati regionali con i relativi codici identificativi, «ove adottati».

Sarebbe dunque incomprensibile la ragione per la quale il decreto del Ministro del turismo (previsto nell'impugnato comma 597) dovrebbe coinvolgere le regioni nell'attività di acquisizione dei codici da queste adottati.



2.7.- Quanto all'impugnativa del comma 649, l'Avvocatura generale ricostruisce, preliminarmente, il quadro normativo nel quale si inserisce la norma impugnata, sottolineando che quest'ultima modifica l'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, che aveva già previsto l'istituzione di un fondo a favore delle imprese esercenti servizi di trasporto di passeggeri mediante autobus, non soggetti a obblighi di servizio pubblico.

La difesa statale ritiene manifestamente infondate le questioni promosse, in ragione del fatto che la norma impugnata disciplinerebbe l'erogazione di risorse a favore di soggetti che svolgono attività non riconducibili al trasporto pubblico locale. I servizi di quest'ultima tipologia si caratterizzerebbero infatti per l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, espressamente esclusi dalla disposizione in esame.

Pertanto, l'attività di gestione e di erogazione delle risorse prevista nel fondo di cui al comma 649 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 sarebbe estranea alla competenza legislativa residuale delle regioni.

Peraltro, la misura in esame si collocherebbe «in un contesto di interventi di sostegno ai settori più direttamente interessati dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19»; di conseguenza, la normativa impugnata sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato», di «perequazione delle risorse finanziarie», di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di «profilassi internazionale» (ex art. 117, secondo comma, lettere e, m e q), nonché «alla determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

3.- In prossimità della data fissata per l'udienza la Regione Campania ha depositato una memoria con la quale comunica di aver deliberato la rinuncia al ricorso limitatamente alle disposizioni di cui all'art. 1, commi 90, 92, 93 e 115, della legge n. 178 del 2020. In particolare, la difesa regionale dichiara di non avere più interesse a coltivare il giudizio in quanto, in sede attuativa, il Governo ha coinvolto le regioni e quindi «è stato di fatto riparato il vulnus arrecato dalle indicate disposizioni alle prerogative regionali».

Quanto invece ai commi 202, 597 e 649, la Regione dichiara che persiste l'interesse alla coltivazione del giudizio.

3.1.- Preliminarmente, la difesa regionale replica alle diverse eccezioni di inammissibilità sollevate dal resistente.

Innanzitutto, ritiene che l'atto introduttivo non incorra nel vizio di genericità lamentato dalla controparte, sia in ordine alle censure mosse sia in ordine alle norme costituzionali invocate come parametro (a tal fine richiama le sentenze n. 123 e n. 114 del 2022, con le quali questa Corte ha deciso le altre questioni promosse con il medesimo ricorso).

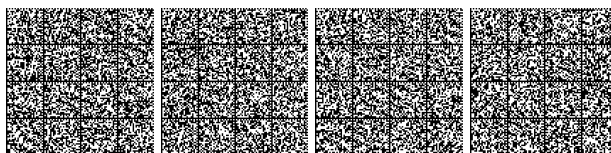
Prive di fondamento sarebbero anche le eccezioni di inammissibilità relative all'asserita mancata impugnativa delle disposizioni istitutive dei fondi oggetto dei commi impugnati. Al riguardo, la Regione precisa di aver inteso impugnare soltanto le norme che disciplinano le modalità di riparto dei fondi - dei quali non è invece contestata né l'istituzione né le finalità - senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle regioni (sono richiamate, in proposito, le sentenze n. 123 e n. 40 del 2022).

3.2.- Nel merito, quanto al comma 202, la ricorrente ribadisce che «la legittimità costituzionale di disposizioni che prevedono misure di sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa costituirebbe un danno che esorbita la dimensione regionale, è subordinata alla previsione di un'intesa con le regioni condotta in base al principio di leale collaborazione» (sono richiamate le sentenze n. 63 del 2008 e n. 303 del 2003). Siffatta affermazione varrebbe a maggior ragione nel caso di specie poiché si tratterebbe di un fondo che «non è indistintamente destinato a tutte le imprese in difficoltà, ma soltanto a quelle non industriali».

Peraltro - aggiunge la difesa regionale - anche a voler ritenere la normativa impugnata afferente alla materia della tutela della concorrenza, il coinvolgimento delle regioni sarebbe comunque necessario, in ragione della sua trasversalità e dell'intreccio con le materie del commercio, dell'agricoltura e del turismo, di competenza residuale regionale (sono richiamate le sentenze n. 123 e n. 114 del 2022).

3.3.- La Regione Campania contesta, poi, le argomentazioni addotte a sostegno della non fondatezza delle questioni relative al comma 597, non avendo precisato, il resistente, «a quali, tra le plurime ed eterogenee materie» previste dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., si ritenga ascritta la disposizione. Secondo la ricorrente, la disposizione di cui al comma 597 afferirebbe chiaramente alla materia del turismo, di competenza residuale regionale, poiché la previsione di un codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva invaderebbe «apertamente» la sfera di competenza delle regioni, a cui spetta di esercitare le funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche.

Al riguardo, la difesa regionale dà conto dell'avvenuta emanazione del decreto del Ministro del turismo 29 settembre 2021, n. 161 (Regolamento recante modalità di realizzazione e di gestione della banca di dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi di cui all'articolo 13-*quater* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), previsto nella disposizione impugnata, precisando che esso è stato adottato sentita la Conferenza unificata, che ha espresso, il 20 maggio 2021, parere favorevole





sul relativo schema. Ciò nondimeno, siffatto parere non sarebbe idoneo a garantire un adeguato coinvolgimento delle regioni, che, trattandosi di un intervento attinente a una materia di competenza residuale (turismo), avrebbe dovuto assumere la forma dell'intesa (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 123 del 2022).

La ricorrente sottolinea, inoltre, come il citato decreto ministeriale abbia espressamente previsto la generazione da parte della banca dati statale di un codice alfanumerico in sostituzione del codice identificativo nel caso in cui una regione non ne abbia adottato uno proprio, disponendo «impegni a carico delle regioni, uniche titolari delle informazioni necessarie ad implementarla». Quanto appena detto confermerebbe l'incidenza negativa dell'intervento legislativo impugnato sulla sfera di competenza regionale.

3.4.- Infine, la ricorrente contesta l'assunto di parte avversa secondo cui la disposizione di cui al comma 649 non sarebbe ascrivibile alla materia del trasporto pubblico locale, in ragione dell'assenza di obblighi di servizio pubblico. Al riguardo, la difesa regionale fa notare come sia pacifico che nell'ambito dei servizi di trasporto pubblico sono ricompresi anche quelli cosiddetti autorizzati.

Pertanto, anche a voler ritenere che la disposizione impugnata afferisca alle materie del sistema tributario e contabile dello Stato, della perequazione delle risorse finanziarie, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, e di profilassi internazionale, il coinvolgimento delle regioni in sede di determinazione dei criteri di riparto sarebbe necessario, a causa del chiaro intreccio con la materia del trasporto pubblico locale.

4.- All'udienza del 21 giugno 2022 l'Avvocatura generale dello Stato ha comunicato l'accettazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, della rinuncia parziale al ricorso presentata dalla difesa regionale.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Campania ha promosso, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 12 del 2021), fra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), complessivamente in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.- Con separate decisioni (sentenze n. 123 e n. 114 del 2022) questa Corte ha già definito le altre questioni promosse dalla Regione Campania con il medesimo ricorso.

3.- In via preliminare occorre rilevare che sulle questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 90, 92, 93 e 115, della legge n. 178 del 2020 è intervenuta la rinuncia al ricorso da parte della Regione Campania, con accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Con riferimento alle citate disposizioni va dichiarata, pertanto, l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23, vigente *ratione temporis*, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022; ordinanze n. 142, n. 133 e n. 130 del 2022).

4.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale che non sono state oggetto di rinuncia, questa Corte è chiamata preliminarmente ad esaminare le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato. Si tratta, per vero, di eccezioni prospettate in relazione a tutte le norme impuginate e, quindi, non solo a quelle oggetto dell'odierno giudizio.

In proposito, valgono anche nel presente giudizio le considerazioni svolte da questa Corte, in occasione dei giudizi sulle altre norme impuginate con il medesimo ricorso (sentenze n. 123 e n. 114 del 2022), in relazione all'eccezione di inammissibilità per genericità dei motivi dedotti, a quella per difetto di motivazione delle lamentate violazioni dei singoli parametri costituzionali e, infine, a quella concernente il presunto carattere astratto delle censure formulate.

4.1.- Nessuna di queste eccezioni è fondata.

4.1.1.- Nella specie, le questioni, pur formulate in maniera estremamente sintetica, superano la soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito.

Risulta, infatti, chiaro che la ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni in esame per il solo fatto che esse, dopo aver istituito fondi a destinazione vincolata - che inciderebbero su materie di competenza regionale, concorrente o residuale, di volta in volta espressamente individuate - e aver istituito una banca dati - che anch'essa interferirebbe con materia di attribuzione regionale -, non hanno previsto alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, né, per un verso, nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse dei fondi stessi, né, per l'altro, nella disciplina delle modalità di raccolta e gestione dei dati. Vi sarebbe, dunque, violazione del principio di leale collaborazione e delle sfere di autonomia costituzionalmente assegnate alla Regione.



Tutte le censure sono, inoltre, correttamente prospettate in riferimento ai parametri cumulativamente indicati. È, infatti, dalla violazione del principio di leale collaborazione - da rispettare, secondo la ricorrente, anche quando vi sia una chiamata in sussidiarietà - che si assume derivi la violazione delle sfere di competenza regionale.

Privo di fondamento è infine l'assunto della difesa statale secondo cui, per superare il vaglio di ammissibilità, le questioni devono essere suffragate dalla dimostrazione del pregiudizio concreto che sarebbe derivato all'esercizio dell'azione amministrativa regionale dal mancato coinvolgimento delle regioni (in questi termini, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022).

5.- Prima di procedere all'esame delle singole censure, occorre precisare che - quanto alle questioni aventi ad oggetto i commi 202 e 649 - la Regione non contesta la legittimità costituzionale delle norme istitutive dei fondi (contenute, rispettivamente, nel comma 201 e nello stesso comma 649), ma si limita a impugnare le disposizioni che attribuiscono a decreti ministeriali, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle regioni, il compito di definire i criteri di riparto, gli importi e le modalità di erogazione delle risorse stanziare con i fondi in parola, sebbene questi ultimi incidano su materie che si assumono essere di competenza regionale concorrente o residuale.

Pertanto, non è chiesta la caducazione della norma istitutiva del fondo - che produrrebbe un danno agli stessi enti campani destinatari delle risorse - ma è invocata una pronuncia additiva, che imponga il coinvolgimento delle regioni al fine di determinare i criteri di ripartizione delle stesse risorse.

6.- Sempre in relazione alle questioni concernenti i commi 202 e 649, si deve, inoltre, ricordare come questa Corte abbia più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente): ipotesi nella quale, ai fini della salvaguardia di tali competenze, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022).

La necessità di predisporre simili strumenti è stata affermata da questa Corte principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 71 del 2018; in senso analogo, sentenze n. 114 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, n. 74 e n. 72 del 2019 e n. 185 del 2018); in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022, n. 74 del 2019, n. 71 e n. 61 del 2018).

7.- Passando alle singole questioni di legittimità costituzionale, si deve prendere le mosse dalle censure formulate dalla Regione Campania nei confronti del comma 202 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020.

La ricorrente lamenta che le disposizioni dei commi 201 e 202 prevedono la costituzione di un fondo finalizzato alla concessione di contributi alle imprese non industriali, «incidendo in settori notoriamente attratti alla competenza regionale, quali, a titolo esemplificativo, il commercio o l'agricoltura». Si tratterebbe di materie di competenza legislativa regionale di tipo residuale (commercio e agricoltura) e - sebbene non sia indicato come parametro asseritamente violato l'art. 117, terzo comma, Cost. - concorrente (commercio con l'estero e sostegno all'innovazione per i settori produttivi). La disposizione contenuta al comma 202, non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento delle regioni nella determinazione delle modalità e dei criteri di ripartizione delle somme stanziare, si porrebbe quindi in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

L'Avvocatura generale contesta questa lettura della norma impugnata, ritenendo che si tratti di «un intervento finanziario emergenziale interamente a carico del bilancio statale, non contestato in quanto tale dalla ricorrente», ascrivibile alla competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza», da intendersi «in senso "propositivo", cioè come ristabilimento delle condizioni di una corretta concorrenza tra imprese, alcune delle quali siano state poste in condizioni concorrenziali deteriori da eventi calamitosi loro non imputabili». In particolare, si tratterebbe di un intervento statale rientrante tra gli aiuti esenti dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea, ai sensi del regolamento (CE) n. 651/2014/UE del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2017 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in quanto volti a rimediare ai danni provocati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale.

7.1.- La questione è fondata.

La norma impugnata rimette a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, la determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo istituito al comma 201.



Quest'ultimo, a sua volta, istituisce un fondo con una dotazione di 500.000 euro per l'anno 2021 per l'erogazione di contributi a fondo perduto a favore «delle imprese non industriali, con sede legale o unità produttiva nei comuni in cui si sono verificati, nel corso dell'anno 2020, interruzioni della viabilità causat[e] da crolli di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale».

L'ampiezza della formula utilizzata dal legislatore («imprese non industriali») per indicare le imprese beneficiarie del fondo è tale da intercettare anche ambiti materiali di sicura competenza regionale (ad es. commercio e agricoltura). Al contempo, non vi è dubbio che le funzioni amministrative relative a un intervento unitario nazionale a favore delle imprese che abbiano subito danni a causa del crollo di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale si devono radicare a livello statale, risultando evidente che solo a questo livello di governo è possibile realizzare, nel rispetto dei principi di concorrenza e di equità, adeguate politiche di sostegno economico per ridurre i disagi e i maggiori costi derivanti dalle circostanze di cui si tratta.

Scrutinando una norma statale istitutiva di un fondo a favore delle imprese in difficoltà operanti in vari settori (agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo ecc.), questa Corte ha affermato che «il Fondo in esame risulta diretto a perseguire finalità di politica economica - costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale - che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale [...]; e che sono, perciò, tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente "attrazione in sussidiarietà" allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenza n. 242 del 2005)» (sentenza n. 63 del 2008).

Nel caso di specie, questa Corte ha poi concluso dichiarando l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevedeva che i criteri e le modalità di attuazione dei finanziamenti fossero determinati d'intesa con la citata Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Si tratta - com'è evidente - di conclusioni che, sia pure relative a finanziamenti a favore anche di imprese industriali, espressamente escluse dal novero dei beneficiari del fondo istituito dal comma 201 e ripartito secondo quanto previsto dal comma 202 qui in esame, possono essere estese al presente giudizio.

Anche in esso, infatti, a fronte di un intervento statale volto a sostenere economicamente imprese operanti in più ambiti (tranne quello industriale), alcuni dei quali di competenza regionale, deve ritenersi operante il meccanismo della cosiddetta attrazione in sussidiarietà delle relative funzioni legislative; meccanismo che, all'allocazione a livello statale delle competenze amministrative, fa seguire un analogo "adeguamento" delle competenze legislative, solo, tuttavia, alle condizioni individuate da questa Corte in numerose decisioni, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003. In particolare, in quest'ultima pronuncia si è precisato che «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga soltanto se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Nel caso oggetto del presente giudizio, risultano senz'altro sussistere le prime due condizioni, dovendosi ritenere non irragionevole né sproporzionata la valutazione dell'interesse pubblico che ha condotto all'assunzione da parte dello Stato delle attribuzioni esercitate, quand'anche interferenti con competenze regionali. La considerazione della ricaduta che il crollo di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale può avere sul «tessuto economico e produttivo delle imprese non industriali» è così evidente da non richiedere ulteriori apprezzamenti circa la sicura rilevanza dell'interesse pubblico in materia e l'esigenza dell'esercizio unitario della relativa funzione. Si tratta, infatti, di imprese che, per dimensioni e per tipologia dell'attività svolta (si pensi a quelle agricole), si avvalgono principalmente delle infrastrutture stradali, il cui venir meno non può essere agevolmente sostituito da altre modalità di trasporto delle materie prime e dei prodotti, e si tratta al contempo di realtà economiche non solo assolutamente vitali per il contesto in cui si collocano ma altresì di potenziale decisivo rilievo per la stessa economia nazionale.

