

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 48

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 novembre 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. **234.** Sentenza 4 ottobre - 24 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Pensione anticipata - Pensione “Quota 100” - Divieto di cumulo con i redditi da lavoro dipendente (nella specie: intermittente), qualunque sia il loro ammontare, a differenza di quanto previsto per quelli da lavoro autonomo occasionale che non superino i 5.000 euro lordi annui - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio di uguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 3, primo comma..... Pag. 1

N. **235.** Sentenza 6 ottobre - 28 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

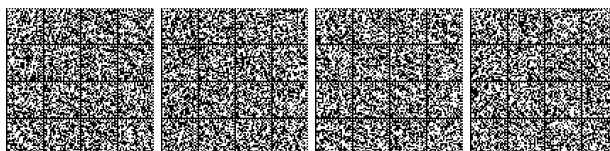
Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Riperimetrazione, provvisoria e in riduzione, del parco - Omesso coinvolgimento delle province, delle comunità montane e dei comuni interessati - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Disciplina degli organi dell’ente parco - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - Inammissibilità delle questioni.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Personale di vigilanza e sorveglianza - Guardie del parco - Attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale limitatamente al periodo in cui la disciplina è stata in vigore.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Sorveglianza sul territorio del parco - Personale di vigilanza - Dotazione di divisa e tesserino di riconoscimento - Applicazione anche alle guardie del parco, con qualifica di agente di polizia giudiziaria - Avvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che la prevede nell’arco temporale della sua vigenza - Necessità di eliminare il relativo riferimento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14, artt. 2, sostitutivo dell’art. 2 della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, 3, modificativo dell’art. 3 della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, 8, nella parte in cui sostituisce l’art. 12, commi 2, lettera c), e introduce l’art. 3, della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere g), h) l), m) s); Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030; direttiva 2009/147/CE; direttiva 2001/42/CE; direttiva 92/43/CEE, art. 6, comma 3, come recepita dall’art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120..... Pag. 8



N. 236. Sentenza 5 ottobre - 28 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Usi civici - Norme della Regione Calabria - Liquidazione degli usi civici, affrancazione dei fondi enfiteutici e legittimazione delle occupazioni *sine titolo* - Proroga, al 31 dicembre 2022, della semplificazione dei relativi procedimenti - Violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, art. 1.
- Costituzione, artt. 9, 117, secondo comma, lettere *l)* e *s)*, e 118..... Pag. 21

N. 237. Sentenza 5 ottobre - 28 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Assegni vitalizi - Assegni vitalizi (ora pensioni) degli *ex* parlamentari - Soppressione dei regimi fiscali particolari - Espresa indicazione che ad essi si applichino i principi generali in materia previdenziale - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, violazione del legittimo affidamento e del principio, anche convenzionale, della riserva di legge, e di quelli di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della retribuzione, della capacità contributiva, nonché della garanzia previdenziale - Inammissibilità delle questioni.

Pensioni - Assegni vitalizi - Assegni vitalizi (ora pensioni) degli *ex* parlamentari - Soppressione dei regimi fiscali particolari - Rideterminazione mediante calcolo contributivo con deliberazione di organo interno del Senato - Denunciata disparità di trattamento, violazione del legittimo affidamento e del principio, anche convenzionale, della riserva di legge, e di quelli di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della retribuzione, della capacità contributiva, nonché della garanzia previdenziale - Inammissibilità delle questioni

- Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 26, comma 1, lettera *b)*; deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018, n. 6, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1..... Pag. 27

N. 238. Sentenza 18 ottobre - 28 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Gestione separata dell'INPS - Obbligo di iscrizione, secondo l'interpretazione di diritto vivente, per architetti e ingegneri iscritti ai relativi albi professionali, i quali non possono iscriversi alla loro cassa previdenziale in quanto svolgono contestualmente anche un'altra attività lavorativa, con conseguente iscrizione alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria - Denunciata irragionevolezza, violazione della libertà di iniziativa economica, dei principi di proporzionalità e sussidiarietà orizzontale nonché di quello, anche convenzionale, della riserva di legge nelle prestazioni patrimoniali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 2, comma 26; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, anche in riferimento all'art. 118, quarto comma, 23, anche in riferimento all'art. 41, e 117; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1..... Pag. 41



N. 239. Sentenza 9 - 29 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Toscana - Possibili esenzioni - Esenzione per i tagli colturali nelle aree vincolate, eccetto quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi - Violazione della tutela ambientale e paesaggistica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52, art. 1, modificativo dell'art. 47-bis della legge della Regione Toscana 21 marzo 2000, n. 39.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), nonché principio di leale collaborazione; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 52