Carente - e non a caso oggetto del petitum della ricorrente - è invece la terza condizione richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte per consentire l'attrazione in sussidiarietà: non è previsto, infatti, un adeguato coinvolgimento delle regioni interessate, che, nel caso di specie, potrebbe proficuamente realizzarsi nella sede istituzionale della Conferenza Stato-regioni.

Muovendo dalla prospettiva indicata, dunque, la disposizione contenuta al comma 202 deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.



8.- Oggetto dell'impugnativa regionale è poi il comma 597 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 13-*quater* 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.

Secondo la Regione Campania, la disposizione impugnata, prevedendo la creazione di una banca dati statale - in aggiunta a quelle regionali - delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi, invaderebbe l'ambito di competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo. In particolare, in base al terzo periodo del citato comma 4 dell'art. 13-*quater* del d.l. n. 34 del 2019, come convertito e poi sostituito dalla norma impugnata, le regioni sarebbero tenute a trasmettere al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo i dati inerenti alle strutture ricettive, mentre il quarto periodo dello stesso comma affiderebbe a un decreto del medesimo Ministro la definizione delle modalità di acquisizione dei codici identificativi regionali, e tutto ciò senza che sia previsto alcun coinvolgimento delle regioni nella definizione delle stesse.

Anche a voler ricondurre la disciplina in esame alla competenza legislativa statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico (ex art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) - aggiunge la difesa regionale - si dovrebbe nondimeno ritenere che la stessa competenza debba, in ragione dell'interferenza con la materia del turismo, essere esercitata nel rispetto del principio di leale collaborazione.

In definitiva, il comma 597 violerebbe gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost. (quest'ultimo, indicato solo nel titolo del punto 13 del ricorso, dedicato al comma 597) e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Sarebbe inoltre violato l'art. 97 Cost. «in considerazione del danno, in termini di certezza dell'attività amministrativa e del buon andamento pregiudicato dalla duplicazione di adempimenti e di dati informativi oltre che della sovrapposizione tra le finalità del codice identificativo previsto dalle disposizioni impugnate e quelli che le singole Regioni - quali la Regione Campania - hanno previsto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le questioni promosse nei confronti del comma 597 non siano fondate, in quanto la disposizione, diretta a tutelare i consumatori e a evitare l'evasione fiscale nel settore turistico, costituirebbe esercizio della competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Essa farebbe comunque salvo quanto stabilito nelle leggi regionali, prevedendo l'inclusione, nella suddetta banca dati, dei dati regionali con i relativi codici identificativi, «ove adottati».

8.1.- Preliminarmente, occorre rilevare d'ufficio che difetta ab imis, nella delibera di autorizzazione ad impugnare della Giunta regionale della Campania, approvata il 22 febbraio 2021, il riferimento al parametro di cui all'art. 119 Cost. (peraltro, indicato nel ricorso senza alcuna motivazione), quale ragione di impugnativa dell'art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020.

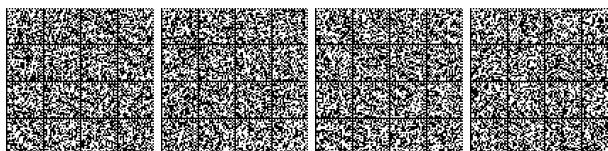
La giurisprudenza di questa Corte è costante nel richiedere, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, «una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012), poiché «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016)» (sentenza n. 128 del 2018, richiamata nella sentenza n. 166 del 2021; in termini, tra le più recenti, anche sentenza n. 129 del 2021).

Di conseguenza, la censura relativa alla violazione dell'art. 119 Cost., promossa con riguardo all'art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020 deve essere dichiarata inammissibile.

8.2.- La questione prospettata non è invece fondata in relazione agli altri parametri invocati, che, sebbene plurimi, possono essere trattati congiuntamente, risultando unitaria la ragione di censura.

Preliminare al suo esame è l'individuazione dell'ambito materiale inciso dalla disposizione impugnata, nonché, ancor prima, la ricostruzione della *ratio* e delle finalità da essa perseguite, e del quadro normativo in cui si inserisce.

8.2.1.- Il comma 597 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 ha sostituito il comma 4 dell'art. 13-*quater* del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, prevedendo, tra l'altro, che, «[a]i fini della tutela dei consumatori, presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo è istituita una banca di dati delle strutture ricettive, nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, identificati mediante un codice da utilizzare in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza, fermo restando quanto stabilito in materia dalle leggi regionali. La banca di dati raccoglie e ordina le informazioni inerenti alle strutture ricettive e agli immobili di cui al presente comma. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero per i beni e le attività culturali e per





il turismo i dati inerenti alle strutture ricettive e agli immobili di cui al presente comma con i relativi codici identificativi regionali, ove adottati. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di realizzazione e di gestione della banca di dati e di acquisizione dei codici identificativi regionali nonché le modalità di accesso alle informazioni che vi sono contenute».

La Regione Campania appunta le sue censure solo sul terzo e sul quarto periodo del comma 4 dell'art. 13-*quater* del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, nel testo sostituito dall'impugnato comma 597, sicché il *thema decidendum* deve intendersi così delimitato.

Il terzo periodo prevede che «[l]e regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo i dati inerenti alle strutture ricettive e agli immobili di cui al presente comma con i relativi codici identificativi regionali, ove adottati».

Il quarto periodo, nel testo vigente al momento dell'impugnativa, stabiliva che «[c]on decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di realizzazione e di gestione della banca di dati e di acquisizione dei codici identificativi regionali nonché le modalità di accesso alle informazioni che vi sono contenute».

A tale quarto periodo sono state successivamente apportate - nelle more del presente giudizio - minime modifiche ad opera dell'art. 1, comma 373, 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), che ha inoltre introdotto un quinto periodo, secondo cui «[p]er le esigenze di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, la banca dati è accessibile all'amministrazione finanziaria degli enti creditori per le finalità istituzionali».

Con il decreto del Ministro del turismo 29 settembre 2021, n. 161 (Regolamento recante modalità di realizzazione e di gestione della banca di dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi di cui all'articolo 13-*quater* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), è stata data attuazione alla normativa impugnata. Dalle premesse del decreto risulta che sul suo schema è stata sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che, nella seduta del 20 maggio 2021, ha espresso parere favorevole su di esso.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Campania ha dichiarato che l'acquisizione del parere favorevole della Conferenza unificata non ha fatto venir meno il suo interesse alla coltivazione del giudizio, giacché il coinvolgimento delle regioni sarebbe dovuto avvenire nella forma "forte" dell'intesa.

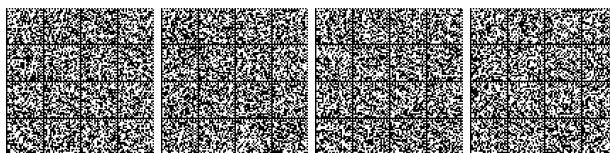
8.2.2.- Quanto all'ambito materiale inciso dalla norma impugnata, la Regione ricorrente ne lamenta l'interferenza con la sua competenza legislativa residuale in materia di turismo, richiamando a sostegno delle sue censure la sentenza n. 84 del 2019, con la quale questa Corte ha sostanzialmente riconosciuto che nella competenza regionale residuale in materia di turismo rientra la possibilità di «prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica».

Con la sentenza n. 80 del 2012 (con la quale sono stati decisi alcuni ricorsi regionali avverso il cosiddetto codice del turismo) questa Corte ha peraltro precisato che «la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006)».

8.2.3.- Alla luce della ricostruzione del quadro normativo, della delimitazione del *thema decidendum* e dell'oggetto delle censure, e infine della giurisprudenza costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di turismo, si può procedere alla definizione dell'ambito materiale al quale la disposizione impugnata va ricondotta.

Al riguardo, è evidente che la normativa in esame, per quanto in effetti intercetti la materia del turismo, è di per sé rivolta ad assicurare un'adeguata tutela dei consumatori e a contrastare l'evasione fiscale attraverso il coordinamento dei dati a tal fine rilevanti. Quest'ultima finalità è divenuta ancora più manifesta a seguito delle modifiche operate dal richiamato art. 1, comma 373, della legge n. 234 del 2021, che hanno reso accessibile la banca dati «all'amministrazione finanziaria degli enti creditori per le finalità istituzionali».

Se, dunque, la finalità primaria della banca dati statale è quella di coordinare i dati regionali e di operare una sorta di *reductio ad unitatem* degli stessi e dei relativi codici identificativi, si deve ritenere che la disposizione censurata non interferisca con le competenze regionali in materia di turismo se non nei limiti strettamente necessari ai fini di un



mero coordinamento, secondo quella logica che questa Corte ha ritenuto sottesa alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.): vale a dire, l'assicurazione di «una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (in questo senso, tra le tante, sentenze n. 161 del 2019, n. 139 del 2018, n. 284 e n. 251 del 2016, e n. 17 del 2004; nello stesso senso, sentenze n. 261 del 2017, n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013).

Alla luce di questa ricostruzione, la questione promossa non è fondata.

9.- Infine, la Regione Campania ha impugnato il comma 649 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 - che ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 85 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126 -, in quanto interverrebbe in materia di trasporto pubblico locale, rientrando nella competenza residuale delle regioni.

Più precisamente, il comma 649 sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che i criteri di riparto del fondo ivi istituito siano definiti d'intesa con le regioni, per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La difesa statale ritiene manifestamente infondate le questioni promosse, in ragione del fatto che la norma impugnata disciplinerebbe l'erogazione di risorse a favore di soggetti che svolgono attività non riconducibili al trasporto pubblico locale. I servizi di quest'ultima tipologia si caratterizzerebbero infatti per l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, espressamente esclusi dalla disposizione in esame. Pertanto, l'attività di gestione e di erogazione delle risorse del fondo sarebbe estranea alla competenza legislativa residuale delle regioni.

Peraltro, la misura in esame si collocherebbe «in un contesto di interventi di sostegno ai settori più direttamente interessati dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19»; di conseguenza, la normativa impugnata sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato», di «perequazione delle risorse finanziarie», di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di «profilassi internazionale» (ex art. 117, secondo comma, lettere e, m e q, Cost.), nonché «alla determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

9.1.- La questione è fondata.

Anche in questo caso la pluralità di parametri evocati è funzionale, nella prospettiva della ricorrente, a sostenere un'unica ragione di censura della norma impugnata. Infatti, la Regione Campania, sull'assunto che la disposizione in esame afferisca alla materia di competenza legislativa regionale residuale del trasporto pubblico locale, ritiene che il comma 649 sia costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, non prevede che i criteri di cui al comma 1 dello stesso articolo siano definiti d'intesa con le regioni. Le censure della ricorrente si appuntano dunque sul solo comma 2 del citato art. 85, come modificato dalla norma impugnata.

I primi due commi dell'art. 85 del citato d.l. n. 104 del 2020, come convertito, recitano: «1. Al fine di sostenere il settore dei servizi di trasporto di linea di persone effettuati su strada mediante autobus e non soggetti a obblighi di servizio pubblico, nonché di mitigare gli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, destinato:

a) nella misura di 20 milioni di euro per l'anno 2020, a compensare i danni subiti dalle imprese esercenti i servizi di cui all'alinea del presente comma ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle regioni e dagli enti locali ai sensi delle norme regionali di attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, in ragione dei minori ricavi registrati, in conseguenza delle misure di contenimento e di contrasto all'emergenza da COVID-19, nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media dei ricavi registrati nel medesimo periodo del precedente biennio;

b) nella misura di 20 milioni di euro per l'anno 2021, al ristoro delle rate di finanziamento o dei canoni di leasing, con scadenza compresa anche per effetto di dilazione tra il 23 febbraio 2020 e il 31 dicembre 2020 e concernenti gli acquisti effettuati, a partire dal 1° gennaio 2018, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di veicoli nuovi di fabbrica di categoria M2 e M3, da parte di imprese esercenti i servizi di cui all'alinea ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dal Ministero delle infrastrutture e



dei trasporti ai sensi del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle regioni e dagli enti locali ai sensi delle norme regionali di attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

2. Con uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabiliti i criteri e le modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1. Relativamente agli interventi di cui alla lettera a) del comma 1, tali criteri, al fine di evitare sovracompensazioni, sono definiti anche tenendo conto dei costi cessanti, dei minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali applicati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e dei costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza della medesima emergenza. Sono in ogni caso esclusi gli importi recuperabili da assicurazione, contenzioso, arbitrato o altra fonte per il ristoro del medesimo danno».

Nelle more del presente giudizio, alla previsione del comma 649 è stata data attuazione con il decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 25 giugno 2021 (Misure compensative per le imprese esercenti servizi di trasporto passeggeri con autobus non soggetti ad obblighi di servizio pubblico) e con il decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 28 ottobre 2021 (Misura per l'erogazione di ristori per il rinnovo del parco rotabile a favore delle imprese di trasporto di persone su strada), entrambi adottati senza un coinvolgimento delle regioni in sede di Conferenza Stato-regioni.

9.2.- Delimitati il *thema decidendum* e il contesto normativo in cui si colloca la norma impugnata, si deve rilevare che, ai fini della definizione dell'odierno giudizio, risulta dirimente la risposta all'obiezione del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, come visto, fonda le proprie conclusioni di manifesta infondatezza delle questioni promosse sull'estraneità all'ambito del trasporto pubblico locale delle attività finanziate dal fondo in esame. Il trasporto pubblico locale implicherebbe infatti sempre l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, espressamente esclusi dalla disposizione in contestazione.

Al riguardo, questa Corte non può non rilevare come, nell'ampia platea di imprese beneficiarie del fondo previsto nella norma impugnata, siano comprese (per espressa indicazione, sia nella lettera a, sia nella lettera b, del citato comma 1) anche quelle «esercenti i servizi di cui all'alinea del presente comma [...] sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle regioni e dagli enti locali ai sensi delle norme regionali di attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422», e dunque imprese esercenti attività riconducibili a quelle oggetto di disciplina regionale.

Come questa Corte ha rilevato anche di recente, «[i]l decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), attuando appunto la delega operata con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), ha attribuito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti nella materia del trasporto pubblico locale, prevedendo, in particolare (art. 6, comma 1), la delega alle Regioni dei compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale “non già compresi nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione”» (sentenza n. 163 del 2021).

La norma impugnata opera, dunque, non un generico rinvio al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), ma un preciso richiamo alle «norme regionali di attuazione» dello stesso decreto legislativo, con ciò riferendosi chiaramente a un ambito nel quale sussiste la competenza legislativa regionale.

9.3.- Ricondotta, sia pure solo in parte, la disciplina oggetto dell'impugnativa regionale alla materia del trasporto pubblico locale, questa Corte deve richiamare la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui «la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato» (sentenza n. 163 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 129, n. 38 e n. 16 del 2021, n. 163 e n. 56 del 2020, n. 74 del 2019, n. 137 e n. 78 del 2018, n. 211 del 2016, n. 273 del 2013 e n. 222 del 2005).

Al riguardo, questa Corte ha, in plurime occasioni, «dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie (sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, la sentenza n. 27 del 2010 e di nuovo la n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013)» (così la sentenza n. 211 del 2016, che richiama, a sua volta, la sentenza n. 273 del 2013).



Si deve pertanto concludere nel senso della fondatezza della questione promossa e, di conseguenza, dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 649 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che - limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale - il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (oggi, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201 del medesimo art. 1, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che - limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale - il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (oggi, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 90, 92, 93 e 115, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

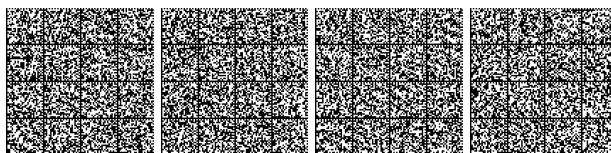
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE





N. 180

*Sentenza 8 giugno - 19 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Mafia e criminalità organizzata - Informazione antimafia interdittiva - Facoltà, per il prefetto che adotta il provvedimento, di escludere le decadenze e i divieti derivanti dalla misura, se incidenti sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto a quanto previsto nel caso di adozione delle misure di prevenzione, nonché violazione dei principi di diritto al lavoro e di difesa - Inammissibilità delle questioni - Necessità che il legislatore non protragga l'inerzia del suo intervento.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 92.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4 e 24.

#### 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. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza dell'11 dicembre 2020, iscritta al n. 73 del registro ordinanze 2021, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di M. S., in proprio e quale titolare dell'impresa individuale parte del giudizio *a quo*, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

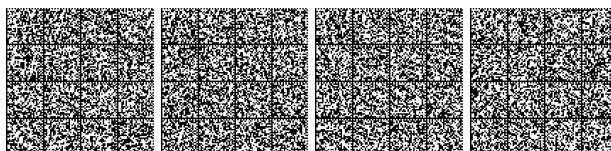
udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Giacomo Falcone per M. S., in proprio e quale titolare dell'impresa individuale parte del giudizio *a quo*, e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'11 dicembre 2020, iscritta al n. 73 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma (*recte*: primo comma), 4 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).



2.- Il giudice *a quo* è stato investito di un ricorso proposto da M. S., in qualità di titolare di una impresa individuale nei cui confronti, in data 27 febbraio 2020, la prefettura aveva emesso informazione antimafia interdittiva. Il provvedimento prefettizio, del quale veniva chiesto l'annullamento, trovava la propria giustificazione nei precedenti penali e nelle parentele del marito della ricorrente, imputato e detenuto per reati di mafia e accusato di essere al vertice di una cosca. M. S. era inoltre stata socia di un'impresa amministrata dal marito, operante nel medesimo settore della sua attività economica. Infine, rilevante ai fini dell'adozione dell'informazione antimafia era risultato il contesto parentale della ricorrente.

Sospesa in via cautelare l'efficacia del provvedimento impugnato, il TAR Calabria respingeva, con sentenza non definitiva, tutti gli altri motivi di ricorso e, condividendo l'eccezione di illegittimità costituzionale relativa all'art. 92 cod. antimafia, sollevava, con separata ordinanza, le odierne questioni di legittimità costituzionale.

Il rimettente sottolinea che in relazione ai soggetti attinti, con provvedimento definitivo, da una delle misure di prevenzione previste dal Libro I, Titolo I, Capo II, l'art. 67, comma 5, cod. antimafia stabilisce che «[p]er le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti di cui al comma 1 le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia». Lamenta, invece, che analogo potere non sia previsto in capo al prefetto dall'art. 92 cod. antimafia con riferimento ai soggetti investiti da un'informazione antimafia.

3.- In punto di rilevanza, l'ordinanza di rimessione dà conto della circostanza che l'attività aziendale, in virtù di quanto esposto dalla ricorrente, costituirebbe «l'unica fonte di reddito della propria famiglia», della quale fanno parte anche quattro figli conviventi, tre dei quali minori. Inoltre, la chiusura dell'esercizio commerciale condurrebbe al licenziamento di otto dipendenti.

Il vigente quadro normativo imporrebbe tuttavia di respingere il ricorso anche in riferimento a tale doglianza, mentre una pronuncia di accoglimento di questa Corte determinerebbe l'annullamento dell'impugnato provvedimento, in quanto adottato senza che l'autorità prefettizia ne abbia valutato gli effetti sulle capacità di sostentamento della ricorrente e dei suoi familiari.

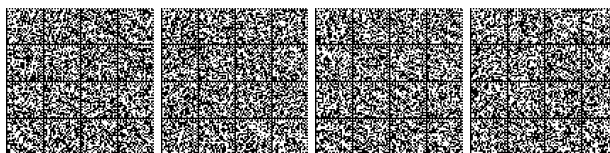
Ancora, la disposizione, per come formulata, non lascerebbe spazi per una sua lettura costituzionalmente orientata.

4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente illustra anzitutto la censura con la quale prospetta una violazione del «principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2 della Costituzione». Premessa la «natura "cautelare e preventiva" delle interdittive antimafia» (viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 6 aprile 2018, n. 3) e premesso che le misure di prevenzione condividono con le prime la finalità di assicurare un'anticipata difesa della legalità, producendo le medesime conseguenze interdittive, la scelta del legislatore di non attribuire al prefetto il potere di apprezzare l'incidenza di tali conseguenze sui mezzi di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia concretizzerebbe una irragionevole disparità di trattamento.

Sottolinea il rimettente come, con la sentenza n. 57 del 2020, questa Corte avrebbe già ritenuto tale differenza di regime meritevole di una «rimeditazione da parte del legislatore», non avendo potuto farne oggetto di specifica pronuncia solo perché la censura non era stata dedotta in modo autonomo.

La temporaneità dell'informazione antimafia, fissata dal codice in dodici mesi (art. 86, comma 2), non ridurrebbe le ragioni di attrito con la Costituzione, trattandosi di un periodo di tempo «ampiamente sufficiente a pregiudicare in modo definitivo qualsiasi attività di impresa». Né eliderebbe la dedotta disparità di trattamento la circostanza che, in forza dell'art. 34-*bis*, comma 6, cod. antimafia, l'impresa colpita dal provvedimento interdittivo possa chiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario. L'accesso all'istituto è infatti subordinato all'impugnazione dell'informazione ed è eventuale, dipendendo dalla valutazione dell'autorità giudiziaria. Il controllo giudiziario, inoltre, si limita a sospendere, senza eliminarli, gli effetti dell'interdittiva, non potendo peraltro travolgere quelli dalla stessa prodotti medio tempore (viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2018, n. 3268).

5.- Sarebbe altresì violato l'art. 4 Cost. Premette il rimettente che l'informazione antimafia inibisce sia i rapporti con la pubblica amministrazione sia le attività private sottoposte a regime autorizzatorio, anche intraprese sulla base di una segnalazione certificata di inizio attività (viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 20 gennaio 2020, n. 452). Ne deriverebbe, pertanto, un sacrificio del diritto al lavoro; un diritto tutelato per lo stesso detenuto (è citata l'ordinanza di questa Corte n. 532 del 2002), e che dovrebbe a maggior ragione essere salvaguardato nei confronti di chi sia stato colpito da una misura preventiva, finalizzata ad evitare un evento ritenuto possibile ed eventuale, in forza di una valutazione svolta sulla base della regola del «più probabile che non». Una valutazione nel cui ambito, conclude il giudice *a quo*, la disposizione censurata impedisce in ogni caso di tenere in conto l'evenienza che il provvedimento «depauperi i mezzi di sostentamento che chi ne è colpito trae dal proprio lavoro».



6.- Infine, l'art. 92 cod. antimafia lederebbe l'art. 24 Cost. Il rimettente premette come, in realtà, la disciplina sull'informazione antimafia non escluderebbe totalmente il contraddittorio (art. 93, comma 7, cod. antimafia). Si tratterebbe, tuttavia, solo di una «interlocazione eventuale» tra il prefetto e i soggetti interessati. Dunque, stante la pervasività del provvedimento - che induce una parziale incapacità giuridica del soggetto e gli impedisce di ottenere qualsiasi erogazione da parte della pubblica amministrazione (è citata, fra le altre, la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 4 marzo 2019, n. 1500) - precludere al destinatario «di detto provvedimento la possibilità di sottoporre all'autorità prefettizia le possibili conseguenze di esso, in termini di depauperamento dei mezzi di sostentamento suoi e della sua famiglia sembra integrare la violazione anche dell'art. 24 della Costituzione».

Vero che, argomenta il rimettente, secondo la giurisprudenza costituzionale, il diritto di difesa non si estende nel suo pieno contenuto ai procedimenti contenziosi amministrativi, ma ciò, sottolinea il giudice *a quo*, non significa che esso non possa manifestare riflessi in altri ambiti, proprio per la sua connessione con i diritti inviolabili della persona (è citata la sentenza di questa Corte n. 128 del 1995).

7.- Con atto depositato il 21 giugno 2021 si è costituita in giudizio M. S., in proprio e quale titolare dell'impresa individuale parte del giudizio *a quo*.

A suo dire, la necessità di contrastare la criminalità organizzata di stampo mafioso non giustificerebbe la creazione di «indigenti» «unicamente «colpevoli»» di avere rapporti con soggetti indiziati ai sensi della disciplina del codice antimafia, come si ricava, sia dall'art. 85 cod. antimafia - che estende le verifiche ai familiari conviventi - sia dall'interpretazione emersa nella giurisprudenza amministrativa.

Inoltre, pure a fronte dell'ampia discrezionalità spettante al prefetto, tale da non soddisfare nemmeno il requisito della «previsione legale» indicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 23 febbraio 2017, de Tommaso contro Italia, il privato non avrebbe strumenti partecipativi nel procedimento di formazione della documentazione antimafia, vedendosi unilateralmente attinto da un provvedimento più severo di un sequestro di prevenzione, che, invece, consente di tenere in vita l'azienda.

Ciò premesso, l'omessa previsione del potere di inibire gli effetti interdittivi dell'informazione antimafia, quando capaci di comprimere i mezzi di sostentamento dell'interessato, produrrebbe una vistosa disparità di trattamento rispetto ai destinatari di una misura di prevenzione. Peraltro, mentre decadenze e divieti, in quest'ultimo caso, si producono con la garanzia del contraddittorio e al ricorrere di un provvedimento definitivo dell'autorità giudiziaria - potendo essere provvisoriamente disposti nel corso del procedimento solo se sussistono motivi di particolare gravità - nel caso dell'informazione antimafia quei medesimi effetti scaturiscono immediatamente da un provvedimento dell'autorità amministrativa, basato unicamente sul «sospetto circa il possibile pericolo di infiltrazione mafiosa nell'azienda».

In conclusione, la parte chiede che la disposizione censurata sia dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 4 e 24 Cost., nonché degli artt. 5 e 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e degli artt. 15, 16, 17, 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

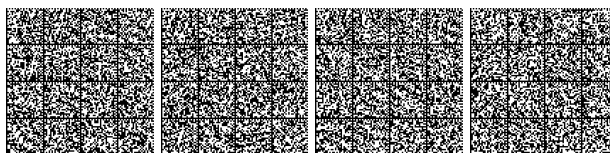
8.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 23 giugno 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

8.1.- L'interveniente segnala come, con decreto del 22 dicembre 2020, successivo all'ordinanza di rimessione, il Tribunale di Reggio Calabria, sezione misure di prevenzione, abbia disposto, ai sensi dell'art. 16 cod. antimafia, il sequestro dell'impresa individuale interessata dall'informazione antimafia oggetto di impugnazione, nonché la sospensione degli effetti di tale ultimo provvedimento in forza dell'art. 35-*bis*, comma 3, cod. antimafia.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dovrebbero pertanto essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza, poiché l'incidenza sui mezzi di sostentamento della ricorrente nel giudizio principale costituirebbe l'effetto non già della mancata previsione, nel tessuto normativo, della possibilità di escludere gli effetti dell'informazione antimafia, nel frattempo sospesa, ma dell'avvenuto sequestro disposto dall'autorità giudiziaria.

8.2.- Le censure sarebbero comunque non fondate. Quanto alla dedotta violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., la difesa erariale sostiene che gli artt. 67 e 92 disciplinerebbero «istituti ontologicamente diversi».

L'art. 67 riguarda, infatti, un procedimento incardinato presso l'autorità giudiziaria, culminante con l'adozione di un provvedimento definitivo. Proprio nella definitività dell'applicazione della misura di prevenzione disposta dal giudice («sebbene suscettibile di impugnazione») troverebbe giustificazione il potere, a quest'ultimo assegnato, di valutare l'impatto della misura sulle condizioni economiche dell'interessato.



L'art. 92 cod. antimafia disciplina, invece, un istituto di diversa conformazione, con carattere amministrativo e provvisorio. Come sarebbe stato chiarito da questa Corte con la sentenza n. 57 del 2020, l'impossibilità di esercitare in sede amministrativa i poteri previsti all'art. 67, comma 5, cod. antimafia, «in parte trova una compensazione nella temporaneità dell'informazione antimafia (ciò che valorizza ulteriormente l'importanza del riesame periodico cui sono chiamate le autorità prefettizie)» (sul carattere temporaneo dell'informazione antimafia viene inoltre richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 23 febbraio 2021, n. 1579).

Ancora, le misure di prevenzione rinvengono il proprio fondamento nella valutazione di pericolosità sociale del reo e di probabilità che commetta reati. Pertanto, «sovente seguono una condanna penale» e per questo «svolgono anche una funzione rieducativa e di prevenzione speciale». L'informazione antimafia presuppone, invece, una valutazione di carattere prodromico circa possibili infiltrazioni mafiose. Il provvedimento tutelerebbe l'ordine pubblico economico, il principio di libera concorrenza e del buon andamento della pubblica amministrazione. Esigenze rispetto alle quali la libertà di iniziativa economica privata non potrebbe che essere recessiva.

Occorrerebbe poi considerare che l'art. 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, consente al prefetto di adottare le misure ivi indicate nel caso in cui sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto o la sua prosecuzione, «al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali». Ancora, non sarebbe senza importanza il fatto che gli effetti dell'informazione antimafia - come avvenuto nel caso di specie - possano essere sospesi in sede di impugnazione giurisdizionale e che, a seguito della medesima impugnazione, l'impresa possa richiedere di accedere al controllo giudiziario, istituito dagli effetti meno pervasivi dell'amministrazione giudiziaria (art. 34-bis cod. antimafia).

Sottolinea poi la difesa erariale come improprio sarebbe in ogni caso un intervento di questa Corte di pura e semplice estensione del disposto di cui all'art. 67, comma 5, cod. antimafia al procedimento per il rilascio dell'informazione antimafia, posto che si tratta di provvedimento cautelare da adottarsi entro termini rigidamente contenuti, che non consentono al prefetto di compiere gli accertamenti necessari a valutare l'impatto della misura sulle condizioni economiche dell'interessato. Occorrerebbe invece, a tal fine, che fosse quest'ultimo a poter documentare il potenziale venir meno dei mezzi di sostentamento. Dunque, la tutela dell'esigenza in esame potrebbe essere conseguita con una pluralità di soluzioni diverse, rimesse, come ebbe a dire già questa Corte, ad una «rimeditazione da parte del legislatore». A titolo esemplificativo, potrebbe trattarsi di una specifica tutela in sede di ricorso giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo nell'ambito del potere di sospensione cautelare, o innanzi al tribunale competente per le misure di prevenzione.

8.3.- Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 4 Cost. sarebbe non fondata, poiché la disposizione costituzionale tutelerebbe il diritto al lavoro «dal punto di vista del lavoratore e non del datore di lavoro/imprenditore».

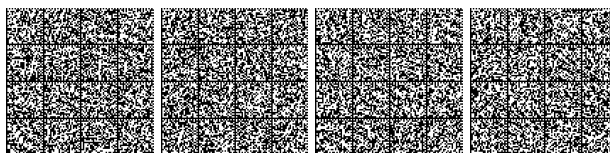
8.4.- Nemmeno vi sarebbe, infine, violazione dell'art. 24 Cost. Anzitutto, la censura sarebbe incongruente rispetto alla questione principale prospettata nell'ordinanza di rimessione, perché l'assenza del potere del prefetto di escludere gli effetti dell'informazione rende priva di rilievo la circostanza che, allo stato, la disciplina del codice antimafia preveda solo un contraddittorio eventuale. Semmai, potrebbe essere proprio l'accoglimento della censura relativa all'art. 3 Cost. a far emergere un simile profilo di incoerenza del regime procedimentale.

Ad ogni modo, come ammesso dallo stesso giudice *a quo*, secondo la giurisprudenza costituzionale, il diritto di difesa non copre ogni procedimento contenzioso di natura amministrativa. Peraltro, la Corte di Giustizia, con ordinanza del 28 maggio 2020, causa C-17/20, ha ritenuto irricevibile la questione pregiudiziale sollevata dal TAR Puglia proprio in merito alla mancata previsione, nel codice antimafia, di un contraddittorio endoprocedimentale.

9.- La parte ha depositato memoria in vista dell'udienza.

Contestando l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale, segnala che pende giudizio, innanzi al Tribunale per le misure di prevenzione di Reggio Calabria, avverso il decreto di sequestro dell'azienda subito dalla ricorrente nel giudizio *a quo* e che, in ogni caso, l'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale impone a questa Corte di proseguire il giudizio.

Nel merito, dopo essersi soffermata sulla natura delle misure interdittive, che dovrebbero essere ritenute soggette alle garanzie penalistiche alla luce dei «criteri Engel», la parte insiste nell'osservare che al destinatario di una informazione antimafia non potrebbero comunque essere negate condizioni di vita accettabili e dovrebbe essere assicurata la tutela dei bisogni primari. Aggiunge, peraltro, che, secondo la giurisprudenza amministrativa, il decorso dei dodici mesi non determina la perdita di efficacia del provvedimento, imponendo solo al prefetto di procedere ad una rivalutazione della vicenda complessiva (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 13 dicembre 2021, n. 8309).





In riferimento alla dedotta violazione dell'art. 4 Cost., la parte sottolinea come tale disposizione non tuteli solo il lavoro dipendente ma anche l'attività professionale e di impresa.

Infine, quanto alla censura riferita all'art. 24 Cost., la parte segnala le novità introdotte con il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233, che, intervenendo sull'art. 92, comma 2-*bis*, cod. antimafia, «in parziale adesione alla questione di legittimità costituzionale», ha introdotto un contraddittorio necessario. Aggiunge la parte che «[l]a questione di costituzionalità residua, e deve estendersi, in via consequenziale [...] alle disposizioni in ultimo richiamate nella parte in cui non prevedono [...] una eccezione ai divieti previsti dall'art. 67 d.lgs. 159/2011 nel caso in cui, per effetto della misura interdittiva, vengano a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia».

10.- Il movimento Nuova Italia Unita ha depositato un'opinione scritta, che non è stata tuttavia ammessa poiché non forniva «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità» (art. 4-*ter*, comma 3, delle Norme integrative, vigente *ratione temporis*).

### Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma (*recte*: primo comma), 4 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui non prevede il potere del prefetto di escludere le decadenze e i divieti stabiliti dal comma 5 dell'art. 67 del medesimo decreto legislativo, quando valuti che, in conseguenza degli stessi, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia.

È bene premettere che, al ricorrere di taluni presupposti, il codice antimafia stabilisce il prodursi di rilevanti effetti interdittivi, che incidono in profondità sulle attività economiche ed imprenditoriali dei destinatari. Si tratta di divieti e decadenze che precludono la possibilità di ottenere o mantenere erogazioni pubbliche, contratti pubblici, provvedimenti amministrativi funzionali ad esercitare attività imprenditoriali (licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni in elenchi e registri, eccetera). Il puntuale elenco dei provvedimenti che non possono essere ottenuti o mantenuti è contenuto nell'art. 67 cod. antimafia.

Per quanto qui soprattutto rileva, le interdizioni in parola discendono, sia dalla applicazione, con provvedimento definitivo del giudice, di una delle misure di prevenzione personali previste dal Libro I, Titolo I, Capo II cod. antimafia (art. 67, comma 1), sia dalla adozione, da parte del prefetto, di una informazione antimafia (artt. 91 e seguenti cod. antimafia), provvedimento quest'ultimo che può basarsi sulla constatazione della mera sussistenza di una delle cause di decadenza previste proprio dall'art. 67 cod. antimafia o dalla attestazione di «eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa» (art. 84, comma 3, cod. antimafia).

Tuttavia - ed è questa la censura avanzata dal rimettente - solo quando le decadenze e i divieti discendono da una misura di prevenzione è data facoltà al giudice di escluderne l'applicazione, per tutelare l'eventuale stato di bisogno dell'interessato. Il prefetto, chiamato a rilasciare informazione antimafia secondo le modalità prescritte dall'art. 92 cod. antimafia, oggetto dell'odierno giudizio di costituzionalità, non ha invece il potere di valutare l'impatto dell'informazione interdittiva sulle condizioni economiche del destinatario e, se del caso, di escluderne gli effetti.

Il giudice *a quo* premette che le misure interdittive antimafia hanno «natura "cautelare e preventiva"», e condividono con le misure di prevenzione la finalità di assicurare un'anticipata difesa della legalità, perseguendo il medesimo interesse pubblico e producendo le medesime conseguenze. Da questa comune natura, deduce che realizzerebbe una irragionevole disparità di trattamento la scelta del legislatore di non attribuire all'autorità prefettizia (avendola attribuita invece al giudice delle misure di prevenzione) il potere di apprezzare l'incidenza di tali conseguenze sui mezzi di sostentamento dell'interessato e della propria famiglia.

Il contrasto con il principio di uguaglianza, a suo avviso, non sarebbe ridotto dalla temporaneità degli effetti dell'informazione antimafia, stabilita in dodici mesi, giacché si tratterebbe di un periodo di tempo comunque idoneo a «pregiudicare in modo definitivo qualsiasi attività di impresa».

Allo stesso modo, ad avviso del rimettente, non eliminerebbe il vizio riscontrato la facoltà per l'impresa di accedere, tramite richiesta rivolta al tribunale competente per le misure di prevenzione, al controllo giudiziario (art. 34-*bis*, comma 6, cod. antimafia), istituto che consente all'impresa stessa di proseguire la propria attività, nel rispetto di una



serie di obblighi e con la previsione di un amministratore giudiziario, in funzione di vigilanza, chiamato a riferire periodicamente al giudice delegato e al pubblico ministero. L'istanza di ammissione al controllo giudiziario, rimessa all'apprezzamento del giudice della prevenzione, deve infatti essere preceduta dalla impugnazione, innanzi al giudice amministrativo, dell'informazione interdittiva: quest'ultima, pertanto, inizia comunque a produrre i suoi effetti e, sempre ad avviso del rimettente, la stessa ammissione al controllo giudiziario sospende ma non elimina, né elide retroattivamente, tali effetti.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 4 Cost.

Infatti, sostiene il rimettente, l'informazione antimafia inibisce, sia i rapporti con la pubblica amministrazione, sia le attività private sottoposte a regime autorizzatorio. Proprio la pervasività della misura determinerebbe un sacrificio del diritto al lavoro, tutelato persino in capo a un detenuto a seguito di condanna (è citata l'ordinanza di questa Corte n. 532 del 2002) e invece non salvaguardato in capo a colui che - come accade nei casi di interdittiva - sia oggetto di una misura volta a prevenire un evento anche solo potenziale, in forza di una valutazione condotta sulla base della regola del «più probabile che non». Valutazione nel cui ambito, conclude il giudice *a quo*, non può comunque essere tenuta in conto l'evenienza che il provvedimento «depauperi i mezzi di sostentamento che chi ne è colpito trae dal proprio lavoro».

Da ultimo, il giudice rimettente lamenta la violazione anche dell'art. 24 Cost., poiché la disposizione censurata non consentirebbe all'interessato di prospettare al prefetto le conseguenze che l'inflizione dell'interdittiva determinerebbe a suo carico.

La disciplina vigente, riconosce il giudice *a quo*, non impedisce del tutto il contraddittorio, ma l'art. 93, comma 7, cod. antimafia lo prevede come mera eventualità. In ogni caso, sottolinea il rimettente, nulla è detto circa la possibilità del destinatario di un provvedimento tanto invasivo «di sottoporre all'autorità prefettizia le possibili conseguenze di esso, in termini di depauperamento dei mezzi di sostentamento suoi e della sua famiglia»: e ciò, appunto, integrerebbe la violazione dell'art. 24 Cost.

Il rimettente, infine, è consapevole che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il diritto di difesa non si estende oltre la sfera della giurisdizione, ma questo non significherebbe, a suo avviso, che l'art. 24 Cost. non possa manifestare riflessi in altri ambiti, proprio per la sua connessione con i diritti inviolabili della persona (cita in questo senso la sentenza di questa Corte n. 128 del 1995).

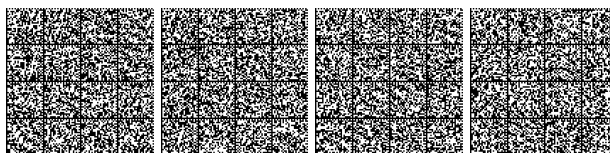
2.- Devono essere preliminarmente dichiarate inammissibili le deduzioni svolte dalla difesa della parte costituita in giudizio, volte a estendere il *thema decidendum*, come fissato nell'ordinanza di rimessione. Ciò riguarda, in particolare, le censure che prospettano la lesione di parametri diversi rispetto a quelli evocati dal giudice *a quo*, ovvero gli artt. 5 e 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e gli artt. 15, 16, 17, 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Per costante giurisprudenza costituzionale, «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione «ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze»» (sentenza n. 186 del 2020; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 149 e n. 91 del 2022, n. 252, n. 239 e n. 237 del 2021).

3.- Sempre in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, che allega come il Tribunale di Reggio Calabria, sezione misure di prevenzione, abbia disposto il sequestro dell'impresa individuale della ricorrente, con annesso patrimonio aziendale, con decreto adottato il 22 dicembre 2020, quindi in data successiva a quella dell'ordinanza di rimessione.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la sopravvenienza di tale provvedimento giudiziario rispetto all'ordinanza di rimessione comporterebbe, per difetto di rilevanza, l'inammissibilità delle questioni sollevate. Il sequestro sospende, infatti, ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 3, cod. antimafia, «gli effetti della pregressa documentazione antimafia interdittiva», al fine di consentire la temporanea prosecuzione dell'attività di impresa. Di conseguenza, il venir meno dei mezzi di sostentamento in capo all'interessata e alla sua famiglia deriverebbe, secondo la difesa erariale, non già dalla omessa previsione della facoltà del prefetto di escludere le conseguenze interdittive proprie dell'informazione antimafia, ma dall'intervenuto sequestro aziendale.

L'eccezione deve essere rigettata.



Per costante giurisprudenza costituzionale, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, il giudizio di legittimità costituzionale non è suscettibile di essere influenzato dalle eventuali successive vicende di fatto che concernono il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato». Infatti, «[l]a rilevanza della questione va [...] valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione e non a quelle sopravvenute, anche ove tali ultime siano tali da incidere sulla persistente attualità dell'interesse ad agire nel giudizio principale (sentenza n. 42 del 2011), permanendo la necessità di sottoporre allo scrutinio di costituzionalità una norma che, come nel caso di specie, abbia comunque prodotto effetti sulle posizioni soggettive dei destinatari» (sentenza n. 150 del 2018; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 33, n. 30, n. 22 e n. 7 del 2022, n. 127 del 2021, n. 270 e n. 85 del 2020).

Ciò vale anche a prescindere da quel che allega, nella memoria depositata in vista dell'udienza, la parte, la quale sottolinea di conservare un interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 92 cod. antimafia, poiché il provvedimento interdittivo, che comunque aveva iniziato a dispiegare i propri effetti, potrebbe produrne ancora, essendo stati questi ultimi solo sospesi a seguito del provvedimento di sequestro, avverso il quale pende giudizio.

4.- Ancora in via preliminare, va valutata l'incidenza di una significativa modifica legislativa - recata dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233 - che, successivamente all'ordinanza di rimessione, ha interessato l'art. 92 cod. antimafia, cioè la disposizione oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale.

Il novellato art. 92, comma 2-*bis*, cod. antimafia prevede ora una forma di contraddittorio necessario tra il prefetto e coloro nei cui confronti stia per essere emessa una informazione antimafia. Il prefetto è infatti tenuto, sempre che non ricorrano «particolari esigenze di celerità del procedimento», a dare tempestiva comunicazione all'interessato, «indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa». L'interessato può presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché richiedere di essere ascoltato.

La disposizione prevede, inoltre, che non possono formare oggetto della comunicazione informazioni il cui disseminamento rischi di pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, oppure l'esito di altri accerimenti finalizzati a prevenire infiltrazioni mafiose.

Al termine di questa fase in contraddittorio, secondo quanto dispone l'art. 92, comma 2-*ter*, cod. antimafia, il prefetto potrà rilasciare una informazione liberatoria oppure una informazione interdittiva, oppure ancora - laddove gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa «siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale» - disporre l'applicazione delle nuove misure amministrative di prevenzione collaborativa, di cui all'art. 94-*bis* cod. antimafia, a sua volta inserito dalla novella legislativa ora in esame.

Tale ultima disposizione, al comma 1, prevede che, al sussistere della condizione ricordata (la cosiddetta «agevolazione occasionale»), il prefetto possa prescrivere, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici, una o più misure di prevenzione collaborativa.

In tal caso, può essere richiesto all'impresa di adottare misure organizzative finalizzate a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale, di comunicare al gruppo interforze costituito presso la stessa prefettura gli atti di disposizione, di acquisto o pagamento e gli incarichi conferiti di valore non inferiore a una determinata soglia di valore, di utilizzare a tal fine un conto corrente apposito. Può essere inoltre previsto l'obbligo di comunicare i contratti di associazione in partecipazione stipulati e, per le società di capitali o di persone, i finanziamenti erogati dai soci o terzi. Il prefetto può anche decidere, ai sensi del successivo comma 2, di nominare uno o più esperti con funzioni di supporto per l'attuazione delle misure disposte.

Di rilievo è pure la nuova previsione del comma 4 dell'art. 94-*bis*, ai cui sensi, alla scadenza del termine di durata delle misure, il prefetto, «ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia un'informazione antimafia liberatoria».

In definitiva, il decreto-legge n. 152 del 2021, come convertito, ha introdotto la possibilità, per l'impresa sospettata di agevolazione mafiosa solo occasionale, di evitare l'informazione e i suoi effetti interdittivi, e di continuare ad operare, sia pur risultando sottoposta a vigilanza e assumendo l'impegno di adoperarsi per una bonifica, sì da superare gli elementi di «compromissione» riscontrati.

Queste misure di prevenzione, da adottarsi in via amministrativa dal prefetto, risultano per certi profili simili a quelle che l'autorità giudiziaria può disporre con il controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* cod. antimafia. La significativa innovazione recata dalla riforma, con il nuovo strumento di cui all'art. 94-*bis*, consiste proprio nella possibilità di anticipare alla fase amministrativa quelle misure di bonifica dell'impresa (cosiddette di self cleaning) ricomprese nell'ambito dell'istituto del controllo giudiziario, e disposte, appunto, in sede giurisdizionale.



Ebbene, per quanto si tratti di novità di sicuro rilievo, né la previsione che ha introdotto il contraddittorio necessario, né quella che consente le misure amministrative preventive di collaborazione, possono trovare applicazione, *ratione temporis*, nel giudizio principale, quest'ultimo avendo ad oggetto una informazione antimafia adottata nella vigenza delle precedenti regole. Sicché, non è prospettabile la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché proceda ad una nuova valutazione dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza delle sollevate questioni (da ultimo, sentenze n. 91, n. 54 e n. 27 del 2022).

Il dubbio, che potrebbe astrattamente porsi con riferimento all'applicabilità delle nuove misure preventive di collaborazione ad un'impresa già attinta da informazione antimafia, è eliminato in radice dalla norma transitoria di cui all'art. 49, comma 2, del decreto-legge n. 152 del 2021, come convertito, ove si prevede che l'art. 94-*bis* cod. antimafia si applichi «anche ai procedimenti amministrativi per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, è stato effettuato l'accesso alla banca dati nazionale della documentazione antimafia e non è stata ancora rilasciata l'informazione antimafia».

Nel presente caso, l'informazione antimafia è stata già adottata, sicché il prefetto non avrebbe modo di ricorrere alle nuove misure collaborative.

È, inoltre, del tutto ipotetica e solo eventuale la possibilità che, una volta decorso il periodo di validità dell'informazione antimafia subita dall'impresa ricorrente, il prefetto, chiamato a riconsiderare le circostanze di fatto, possa, a questo punto, applicare le nuove misure collaborative (ove, ovviamente, ritenga che l'agevolazione sia solo occasionale). Analogamente, è a dirsi della possibilità che - nel corso della rinnovata valutazione, condotta al fine di verificare se sussistano elementi diversi rispetto a quelli che avevano portato alla prima informazione - l'interessato abbia accesso al contraddittorio con il prefetto, ai sensi del nuovo art. 92-*bis* cod. antimafia.

Le innovazioni legislative in parola, peraltro, non si muovono nella direzione proposta dal rimettente (sentenza n. 125 del 2018), non contenendo alcun riferimento alle esigenze che ispirano l'art. 67, comma 5, cod. antimafia (norma assunta a *tertium comparationis* nell'ordinanza di rimessione), cioè la tutela di bisogni primari di sostentamento economico della persona attinta da una misura di prevenzione e della sua famiglia. Al contrario, la novella in esame, e specificamente quella concernente le misure amministrative di prevenzione collaborativa, pur essendo indirizzata a consentire l'eventuale prosecuzione delle attività imprenditoriali, è prevalentemente guidata da esigenze di tutela della sicurezza pubblica: giacché il presupposto per la sua applicazione, analogamente a quanto previsto per l'applicazione del controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34-*bis* cod. antimafia, è il carattere solo occasionale dell'agevolazione cui sono riconducibili i tentativi di infiltrazione mafiosa, non già la condizione di bisogno delle persone interessate (tanto che la parte costituita ha significativamente chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano estese alla nuova disciplina).

5.- Passando al merito, è bene chiarire che il nucleo delle censure articolate dal rimettente ruota intorno all'asserita violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., mentre il richiamo operato ai parametri di cui agli artt. 4 e 24 Cost. assume un ruolo puramente ancillare rispetto alla doglianza principale. Quanto a quest'ultima, l'ordinanza di rimessione coglie un aspetto realmente critico della disciplina, in ordine al quale questa stessa Corte, nella sentenza n. 57 del 2020, ha auspicato «una rimediazione da parte del legislatore».

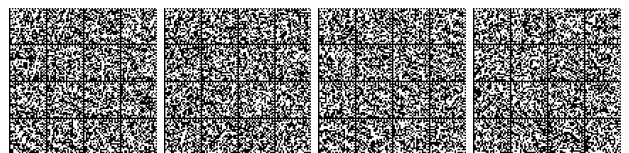
Non è, del resto, implausibile il confronto che il giudice rimettente propone tra la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto nell'ambito dell'informazione antimafia. Ben vero che si tratta di contesti normativi non del tutto sovrapponibili: da una parte, una misura di prevenzione, adottata con provvedimento definitivo di un giudice che, nell'ambito di un giudizio, ha accertato la pericolosità sociale della persona; dall'altra, una misura amministrativa, caratterizzata dalla massima anticipazione della soglia di prevenzione, adottata nei confronti di un'impresa che si sospetta intrattenere (o che, secondo la giurisprudenza amministrativa, addirittura si teme possa intrattenere) rapporti con la criminalità organizzata.

Tali elementi di differenziazione non possono tuttavia considerarsi a tal punto significativi da richiedere necessariamente un diverso regime giuridico quanto ad una esigenza di primario rilievo, quale è, nell'un caso e nell'altro, la garanzia di sostentamento del soggetto colpito dall'una e dall'altra misura, e della sua famiglia.

Va anzitutto osservato che in entrambi i casi si è in presenza di misure anticipatorie in funzione di difesa della legalità.

Quanto all'informazione antimafia, ciò è argomentato, sia dalla giurisprudenza amministrativa - che esclude in materia logiche sanzionatorie e ragiona di un provvedimento con natura «cautelare e preventiva» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3 e, tra le più recenti, sezione terza, sentenza 4 gennaio 2022, n. 21) - sia dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 118 del 2022, n. 178 del 2021 e n. 57 del 2020).

Quanto alle misure di prevenzione personali, questa Corte ha avuto modo di chiarire che, pur fondate su elementi tali da far ritenere la sussistenza di pregresse attività criminose, esse non manifestano carattere sanzionatorio-punitivo ed hanno «chiara finalità preventiva», essendo intese a ridurre il rischio che il soggetto, limitato nella sua libertà di





movimento e sottoposto a vigilanza in base alle prescrizioni indicate all'art. 8 cod. antimafia, commetta ulteriori reati. Si tratta, insomma, di strumenti deputati al «controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già [alla] punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato» (sentenza n. 24 del 2019).

Alle limitazioni e agli strumenti di vigilanza imposti dal decreto che abbia in via definitiva applicato la misura di prevenzione (quelli che delineano il contenuto tipico della misura), l'art. 67 cod. antimafia aggiunge ulteriori effetti pregiudizievoli, «gravemente “inabilitanti”» (sentenza n. 93 del 2010), il cui obiettivo è di contrastare l'attività economica dei soggetti colpiti «tramite, in particolare, il reimpiego del danaro proveniente da attività criminosa» (sentenza n. 510 del 2000).

Si tratta dei medesimi effetti (e, invero, potenzialmente degli unici effetti, a differenza di quel che accade per le misure di prevenzione, da cui ne derivano altri, diversi) che conseguono all'informazione antimafia. Come già detto, tale ultimo provvedimento, infatti, può basarsi, sia sulla sussistenza di una delle cause di decadenza previste dall'art. 67 cod. antimafia (dunque, in ipotesi, proprio su una misura di prevenzione applicata con provvedimento definitivo), sia sulla sussistenza «di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa» (art. 84, comma 3, cod. antimafia), desumibili da una serie di elementi indicati negli artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, cod. antimafia. Il provvedimento potrebbe essere assunto in presenza di situazioni non necessariamente già vagliate dalla magistratura, e da cui non sono dunque già scaturite ulteriori conseguenze a carico dei soggetti interessati.

La *ratio* dell'informazione antimafia, in funzione di «massima anticipazione della soglia di prevenzione» (tra le più recenti, Consiglio di Stato, sezione prima, sentenza 18 giugno 2021, n. 1060), è del resto quella di apprestare la «salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione» (in questo senso la già citata sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, n. 3 del 2018, e la sentenza della sezione terza, 3 maggio 2016, n. 1743).

In tale contesto, tuttavia, solo nei confronti del soggetto attinto da misura di prevenzione e non in riferimento a quello colpito da interdittiva gli interessi di rilievo pubblicistico in tal modo perseguiti sono destinati a cedere il passo all'insopprimibile esigenza di non mettere a rischio la possibilità del soggetto di sostenere sé stesso e la propria famiglia.

Vien così da rilevare che proprio nell'ambito di un procedimento finalizzato al rilascio dell'informazione interdittiva - fondato sulla rilevazione di elementi di pericolo non necessariamente già passati al vaglio della magistratura, e relativo ad attività economiche operanti spesso in un'area contigua, o addirittura solo potenzialmente contigua, alla criminalità organizzata - il legislatore dovrebbe, a fortiori, consentire la valutazione dell'effetto prodotto dalle interdizioni sul sostentamento dei soggetti interessati.

La limitata durata temporale dell'interdittiva, prevista dall'art. 86, comma 2, cod. antimafia, non parrebbe, d'altra parte, elemento sufficiente a giustificare la deteriore disciplina riservata a coloro che siano raggiunti da tale provvedimento (analogamente, già sentenza n. 57 del 2020).

Non erra, a tal proposito, il rimettente quando osserva che dodici mesi di interruzione dell'attività imprenditoriale potrebbero determinare conseguenze irrimediabili sulla sua sopravvivenza.

Ancora, non appare misura idonea a scongiurare un contrasto con il principio di uguaglianza l'applicazione del controllo giudiziario (e, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 152 del 2021, come convertito, delle richiamate misure di prevenzione amministrativa collaborativa, comunque non applicabili, *ratione temporis*, al caso di specie), che pure risponde all'apprezzabile finalità di contemperare le esigenze di difesa sociale e di tutela della concorrenza con l'interesse alla continuità aziendale. Infatti, non diversamente da quanto è stato ultimamente previsto ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione amministrativa collaborativa, anche per poter accedere al controllo giudiziario non assume rilievo decisivo la condizione economica dell'interessato, quanto il grado di pericolosità dell'infiltrazione mafiosa, ovvero la «bonificabilità», in termini prognostici, dell'impresa (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenze 13 maggio-15 giugno 2021, n. 23330 e sezione seconda penale, 28 gennaio-5 marzo 2021, n. 9122).

6.- Alla luce di tali considerazioni, non è dubbio che l'ordinanza di remissione sottolinei correttamente l'esistenza di una ingiustificata disparità di trattamento, che necessita di un rimedio.

A questo scopo, tuttavia, e allo stato, non appare strumento idoneo la pronuncia di accoglimento delineata nell'ordinanza di remissione, che chiede di trasporre, nella disciplina relativa alla informazione interdittiva, la deroga attualmente prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia con riferimento alle sole misure di prevenzione personali.



6.1.- In primo luogo, occorre considerare che, secondo la prospettazione del rimettente, una pronuncia di tal fatta avrebbe l'effetto di attribuire all'autorità prefettizia, nell'ambito del procedimento che conduce al rilascio dell'informazione antimafia, un potere valutativo - quello finalizzato a verificare se, per effetto delle decadenze e dei divieti di cui all'art. 67 cod. antimafia, vengano meno i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia - che attualmente il codice affida, invece, all'apprezzamento dell'autorità giudiziaria, nel contesto del procedimento e delle garanzie proprie di un giudizio.

Non solo si tratterebbe, quindi, di estendere la disciplina derogatoria in questione dal settore delle misure di prevenzione a quello dell'informazione antimafia, ma, altresì, di attribuirne l'applicazione ad un'autorità diversa, trasferendola dall'autorità giudiziaria a quella amministrativa.

Da questo punto di vista, è richiesta una pronuncia connotata da un «cospicuo tasso di manipolatività» (sentenze n. 80 e n. 21 del 2020, n. 219 del 2019 e n. 23 del 2016; in termini, ordinanze n. 126 del 2019 e n. 12 del 2017), che determinerebbe l'innesto, nel sistema vigente, di un istituto inedito, e che presupporrebbe, oltretutto, l'attribuzione all'autorità prefettizia di nuovi, specifici poteri istruttori, allo stato inesistenti.

6.2.- In secondo luogo, l'informazione antimafia, sebbene comporti accertamenti su persone fisiche (indicate all'art. 85 cod. antimafia), mira a verificare la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare l'attività di «società o imprese» (art. 84, comma 3, cod. antimafia) cui tali soggetti siano collegati. Il provvedimento in questione riguarda, dunque, gli operatori economici, che siano persone giuridiche o imprese individuali, come recentemente sottolineato dallo stesso rimettente (TAR Calabria, sentenze 10 maggio 2022, n. 781 e 3 gennaio 2022, n. 2).

Il caso da cui originano le presenti questioni di legittimità costituzionale concerne specificamente una impresa individuale e, benché ciò non sia del tutto esplicitato nell'ordinanza di rimessione, le censure sollevate dal rimettente risultano ritagliate su tale specifica situazione. Del resto, proprio per effetto del rapporto di sostanziale immedesimazione che nella fattispecie in esame sussiste tra imprenditore e impresa, stride con il principio di uguaglianza la circostanza che il prefetto non possa valutare, come invece può fare il giudice nei confronti del soggetto prevenuto, l'incidenza degli effetti interdittivi sulle capacità di sostentamento dell'«interessato» e della sua «famiglia».

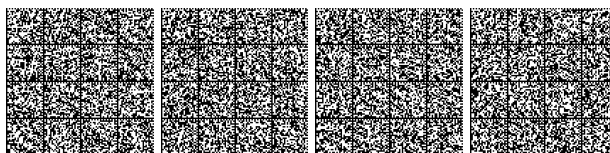
In definitiva, è particolarmente in ipotesi di questo genere, appunto di sostanziale sovrapposizione fra persona e attività economica, che emerge la disparità di trattamento lamentata dal giudice *a quo*.

Tuttavia, a ben vedere, anche una pronuncia di illegittimità costituzionale che ritagli il dispositivo di accoglimento sulla specifica situazione del giudizio *a quo* presenterebbe delicate implicazioni. Dovrebbe invero essere frutto di scelta discrezionale, come tale anch'essa spettante al legislatore, riservare, nell'ambito dell'informazione interdittiva, alla sola peculiare fattispecie dell'impresa individuale l'applicabilità di una deroga quale quella prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, oppure, eventualmente, ampliarne i destinatari, coinvolgendo ulteriori soggetti economici (ad esempio le società di persone, o addirittura anche quelle di capitali), risultando altresì necessario precisare, in tali ultime ipotesi, quale o quali soggetti, collegati all'impresa, dovrebbero essere oggetto di considerazione.

6.3.- In terzo luogo, vi è da considerare che le misure di prevenzione personali hanno, come accennato, un proprio e tradizionale contenuto tipico - delineato all'art. 8 cod. antimafia - cui i divieti e le preclusioni elencati all'art. 67 cod. antimafia si aggiungono in via accessoria. Invece, le misure interdittive antimafia (laddove non si basino a loro volta su provvedimenti dell'autorità giudiziaria, già produttivi di conseguenze autonome) esauriscono i propri effetti pregiudizievole proprio nei divieti e nelle decadenze di ordine economico previste dal medesimo articolo, sicché l'eventuale inibizione in toto della loro applicazione, sia pur in nome di fondamentali esigenze quali quelle rappresentate dal giudice *a quo*, significherebbe privarle di oggetto e, perciò, di qualunque utilità, frustrando gli obiettivi cui esse mirano.

Per scongiurare un simile paradossale effetto, bisognerebbe almeno ritenere che l'art. 67, comma 5, cod. antimafia non richiede di escludere “in blocco” tutte le decadenze e i divieti in esso richiamati, ma solo quelli essenziali a dare continuità all'attività economica da cui il soggetto, e la sua famiglia, traggano alimento. Interpretazione, peraltro, non del tutto piana, non impedita dalla lettera della disposizione in questione, e tuttavia nemmeno facilitata dall'inesistenza di una significativa giurisprudenza in materia: ciò che, insieme al richiesto trasferimento del potere valutativo in merito dal giudice al prefetto, accentua ulteriormente il carattere manipolativo della pronuncia prospettata dal rimettente, che, anche da questo punto di vista, chiama in causa scelte spettanti alla discrezionalità legislativa.

6.4.- Infine, appartiene allo stesso modo alla discrezionalità legislativa decidere se e come utilizzare allo scopo invocato dal giudice *a quo*, innovandoli ulteriormente, alcuni utili strumenti, quali il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa (già di recente oggetto di modifiche), al fine di meglio contemperare l'in-



teresse pubblico alla sicurezza e la generale libertà del mercato, da una parte, e il diritto della persona a veder garantiti i propri mezzi di sostentamento, dall'altra: inserendo esplicitamente, tra le valutazioni che tali misure consentono, la possibilità di decidere selettive deroghe agli effetti interdittivi e alle decadenze di cui all'art. 67 cod. antimafia, proprio in vista di assicurare alle persone coinvolte i necessari mezzi di sostentamento economico.

7.- In definitiva, come si vede, non può essere una pronuncia di questa Corte, allo stato, a farsi carico - allo scopo di sanare l'accertato vulnus al principio di uguaglianza - dei complessi profili fin qui segnalati.

Per queste ragioni, le questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate inammissibili.

Pure, deve trovare soddisfazione in tempi rapidi la necessità di accordare tutela alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, a causa delle inibizioni all'attività economica, gli effetti dell'informazione interdittiva.

Del resto, a fortiori in contesti interessati da reali o potenziali infiltrazioni criminali, la possibilità di trarre sostentamento da attività economiche che potrebbero risultare legali e "sane" (ovvero essere rese tali anche perché opportunamente "controllate") costituisce non solo oggetto di un diritto individuale costituzionalmente tutelato, ma anche interesse pubblico essenziale, proprio in nome della difesa della legalità e della necessaria sottrazione di spazi di intervento e di influenza alla criminalità organizzata.

Si è già ricordato che nella sentenza n. 57 del 2020 questa Corte aveva sottolineato come l'omessa previsione, in capo al prefetto, della possibilità di esercitare, adottando l'informazione interdittiva, i poteri attribuiti al giudice dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, nel caso di adozione delle misure di prevenzione, «merita[ss]e] indubbiamente una rimeditazione da parte del legislatore».

Questa rimeditazione, tuttavia, non risulta finora avvenuta.

Per tale ragione, in considerazione del rilievo dei diritti costituzionali interessati dalle odierne questioni, questa Corte non può conclusivamente esimersi dal segnalare che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile (analogamente, sentenza n. 22 del 2022) e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 8 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

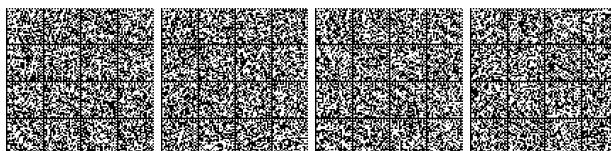
Nicolò ZANON, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 181

*Sentenza 8 giugno - 19 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Segretari comunali e provinciali - Abrogazione, in sede di conversione di decreto-legge, dei diritti di rogito - Permanenza limitata ai segretari privi di qualifica dirigenziale o in servizio in enti locali privi di personale con tale qualifica - Denunciata violazione dei principi della decretazione d'urgenza, di ragionevolezza e di uguaglianza, del diritto a una retribuzione proporzionata nonché dei principi di buon andamento, certezza del diritto e del legittimo affidamento - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo.
- Costituzione, artt. 3, 36, 77 e 97.

## 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. 10, comma 2-*bis*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, anche in combinato disposto con il comma 1 dello stesso art. 10, promosso dal Tribunale ordinario di Lucca, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra P.M. L.F. e il Comune di Massarosa, con ordinanza del 15 luglio 2021, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di P.M. L.F., nonché gli atti di intervento di V. S. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

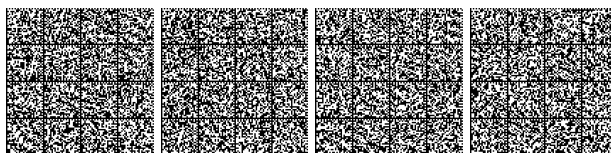
udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Giovanni Pellegrino per V. S., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, Andrea Pertici per P.M. L.F. e l'avvocato dello Stato Ruggero di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 174 del registro ordinanze del 2021, il Tribunale ordinario di Lucca, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, 77 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-*bis*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, anche





in combinato disposto con il comma 1 dello stesso art. 10, nella parte in cui «limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'Ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in Enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali».

Il rimettente riferisce che, nel procedimento pendente dinanzi a sé, instaurato con ricorso ai sensi dell'art. 414 del codice di procedura civile, P.M. L.F. ha domandato, nei confronti del Comune di Massarosa, il riconoscimento dei diritti di rogito per l'attività prestata in qualità di segretario comunale, per il periodo di tempo compreso tra il 2 gennaio 2016 e il 3 novembre 2019. Il Comune le avrebbe negato la corresponsione di tali diritti proprio in forza della previsione di cui all'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90 del 2014, aggiunto dalla legge di conversione, che così recita: «Negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento».

Le questioni sarebbero rilevanti in quanto, ad avviso del rimettente, la norma censurata «impedisce, così come formulata, di accogliere le pretese avanzate dalla ricorrente».

Quanto al requisito della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rinviene anzitutto un vulnus all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento all'interno della categoria dei segretari comunali e provinciali, segnatamente tra coloro che sono inquadrati nella «prima fascia» e coloro che sono invece inquadrati nella «fascia inferiore», nonché tra coloro che svolgono le funzioni in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale e coloro che prestano la propria attività presso un'amministrazione che annovera nel proprio organico dipendenti con tale qualifica. Il rimettente ricorda che la competenza dei segretari comunali e provinciali a rogare gli atti dell'ente locale risale al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 (Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale), il cui art. 89 delineava «il carattere autonomo dell'attività di rogito» rispetto alle altre competenze degli stessi segretari, con conseguente attribuzione «di un autonomo - e ragionevole - compenso». Quella di cui si discute costituirebbe una competenza «autonoma e del tutto peculiare rispetto alle altre funzioni che il segretario esercita alle dipendenze dell'ente locale», cui sono sottese «diverse e specifiche responsabilità, eccedenti l'ambito delle attribuzioni riconducibili al segretario in base al rapporto di Pubblico Impiego».

La norma censurata, sotto altro aspetto, confliggerebbe con l'art. 36 Cost., per la violazione del diritto dei segretari di ricevere una retribuzione per le proprie prestazioni commisurata alla quantità e alla qualità del lavoro. Costoro vedrebbero, di fatto, «neutralizzata» l'attività di rogito, attraverso il mancato riconoscimento del relativo compenso.

L'eliminazione dei diritti di rogito violerebbe, altresì, i principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, posto che la categoria in questione, ai sensi dell'art. 37 del contratto collettivo nazionale di lavoro dei segretari comunali e provinciali, sottoscritto il 16 maggio 2001, «fa affidamento su tale voce stipendiale».

Emergerebbe, poi, ancora, il contrasto delle disposizioni censurate con l'art. 3 Cost., tanto sotto il profilo dell'egualianza, quanto sotto quello della ragionevolezza, poiché si determinerebbero trattamenti differenziati all'interno della categoria dei segretari comunali e provinciali, ancorché svolgenti la medesima funzione. Né sarebbe dato comprendere il motivo per cui i diritti di segreteria vengano riconosciuti solo se il segretario sia inserito in una fascia inferiore o svolga la propria attività in un ente privo di dirigenti. A giudizio del rimettente non potrebbe invocarsi, in proposito, una presunta funzione «perequativa» di differenti trattamenti retributivi, non essendo peraltro questa la *ratio* della corresponsione dei diritti di segreteria (posto che, come rimarca il rimettente, si tratta di voce variabile della retribuzione, e comunque potenzialmente assente).

L'asserita funzione perequativa non potrebbe giustificarsi alla luce dell'istituto del cosiddetto «galleggiamento», il quale «non opera automaticamente» e, anche nei casi in cui opera, non sarebbe tale da escludere che al segretario «galleggiato» possano ugualmente spettare i diritti di segreteria (condizione che - precisa il rimettente - ben può verificarsi nei casi in cui un segretario comunale presti la propria opera presso Comuni diversi, dei quali almeno uno sia dotato di posizioni dirigenziali).

In definitiva, sarebbe da escludere che la norma censurata persegua una finalità perequativa, essendo invece «tale da determinare un'irragionevole disparità di trattamento fra i consiglieri [*recte*: segretari] comunali e provinciali, quindi un'irragionevole difformità in grado di inficiare la progressione in carriera dei lavoratori pubblici, così violando i principi di cui all'articolo 97 della Costituzione».

Infine, a giudizio del rimettente, la norma censurata - introdotta in sede di conversione in legge - sarebbe disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge n. 90 del 2014 e non giustificata da una situazione di necessità e di urgenza tale da legittimare l'utilizzo, da parte del legislatore, della decretazione d'urgenza: donde il vulnus all'art. 77 Cost.



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Richiamato «l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica», perseguito dal legislatore del 2014, la difesa erariale osserva che la disposizione censurata troverebbe giustificazione nelle «peculiarità del sistema retributivo dei segretari» e, in particolare, nel «meccanismo di allineamento retributivo». Essa assolverebbe «ad una *ratio* perequativa e recuperatoria» e sarebbe, pertanto, conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e sufficienza della retribuzione, oltre che al principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Né sarebbe violato il legittimo affidamento dei segretari in servizio, sia perché la disciplina dei diritti di rogito si porrebbe al di fuori del perimetro della contrattazione collettiva (non rivestendo, dunque, alcun rilievo la previsione di cui all'art. 37 del CCNL 16 maggio 2001, invocato dal rimettente), sia perché la legge ha comunque escluso l'efficacia retroattiva della disposizione in esame (come previsto dal comma 2-ter dell'art. 10 del d.l. n. 90 del 2014, anch'esso introdotto in sede di conversione).

Quanto alla dedotta violazione dei requisiti per la decretazione d'urgenza, la difesa statale osserva che la finalità perseguita dalla norma censurata (consistente nell'incremento delle risorse di bilancio disponibili per le amministrazioni locali) è coerente con l'obiettivo di efficienza della pubblica amministrazione, richiamato dalla rubrica del Titolo I del d.l. n. 90 del 2014 (all'interno del quale è collocato l'art. 10). Sarebbe pertanto da escludere l'ipotesi della «evidente carenza» del requisito della necessità ed urgenza di provvedere (è citata la sentenza di questa Corte n. 133 del 2016). Inoltre, quelle introdotte in sede di conversione non sarebbero affatto norme estranee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge suddetto.

3.- Si è costituita nel presente giudizio P.M. L.F., parte ricorrente nel procedimento *a quo*, concludendo per l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate dal rimettente. A giudizio della parte la funzione di rogito, «autonoma e del tutto specifica rispetto alle altre funzioni che il segretario esercita alle dipendenze dell'ente locale», eccederebbe l'ambito delle attribuzioni normalmente riconducibili al pubblico impiego, e tanto giustificherebbe la previsione di un «autonomo compenso».

Nell'aderire alle censure svolte dal giudice rimettente, la parte osserva che sarebbe, anzitutto, violato il diritto a ricevere un compenso per le proprie prestazioni, ai sensi dell'art. 36 Cost., in quanto verrebbe eliminata «la remunerazione di una "attività effettivamente svolta"», anche «avuto riguardo al contratto collettivo che, nel caso, prevede la corresponsione dei diritti di segreteria». La fattispecie in questione, peraltro, sarebbe differente rispetto a quella concernente la riduzione delle cosiddette "propine" per gli avvocati e procuratori dello Stato, oggetto della sentenza n. 236 del 2017 di questa Corte: ciò, in quanto non sarebbe praticabile un confronto tra detta categoria e quella dei segretari comunali e provinciali, sia «in virtù delle differenze di status giuridico ed economico», sia perché - nel caso oggi all'esame di questa Corte - non verrebbe in considerazione una «riduzione» di «voci premiali» ma, piuttosto, l'eliminazione dello specifico corrispettivo per un'attività svolta.

La circostanza, poi, che simile eliminazione colpisca solo alcuni segretari e non altri, in assenza di «alcun criterio ragionevole», potrebbe innescare un «disincentivo» a svolgere l'attività di rogito (che, per sua natura, sarebbe una funzione «a richiesta»), con ripercussioni negative sulle stesse risorse dell'ente (il quale si vedrebbe, a sua volta, privato dei diritti di segreteria, versati dai contraenti) e sull'efficienza della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Quanto al parametro di cui all'art. 3 Cost., la parte ricorda che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le differenze di trattamento previste dalla legge, per risultare legittime, dovrebbero essere giustificabili in vista della tutela di diversi valori o diritti costituzionalmente rilevanti (è citata la sentenza n. 163 del 1993). Nel caso di specie, idonea giustificazione non potrebbe essere rinvenuta nel supposto intento della norma di svolgere una «funzione perequativa» in favore di quei segretari che godono di retribuzioni inferiori. Al contrario, proprio la norma censurata finirebbe con il determinare «gravi e irragionevoli sperequazioni», in considerazione degli effetti prodotti dall'istituto del cosiddetto «galleggiamento» che trova applicazione per i segretari comunali e provinciali ai quali, a determinate condizioni, è riconosciuto un trattamento retributivo equiparato a quello dei dirigenti dell'ente locale.

Sotto altro aspetto, non potrebbe sostenersi la prevalenza dell'interesse pubblico al mantenimento, in favore degli enti locali, di maggiori risorse. I diritti di rogito sarebbero infatti estranei alla questione della riduzione della spesa pubblica, «trattandosi di compensi che si autoalimentano», e la loro eliminazione potrebbe addirittura cagionare un costo all'amministrazione laddove quest'ultima, a fronte del rifiuto del proprio segretario di rogare gli atti (in quanto disincentivato dalle norme sospettate di illegittimità costituzionale), dovesse rivolgersi all'esterno.

Riguardo, infine, alla dedotta violazione dei principi sulla decretazione d'urgenza, di cui all'art. 77 Cost., la parte osserva che la norma di cui al comma 2-bis dell'art. 10 del d.l. n. 90 del 2014, introdotta in sede di conversione, sarebbe «disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge», non essendo volta né a un più razionale impiego dei dipendenti pubblici né a una semplificazione dell'azione amministrativa, che costituivano le esplicite finalità del decreto. Sotto altro profilo, essa poi scontrerebbe una «evidente mancanza» dei presupposti straordinari di necessità e di urgenza, come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale.



4.- Nel giudizio dinnanzi a questa Corte è intervenuto ad adiuvandum V. S., sostenendo di essere a ciò legittimato in quanto segretario comunale, con idoneità alla titolarità delle funzioni presso Comuni «di classe 1<sup>A</sup>», ed avendo svolto le relative funzioni presso il Comune di Lecce.

L'interveniente riferisce che l'amministrazione comunale ha rigettato la sua istanza di liquidazione della quota dei diritti di rogito, afferente agli atti da lui rogati dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014. Avverso tale diniego lo stesso ha proposto ricorso, attualmente pendente in grado di appello dinnanzi alla Corte d'appello di Lecce.

5.- Sono pervenute in giudizio alcune opinioni scritte, in qualità di amici curiae, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*. Tali opinioni sono state ammesse con decreti del Presidente di questa Corte del 19 e del 28 aprile 2022.

5.1.- In particolare, è pervenuta un'opinione scritta da parte dell'Associazione nazionale professionale segretari comunali e provinciali "G.B. Vighenzi". L'associazione lamenta la «grave lesione della professionalità, delle aspettative e dell'immagine dei segretari comunali e provinciali» come conseguenza dell'introduzione delle norme censurate, e si sofferma, in particolare, sulla censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., anche con riguardo alle conseguenze che derivano dall'applicazione dell'istituto del cosiddetto "galleggiamento", oltretutto sugli altri parametri evocati nell'ordinanza di rimessione.

5.2.- L'associazione FEDIR- Federazione dirigenti e direttivi pubblici ha depositato un'opinione scritta dall'analogo tenore, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione di tutti i parametri evocati dal rimettente.

5.3.- Anche l'associazione UNADIS- Unione nazionale dei dirigenti dello Stato ha depositato un'opinione scritta in qualità di amicus curiae, argomentando la fondatezza della questione in particolare in riferimento all'art. 36 Cost. L'associazione evidenzia la necessità di una specifica remunerazione per l'esercizio della funzione di rogito, qualificata come attività autonoma e peculiare rispetto ai compiti ordinariamente svolti dai segretari comunali e provinciali: donde la lamentata violazione anche dell'art. 3 Cost.

5.4.- Altra opinione scritta, a sostegno delle censure di illegittimità costituzionale, è pervenuta dall'amicus curiae UNSCP - Unione nazionale segretari comunali e provinciali, che si sofferma sulla natura dei diritti di rogito (definiti quale distinta voce retributiva) e approfondisce gli aspetti afferenti alla dedotta violazione degli artt. 36 e 3 Cost., alla luce del principio di onnicomprensività e di quelli di uguaglianza e di parità di trattamento, oltre ad esaminare gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale sollevati dal rimettente, evidenziando la «conseguenza paradossale che la retribuzione dei segretari diminuisce col progredire della carriera».

5.5.- Infine, anche l'associazione DIREL- Federazione nazionale dirigenti degli enti pubblici locali ha presentato un'opinione scritta con cui ha aderito alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal giudice rimettente.

L'associazione esamina, in particolare, il tema della responsabilità del segretario comunale e provinciale che si correla alla natura dell'attività di rogito. Il predetto amicus curiae compie uno specifico approfondimento sulla questione concernente le cosiddette "propine" degli avvocati dipendenti da amministrazioni pubbliche non statali.

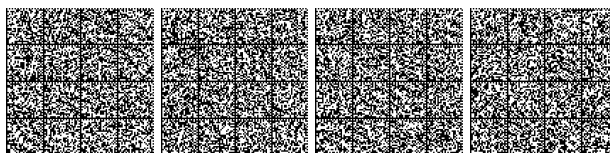
6.- Con memorie depositate nell'imminenza dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri e la parte hanno svolto difese, per lo più ribadendo le argomentazioni già spese nei rispettivi atti di costituzione in giudizio.

La parte, in particolare, ha ribadito la non consistenza delle giustificazioni, esposte dall'Avvocatura dello Stato, che sorreggerebbero le norme censurate. Queste ultime, invero, non sarebbero in grado di realizzare l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica (ovvero, dell'aumento delle entrate degli enti locali) che, piuttosto, il legislatore avrebbe potuto perseguire con modalità alternative e ben più soddisfacenti, tali - soprattutto - da non discriminare irragionevolmente le diverse categorie di segretari.

6.1.- Anche l'interveniente V. S. ha depositato una memoria illustrativa.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Lucca, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, 77 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, anche in combinato disposto con il comma 1 dello stesso art. 10, nella parte in cui «limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'Ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in Enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali».





L'art. 10 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, rubricato «Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale e abrogazione della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria», dispone, al comma 1, l'abrogazione dell'art. 41, quarto comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato), che, da ultimo, aveva attribuito ai segretari comunali e provinciali una quota dei diritti di segreteria spettanti al Comune o alla Provincia ai sensi dell'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734 (Concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato e soppressione di indennità particolari). Il comma 2-*bis* dello stesso art. 10, inserito in sede di conversione, stabilisce quanto segue: «Negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento».

Il rimettente deduce anzitutto la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, all'interno della categoria dei segretari comunali e provinciali, segnatamente tra coloro che sono inquadrati nella «prima fascia» e coloro che sono invece inquadrati nella «fascia inferiore», nonché tra coloro che svolgono le funzioni in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale e coloro che prestano la propria attività presso un'amministrazione che annovera nel proprio organico dipendenti con tale qualifica.

Lamenta, poi, il giudice *a quo* ancora il contrasto con l'art. 3 Cost., tanto sotto il profilo dell'eguaglianza, quanto sotto quello della ragionevolezza, poiché si determinerebbero trattamenti differenziati all'interno della categoria dei segretari comunali e provinciali, ancorché svolgenti la medesima funzione. A giudizio del rimettente, non potrebbe invocarsi, in proposito, una presunta funzione «perequativa» di differenti trattamenti retributivi, che nemmeno potrebbe giustificarsi alla luce dell'istituto del cosiddetto «galleggiamento». Questo, infatti, «non opera automaticamente» e, anche nei casi in cui opera, non sarebbe tale da escludere che al segretario «galleggiato» possano ugualmente spettare i diritti di segreteria.

In definitiva, sarebbe da escludere che la norma censurata persegua una finalità perequativa, essendo invece «tale da determinare un'irragionevole disparità di trattamento fra i segretari comunali e provinciali, quindi un'irragionevole difformità in grado di inficiare la progressione in carriera dei lavoratori pubblici, così violando i principi di cui all'articolo 97 della Costituzione».

La norma censurata si porrebbe ancora in contrasto con l'art. 36 Cost., per la violazione del diritto dei segretari di ricevere una retribuzione per le proprie prestazioni commisurata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto. Costoro vedrebbero, di fatto, «neutralizzata» l'attività di rogito, attraverso il mancato riconoscimento del relativo compenso.

L'eliminazione dei diritti di rogito violerebbe, altresì, i principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, posto che la categoria in questione, ai sensi dell'art. 37 del contratto collettivo nazionale di lavoro dei segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999, sottoscritto il 16 maggio 2001, «fa affidamento su tale voce stipendiale».

Infine, il rimettente lamenta il *vulnus* all'art. 77 Cost. per la insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, e per la disomogeneità della norma censurata, inserita in sede di conversione, rispetto al restante contenuto del decreto-legge.

2.- Preliminarmente, deve essere richiamata la dichiarazione d'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum spiegato da V. S., per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.- Le questioni sono inammissibili - a prescindere dalla conclusione in tal senso dell'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in giudizio in rappresentanza e a difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, costituente mera clausola di stile, non sostenuta da qualsivoglia argomentazione - per carente motivazione sul requisito della rilevanza.

Il giudice *a quo*, pur riferendo che la ricorrente «ha svolto le funzioni di segretario comunale di prima fascia (con qualifica dirigenziale e abilitazione a prestare servizio presso gli enti territoriali di classe 1<sup>A</sup> e 1<sup>B</sup>) presso il Comune di Massarosa», non ha chiarito se tale Comune avesse, o meno, dirigenti nel proprio organico. Di conseguenza, non si è dato conto del presupposto fondamentale per ritenere applicabile, nel giudizio *a quo*, la normativa sospettata di illegittimità costituzionale.

Quest'ultima, invero, individua le situazioni che consentono il mantenimento dei diritti di rogito, pur a fronte della generale soppressione degli stessi per intervenuta abrogazione della norma che, da ultimo, li aveva introdotti (l'art. 41, quarto comma, della legge n. 312 del 1980, per l'appunto abrogato dal comma 1 dell'art. 10 in esame). Tali situazioni, in base al testo del comma 2-*bis* del richiamato art. 10, concernono, da un lato, «tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale» e, dall'altro, quelli che prestano servizio presso gli «enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale». Come da ultimo precisato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, alla stregua della disposizione in esame i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono sia ai segretari comunali di fascia «C», non aventi cioè





qualifica dirigenziale, sia a quelli appartenenti alle fasce professionali «A» e «B», aventi cioè qualifica dirigenziale, purché esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali (Corte dei conti, sezione per le autonomie, delibera 30 luglio 2018, n. 18).

Il rimettente avrebbe dovuto, pertanto, chiarire se la ricorrente non rientrasse in alcuna delle due categorie indicate dalla norma e se, pertanto, non le potessero più essere attribuiti i diritti di rogito, in applicazione della medesima norma censurata. Da quanto riferisce l'ordinanza di rimessione risulta unicamente che la ricorrente non appartiene alla prima delle due categorie (in quanto, come viene precisato, «ha svolto le funzioni di segretario di prima fascia», con conseguente possesso della «qualifica dirigenziale»). Non si hanno, invece, elementi certi - in base ai dati forniti dal giudice *a quo* - tali da escludere che la stessa rientri nella seconda delle due categorie: non viene, cioè, precisato dal rimettente se il Comune ove ella ha prestato servizio abbia, nel proprio ruolo, dipendenti con qualifica dirigenziale. In mancanza di tale precisazione, non può darsi per accertata l'unica altra situazione che, in base alla normativa censurata, giustificerebbe il diniego dei diritti di rogito nella fattispecie *de qua*.

3.1.- Peraltro, anche a volere ammettere, pur nel silenzio dell'ordinanza di rimessione, che la parte ricorrente abbia prestato servizio presso un Comune avente, nel proprio organico, personale con qualifica dirigenziale, il giudice rimettente tace del tutto su un ulteriore aspetto decisivo ai fini dell'apprezzamento del requisito della rilevanza. Egli, infatti, omette di precisare se la ricorrente abbia, o meno, beneficiato dell'istituto dell'allineamento stipendiale (noto anche, nel linguaggio comune, con il termine «galleggiamento»), in base al quale la retribuzione di posizione del segretario è innalzata fino a quella stabilita dalla contrattazione collettiva per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente. L'istituto è stato previsto, per i segretari comunali e provinciali, dall'art. 41, comma 5, del contratto collettivo nazionale di lavoro dei segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 (come, oggi, richiamato dall'art. 107, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area delle funzioni locali, per il triennio 2016-2018, sottoscritto il 17 dicembre 2020).

Nonostante il giudice rimettente abbia effettuato un esplicito riferimento all'istituto dell'allineamento stipendiale - che la norma certamente presuppone - , esaminando la possibilità che esso sia stato considerato dal legislatore del 2014 in chiave «perequativa» della disciplina concernente il riconoscimento dei diritti di rogito, la motivazione che sul punto viene spesa dall'ordinanza di rimessione risulta comunque carente. Ed infatti, pur correttamente sottolineando che l'istituto dell'allineamento stipendiale - del quale, per altro, non vengono neanche richiamate le fonti normative - per come è attualmente disciplinato dalla fonte collettiva, «non opera automaticamente» nei Comuni aventi personale con qualifica dirigenziale, il giudice *a quo* non si sofferma sulla situazione che si è verificata nel caso di specie, omettendo di precisare se, nella vicenda sottesa al giudizio *a quo*, la parte ricorrente abbia o meno beneficiato, per tale via, di un aumento del proprio trattamento economico. La ricorrenza di simili condizioni, nel caso di specie, non è stata oggetto di disamina da parte del giudice *a quo*.

Deve pertanto concludersi che le indicate lacune descrittive dell'ordinanza rendono inammissibili le questioni sollevate, non consentendo di verificarne l'effettiva rilevanza nel giudizio *a quo* (*ex plurimis*, ordinanze n. 76 del 2022, n. 210 e n. 92 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevate, anche in combinato disposto con il comma 1 dello stesso art. 10, in riferimento agli artt. 3, 36, 77 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lucca, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 7 giugno 2022

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-*bis*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, anche in combinato disposto con il comma 1, promosso dal Tribunale ordinario di Lucca, sezione lavoro, con ordinanza del 15 luglio 2021, iscritta al numero 174 del registro ordinanze 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, del 17 novembre 2021.

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum depositato nel predetto procedimento da V. S.

Ritenuto che V. S. ha dedotto di essere legittimato a intervenire in giudizio in quanto segretario comunale, iscritto al relativo albo nazionale, e di avere svolto le funzioni di Segretario generale del Comune di Lecce fino al 1° luglio 2018;

che egli, inoltre, deduce di aver presentato ricorso al Tribunale di Lecce, sezione lavoro, per l'accertamento del proprio diritto a percepire dal Comune di Lecce la quota parte dei diritti di segreteria per tutti gli atti da lui rogati dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, contestando il diniego dell'amministrazione;

che il relativo procedimento, dopo la decisione di rigetto, in primo grado, del Tribunale di Lecce, è attualmente pendente, in grado di appello, dinanzi alla Corte d'appello di Lecce.

Considerato che, secondo il disposto dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, nei giudizi in via incidentale «possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle suddette Norme integrative);

che a questa regola è possibile derogare soltanto a favore di terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex multis*, ordinanze n. 225, n. 191 e n. 24 del 2021 e n. 202 del 2020);

che tale interesse qualificato sussiste solo allorché si configuri una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale (ordinanze n. 225 del 2021 e n. 111 del 2020 e sentenza n. 159 del 2019);

che pertanto non può reputarsi sufficiente, in funzione dell'ammissibilità dell'intervento, la circostanza che il soggetto interveniente sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*;

che, pertanto, l'intervento di V. S. deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di V. S. nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione iscritta al n. 174 del registro generale dell'anno 2021.

F.to: Giuliano Amato, *Presidente*

T\_220181



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 38

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 giugno 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Comuni, Province e Città metropolitane - Sindaco - Norme della Regione autonoma Sardegna - Durata del mandato del sindaco - Limitazione dei mandati - Previsione che consente ai sindaci dei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi - Previsione che consente ai sindaci dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti un numero massimo di tre mandati consecutivi.**

**Comuni, Province e Città metropolitane - Segretario comunale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsioni derogatorie alle ordinarie modalità di accesso all'albo dei segretari comunali, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 - Previsione che gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei Comuni e delle Province della Sardegna, in possesso dei diplomi di laurea contemplati dall'art. 13, comma 1, del d.P.R. n. 465 del 1997, che ne facciano richiesta e che ricoprano o abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 9 del 2022, l'incarico di vicesegretario, sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali - Sezione regionale Sardegna, nella fascia di appartenenza del Comune o Provincia ove prevalentemente abbiano svolto l'incarico.**

– Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009), artt. 1 e 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it — fax 06/96514000) contro la Regione Sardegna in persona del Presidente p.t. per la dichiarazione, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 6 giugno 2022, di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge regionale dell'11 aprile 2022, n. 9/2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 17 del 12 aprile 2022.

La legge n. 9/2022 della Regione Sardegna dispone interventi in materia di enti locali della Sardegna, con modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009.

La legge regionale della Sardegna n. 9 del 2022 in particolare reca disposizioni concernenti il numero di mandati consecutivi dei sindaci nonché in materia di iscrizione all'Albo dei segretari comunali e provinciali.

Gli articoli 1 e 3 dispongono quanto segue.

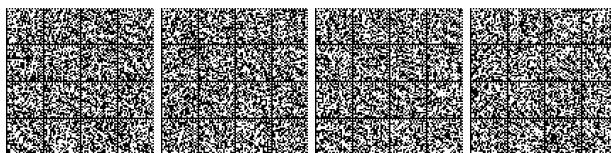
L'articolo 1, che modifica la legge regionale n. 4/2012, in materia di durata del mandato del Sindaco, prevede che «1. Dopo l'articolo 1 della legge regionale 22 febbraio 2012, n. 4 (Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie), è inserito il seguente:

Art 1-*bis* (Durata del mandato del sindaco. Limitazione dei mandati)

1. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è consentito un numero massimo di quattro mandati consecutivi;

2. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi.»

L'art. 3 (Iscrizione all'Albo dei Segretari comunali e provinciali — Sezione regionale Sardegna), al comma 1 prevede che: «1. Al fine di sopperire con urgenza all'attuale carenza di Segretari comunali iscritti all'Albo dei Segretari comunali e provinciali — Sezione Regionale Sardegna, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'Albo stesso di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 (Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, in possesso dei diplomi di laurea di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997 che ne facciano richiesta all'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali e che ricoprano o



abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della presente legge, l'incarico di vicesegretario, sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali — Sezione regionale Sardegna, nella fascia di appartenenza del comune o provincia ove prevalentemente abbiano svolto l'incarico».

Gli articoli 1 e 3 della legge regionale in epigrafe violano gli articoli 117, c. 2 lett. *p*), e 3 Costituzione, e l'art. 3, lett. *b*) dello Statuto della Regione autonoma della Sardegna di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, per le seguenti ragioni.

L'art. 1 che introduce l'art 1-*bis* nella legge regionale 22 febbraio 2012 n. 4, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione nonché l'art. 3 Cost in quanto crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, ed eccede le competenze statutarie della Regione Sardegna. Per le medesime ragioni viola l'art. 3, lett. *b*) dello Statuto, che attribuisce alla Regione la competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», ma «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica». L'art. 1 cit. si pone, appunto, in contrasto con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico, come si passa ad illustrare.

Va in primo luogo ricordato che la recente normativa statale dettata con legge 12 aprile 2022, n. 35, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico», in vigore dal 14 maggio 2022, (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 aprile 2022) all'articolo 3 che modifica l'articolo 51 del TUOEL (che non consentiva la rieleggibilità consecutiva del sindaco dopo il secondo mandato) stabilisce, al comma 2 che per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti vige il limite di 3 mandati consecutivi.

Correlativamente, la medesima legge statale all'articolo 3, comma 2 abroga l'articolo 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, che consentiva il numero massimo di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

Il testo previgente del secondo comma dell'art. 51 TUOEL era, infatti, il seguente:

«2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche.»

L'art. 1, comma 138 della legge 56/2014 prevedeva:

«138. Ai comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati.»

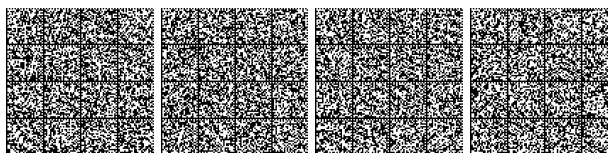
L'art. 51 TUOEL nel testo ora vigente prevede:

«2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche. Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato.»

L'articolo 1 della legge regionale Sardegna in esame, quindi, con l'introdurre l'articolo 1-*bis* della legge regionale n. 4 del 2012, si poneva già in contrasto con il previgente articolo 51 del TUOEL in combinazione con l'art. 1, c. 138, legge n. 56/2014, nella versione vigente *ratione temporis* alla data di pubblicazione della legge regionale n. 9 del 2022 (BUR n. 17 del 12 aprile 2022), che non consentivano la rieleggibilità consecutiva del sindaco nei comuni con popolazione a partire da 3000 abitanti dopo il secondo mandato, e con l'articolo 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, che prevedeva il numero massimo di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

Considerata l'entrata in vigore dal 14 maggio 2022 della ricordata riforma dell'articolo 51 del TUOEL, operata dall'articolo 3 della legge n. 35/2022, che pone il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è palese e permane l'illegittimità della previsione del comma 1 dell'articolo 1-*bis* della legge regionale n. 4 del 2012, introdotta dall'articolo 1 della legge regionale in esame, in quanto consente ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi anziché di tre, e consente i tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione «fino a 5000 abitanti», anziché, come previsto dalla legge statale, ai sindaci dei comuni con popolazione «inferiore a 5000 abitanti». È evidente come sotto entrambi questi aspetti la disposizione impugnata ampli indebitamente le possibilità di deroga alla regola dei due mandati: *a*) con il prevedere l'inedita possibilità addirittura di quattro mandati nei comuni con popolazione fino a 3000 abitanti; *b*) nell'ampliare la sfera potenziale dei comuni nei quali sono consentiti tre mandati, poiché i comuni con popolazione «fino a 5000 abitanti» (compresi) sono certamente un numero maggiore rispetto ai comuni con popolazione «inferiore a 5000 abitanti».

Le citate disposizioni del TUOEL hanno valenza di norme fondamentali di riforma economica sociale e comunque di principi generali dell'ordinamento costituzionale, che costituiscono un limite inderogabile anche per la potestà legislativa prevista dallo Statuto Sardo, in quanto poste a presidio; *a*) della uniformità della disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale; *b*) della democraticità dell'ordinamento degli enti locali sotto





il profilo del necessario periodico ricambio della classe dirigente Sotto quest'ultimo profilo, la norma impugnata viola anche gli articoli 1 e 114 Costituzione (principio di democraticità della Repubblica fondata sulle autonomie locali), sempre in combinazione con l'art. 3, lett. b), Statuto.

La disposizione regionale si pone quindi in contrasto con il novellato articolo 51 del TUOEL, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

La disposizione dell'art. 1 in esame, inoltre, eccede dalle competenze statutarie della Regione Sardegna in quanto, pur riconoscendo alla medesima — al pari delle altre Regioni a statuto speciale — ai sensi dell'articolo 3, lettera b) del proprio Statuto (legge costituzionale n. 3 del 1948) la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, è pacifico che la competenza legislativa deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Il citato articolo 51 del TUOEL, nella versione previgente e come recentemente riformato, emanato in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce la durata del mandato del sindaco e la limitazione dei mandati dei sindaci come sopra evidenziato, e costituisce quindi un limite inderogabile anche per la potestà legislativa delle regioni a Statuto speciale, in quanto norma posta a presidio dell'uniformità della disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale.

Ciò al fine di evitare — in ossequio all'articolo 3 Costituzione — ingiustificabili disparità di trattamento tra sindaci di diverse regioni senza obiettive ragioni di differenziazione della situazione dei comuni sardi rispetto ai comuni del restante territorio nazionale.

Al riguardo va sottolineato che la limitazione al mandato dei sindaci, prevista dall'articolo 51 del TUOEL, secondo costante giurisprudenza di legittimità «tende a tutelare la sovranità popolare, la libertà di voto e la buona amministrazione, impedendo forme di permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possano dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo e incidere quindi sulla libertà di voto dei cittadini e sulla imparzialità dell'amministrazione» (*ex plurimis*, Cassazione civile, Sez. I, 29 marzo 2013, n. 7949).

Se è pur vero quindi che il Legislatore sardo è dotato di competenza piena in tema di ordinamento degli enti locali, e più in generale, in materia di legislazione elettorale degli organi comunali, va precisato che la competenza in questione — come già precedentemente sottolineato — si deve esercitare nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

In proposito, codesta ecc.ma Corte costituzionale, con riferimento alla materia elettorale regionale e locale, ha più volte affermato che «il disegno costituzionale presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali» (*ex plurimis*, sent. n. 50 del 2015).

In particolare, nella sentenza n. 143 del 2010, la Corte ha chiarito che: «Questa Corte, attraverso una costante giurisprudenza, non di rado relativa a leggi della stessa Regione siciliana, ha affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Costituzione. In quest'ambito, di recente, la sentenza n. 288 del 2007 ha affermato che «questa Corte in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali (di cui agli articoli 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto) ha in molte occasioni affermato che «la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza».

Codesta Corte costituzionale ha altresì affermato che «discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate» (*ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 143 del 2010) o quando vi sia la «necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali» (*cf.*: Corte costituzionale, sent. n. 82 del 1982).

Inoltre, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana approvata il 14 ottobre 1993, recante «Norme integrative delle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge regionale 10 settembre 1993, n. 26», ha statuito che «discipline differenziate in tema di elettorato passivo adottate dalla Regione siciliana possano essere non costituzionalmente illegittime in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale» (*cf.*: sent. n. 84 del 1994; e anche sentenze nn. 108 del 1969 e 171 del 1984, nonché nn. 127 e 130 del 1987, 235 del 1988, 571 del 1989, 539 del 1990, 463 del 1992).



Orbene, nella fattispecie in esame — come nei casi trattati nelle ultime ricordate pronunce della Corte — la disciplina prevista dalla legge regionale non opera una restrizione, ma un allargamento dell'elettorato passivo, rispetto alla disciplina vigente nel territorio nazionale in base alla normativa statale.

Tale diversità non trova alcuna ragionevole giustificazione in una specialità di situazione della Regione Sardegna; non si può certo sostenere che in questa sussistono minori rischi di influenze indebite sulla competizione elettorale, rispetto al restante territorio nazionale o, più in generale, che il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali debba in Sardegna essere applicato in modo da assicurare minori possibilità di ricambio della classe dirigente.

Da quanto esposto consegue che le previsioni dell'articolo 1-*bis*, comma 1, della legge regionale della Sardegna n. 4/2012, come introdotte dall'articolo 1 della legge regionale in esame, si pongono in contrasto con la citata normativa statale, e violano l'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione, nonché l'articolo 3 della Costituzione e l'art. 3, lett. *b*) Statuto speciale, in quanto la norma regionale crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, contrasta con il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali, ed eccede le competenze Statutarie della Regione stessa.

L'articolo 3 della legge Regione Sardegna n. 97/2022 (Iscrizione all'Albo dei Segretari comunali e provinciali — Sezione regionale Sardegna) al comma 1 prevede, come si è visto, che: «1. Al fine di sopperire con urgenza all'attuale carenza di Segretari comunali iscritti all'Albo dei Segretari comunali e provinciali — Sezione Regionale Sardegna, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'Albo stesso di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 (Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, in possesso dei diplomi di laurea di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997 che ne facciano richiesta all'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali e che ricoprano o abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della presente legge, l'incarico di vicesegretario, sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali — Sezione regionale Sardegna, nella fascia di appartenenza del comune o provincia ove prevalentemente abbiano svolto l'incarico.»

L'articolo dispone, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024 misure derogatorie rispetto alle modalità ordinarie di accesso all'albo dei segretari comunali.

Al riguardo, in primo luogo, si richiamano le disposizioni statali che disciplinano le modalità di accesso alla carriera, nonché il ruolo e le funzioni del segretario comunale.

L'accesso in carriera dei segretari comunali è puntualmente disciplinato dall'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997 che prevede che l'iscrizione all'albo nazionale, nella prima fascia professionale, è consentita ai laureati in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, in possesso dell'abilitazione, rilasciata al termine del corso concorso di formazione della durata di diciotto mesi.

È altresì previsto che al citato corso si accede mediante concorso pubblico per esami.

Sintetizzando le disposizioni degli articoli 98 e 99 TUOEL e del decreto del Presidente della Repubblica n. 465/97, codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 23/2019 ha così definito la figura del segretario comunale:

«Da un lato funzionario statale assunto per concorso, ma dall'altro preposto allo svolgimento effettivo delle sue funzioni attraverso una nomina relativamente discrezionale del sindaco; non revocabile *ad nutum* durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio), ma destinato a cessare automaticamente dalle proprie funzioni al mutare del sindaco (salvo conferma), eppure anche in tal caso garantito nella stabilità del suo status giuridico ed economico e del suo rapporto d'ufficio, permanendo iscritto all'albo dopo la mancata conferma e restando perciò a disposizione per successivi incarichi; decaduto «automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco», come si esprime la legge, ciononostante chiamato a continuare nelle sue funzioni per un periodo non breve, non inferiore a due e non superiore a quattro mesi, in attesa di eventuale conferma, a garanzia della stessa continuità dell'azione amministrativa; titolare di attribuzioni multifforme, come si dirà meglio: neutrali, di controllo e di certificazione, da una parte, ma dall'altra di gestione quasi manageriale e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali.»

La disciplina introdotta dall'art. 3 della legge regionale impugnata viola, quindi, gli articoli 3, 97, commi 1 e 3, 117, c. 2, lett. *l*) Costituzione, e 3, lett. *b*) Statuto speciale.

Va innanzitutto sottolineato che codesta Corte costituzionale ha sempre considerato il pubblico concorso come il sistema mediante il quale si garantisce il rispetto del principio dell'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione, anche al fine di soddisfare i valori costituzionali orientati a garantire che l'azione della pubblica amministrazione corrisponda al pubblico interesse. Il principio del concorso, fissato dal comma 3 dell'art. 97, costituisce la prima applicazione concreta del principio di imparzialità e buon andamento fissato nel comma 1.



La disposizione regionale dell'art. 3 contrasta in particolare con l'articolo 98 del medesimo decreto legislativo nel quale è stabilito che l'iscrizione all'Albo è subordinata al possesso dell'abilitazione concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della p.a. locale ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno e che al relativo corso si accede mediante concorso nazionale.

Al contrario, la legge regionale in esame prevede che possano essere iscritti all'albo dei segretari comunali e provinciali — Sezione regionale Sardegna, nella fascia di appartenenza del comune o provincia ove prevalentemente abbiano svolto l'incarico, ma senza sostenere lo specifico concorso previsto dalla legge statale, anche gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso del titolo di studio di cui all'art. 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 465/97 e purché ricoprano o abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della legge, l'incarico di vicesegretario.

In proposito, si rileva, per prevenire obiezioni non fondate, che la funzione di Segretario comunale e provinciale costituisce, come chiarito nella citata sentenza 23/2019, una figura infungibile che deve rispondere a ben determinati requisiti stabiliti dalla legislazione nazionale; pertanto anche disposizioni di natura urgente, finalizzate, come si dichiara nell'art. 3 impugnato, a consentire il regolare funzionamento degli enti in presenza di una sensibile carenza degli organici, nelle more delle misure di potenziamento previste dal legislatore, devono essere ispirate a tali finalità di coordinata ed omogenea gestione a livello nazionale.

L'iscrizione indiscriminata e senza concorso all'albo segretariale dei soggetti contemplati dall'art. 3 impugnato, contrasta quindi frontalmente con l'art. 97, commi 1 e 3 Costituzione.

Al riguardo si richiama la recente sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 95/2021 che, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune norme di una legge della Regione Trentino-Alto Adige relativa allo status giuridico ed economico del segretario comunale della Provincia Autonoma di Trento, ha ribadito come non basti, per l'accesso alla carriera di segretario comunale, il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica (come quella propria degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna di cui all'art. 3 della legge censurata), quando essa non garantisce che la scelta abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere (sentenze n. 277 del 2013, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010).

Questo è, appunto, quanto si verifica nella fattispecie, in cui alla selezione concorsuale per l'iscrizione all'albo viene sostituita la mera titolarità delle funzioni di vice segretario comunale al momento di entrata in vigore della legge regionale, senza neppure prevedere un periodo di durata minima di tale titolarità vicaria.

Si deve rilevare inoltre che il ruolo e le funzioni dei segretari sono disciplinati dall'articolo 97 del TUOEL.

Si tratta di ruoli e funzioni tuttora statali, sicché la legge regionale che preveda un meccanismo parallelo e sostitutivo di accesso all'albo segretariale contrasta inoltre con l'art. 117, c. 2, lett. f), che attribuisce alla legislazione dello Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici statali: è pacifico, infatti, che la disciplina delle modalità di accesso ad una funzione statale fa parte integrante della disciplina organizzativa dei relativi uffici.

Come visto, poi, la figura (statale) del segretario comunale svolge un complesso insieme di compiti funzionalmente al servizio dell'ente locale ed essenziali per questo.

Anche in proposito si rimanda alla profonda analisi di tali funzioni operata da codesta Corte nella sentenza 23/2019.

Sotto questo aspetto, l'impugnato art. 3 viola l'art. 117 c. 2 lett. p), che riserva alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali.

La competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali riconosciuta alla Sardegna dall'art. 3, lett. b) Statuto non può essere esercitata fino a vanificare le competenze statali esclusive qui richiamate. La figura del segretario comunale è, infatti, pacificamente unitaria su tutto il territorio nazionale e non conosce specificità per quanto riguarda gli enti locali delle regioni a statuto speciale.

Evidente è, quindi, la violazione dell'art. 3, lett. b) Statuto ove prescrive che la competenza legislativa regionale sia esercitata in armonia con la Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento (qui, si può postulare un principio di necessaria uniformità a livello nazionale della figura del segretario comunale o provinciale).

Come si è visto, poi, l'iscrizione all'albo dei segretari comunali costituisce un presupposto per la stipulazione del contratto di lavoro tra il segretario e il comune.

Sotto questo aspetto, a disposizione in argomento, allora, si pone in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, in materia di ordinamento civile. Non spetta, infatti, alla Regione stabilire norme sull'iscrizione all'albo che, come tali, si traducono automaticamente in norme sulla capacità di agire dell'iscritto e del comune in ordine alla stipula del contratto di prestazione d'opera come segretario comunale o provinciale di un dato ente locale.



Il differente trattamento introdotto dalla disposizione regionale rispetto alle previsioni normative nazionali determina infine una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli iscritti alle altre sezioni regionali dell'albo, e comunque dei dipendenti degli enti locali delle altre regioni, ai quali è preclusa analoga possibilità di iscrizione agevolata all'albo, con conseguente, evidente, violazione degli articoli 3 e 51, c. 1 della Costituzione sotto il profilo dell'uguaglianza e del diritto di accedere ai pubblici uffici in condizioni di parità.

In conclusione ed in sintesi va rilevato che, in merito alla ripartizione della suddetta materia tra la potestà legislativa dello Stato e delle regioni, codesta Corte costituzionale si è più volte pronunciata (da ultimo, con la sentenza n. 167/2021), ribadendo il principio in base al quale l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale.

In particolare, la predetta sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune norme di una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia relative ai segretari comunali nelle sedi di segreteria con popolazione fino a tremila abitanti, ha stabilito che la suddetta materia di competenza statale impediva alla Regione, benché ad autonomia speciale, anche l'attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale, funzionario del Ministero dell'Interno (*cf.* sentenza n. 23 del 2019) ai «dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale».

A maggior ragione il principio in argomento vale, se rapportato alla norma della legge regionale sarda in esame, che prevede un'iscrizione definitiva, all'Albo dei segretari comunali, dei funzionari comunali e provinciali affidatari dell'incarico di vicesegretario.

La normativa regionale in esame, volta ad introdurre modalità eccezionali e derogatorie per il reclutamento dei segretari comunali, rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, tende a creare due diverse categorie di segretari, difficilmente conciliabili tra loro, alla luce dei principi di parità di trattamento, anche ai fini della successiva progressione in carriera.

Sul punto anche la ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 95/2021 ha sottolineato l'irragionevolezza della sottoposizione alla medesima disciplina di «possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».

La riconosciuta possibilità d'iscrizione all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, che ne facciano richiesta e che ricoprano o abbiano ricoperto l'incarico di vicesegretario, determina una irrazionale equiparazione con coloro che, superando un concorso adeguato alle funzioni da svolgere (quello per l'iscrizione all'Albo nazionale *ex* articolo 98 del decreto legislativo n. 267/2000), hanno ottenuto l'abilitazione da organi statali.

Pertanto, l'articolo 3 ponendosi in contrasto con la citata normativa statale viola l'articolo 117, secondo comma, lettere *f*), *l*), *p*) della Costituzione nonché gli articoli 3, 51, primo comma, e 97, commi 1 e 3 della Costituzione, e conseguentemente l'art. 3, lett. *b*) Statuto speciale sardo.

*P. Q. M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri come sopra rapp.to e difeso conclude affinché l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge regionale della Sardegna 11 aprile 2022, n. 9.*

*Si producono la legge regionale impugnata e la delibera del Consiglio dei ministri del 6 giugno 2022.*

Roma, 8 giugno 2022

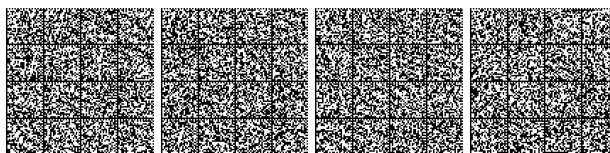
*L'Avvocato dello Stato: AIELLO*

22C00119

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-029) 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

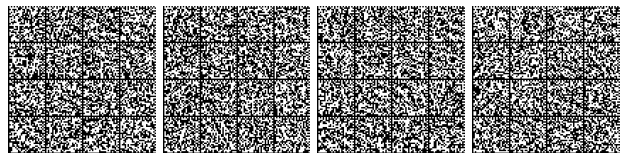
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

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

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

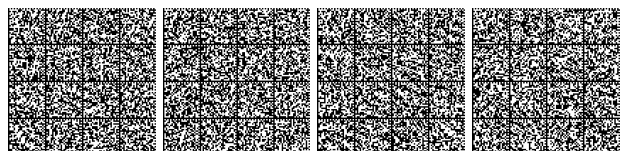
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 5,00