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

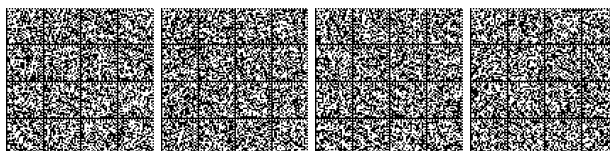
N. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2022 - Incremento delle risorse destinate ai fondi per i trattamenti accessori del personale dell'Amministrazione regionale - Integrazione, ai fini della modifica del sistema di classificazione del personale, delle risorse già stanziati per il rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale - Copertura finanziaria.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2022 - Risparmi di spesa derivanti dalla riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato del personale dell'area della dirigenza dell'amministrazione regionale e del fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale dell'amministrazione regionale - Previsione che le somme, corrispondenti ai risparmi di spesa, sono destinate al bilancio regionale e iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Esclusione dell'applicazione del divieto, disposto dall'art. 12, comma 15, della legge reg. n. 13 del 2022, fino al 31 dicembre 2022, di procedere a nuove assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, all'Irfis-Finsicilia S.p.A. nonché in enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione per le procedure derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 3 della legge reg. n. 27 del 2016.

Impiego pubblico - Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione di spesa per garantire l'indennità prevista dall'art. 5, comma 8, della legge reg. n. 9 del 2020, relativa ai maggiori carichi di lavoro prestati dal personale del servizio sanitario regionale legati alle misure di contenimento della pandemia Covid-19 e per sostenere ulteriormente l'azione di contrasto al contagio, agli operatori impegnati nell'emergenza Covid-19 presso l'Azienda Ospedali riuniti Villa Sofia-Cervello di Palermo - Estensione dell'applicazione dell'indennità in questione anche nei confronti del personale dipendente della Società Servizi Ausiliari S.p.A. impegnato in servizi sanitari ausiliari presso le Aziende sanitarie afferenti pazienti Covid - Autorizzazione di spesa per garantire il riconoscimento del beneficio previsto dall'art. 5, comma 8, della legge reg. n. 9 del 2020 agli operatori sanitari che hanno prestato servizio in costanza dell'emergenza pandemica presso l'Ospedale Buccheri La Ferla - Fatebenefratelli e presso l'ISMETT di Palermo.



Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge reg. n. 15 del 2015 - Individuazione del termine di riferimento per l'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023 - Proroga al 31 agosto 2023 delle funzioni dei commissari straordinari.

Spettacolo - Polizia amministrativa - Norme della Regione Siciliana - Applicazione fino al 31 dicembre 2022 delle misure di semplificazione, emanate durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19, per la realizzazione di spettacoli dal vivo, previste dall'art. 38-bis del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Siciliana - Riconoscimento di forme di ristoro ai centri di riabilitazione di cui all'art. 26 della legge n. 833 del 1978 e ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da Covid-19, e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti - Applicazione delle disposizioni dell'art. 48 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e successivamente modificato.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Interventi per la realizzazione di comunità alloggio e centri socio-riabilitativi per persone con handicap in situazione di gravità - Termini e condizioni per il cambio di destinazione d'uso.

Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza - Norme della Regione Siciliana - Modifiche al comma 73 dell'art. 13 della legge reg. n. 13 del 2022 - Contributo una tantum dell'importo massimo di euro 300, per l'anno 2022, per l'acquisto di una parrucca in favore delle donne residenti in Sicilia colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli in conseguenza della sottoposizione a trattamenti chemioterapici o affette da alopecia conseguente ad altre patologie.

- Legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), artt. 12; 13, commi 11, 20, 21, 43, 57, 71, 92 e 108; 20.

Pag. 61

- N. 79. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

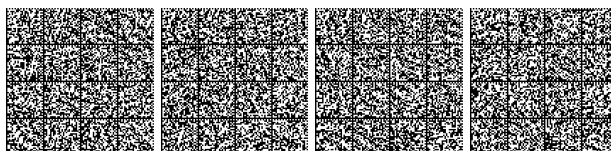
Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Relazione sulla gestione - Verifica del ripiano delle componenti del disavanzo di amministrazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Relazione sulla gestione - Approvazione della tabella "Economie vincolate al 31 dicembre 2018" - Elenco analitico delle quote vincolate del risultato di amministrazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Risultati generali - Risultato di amministrazione - Determinazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Vincoli di destinazione di risorse finanziarie previsti da leggi regionali - Disciplina.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Approvazione delle variazioni di bilancio per la reinscrizione delle quote accantonate nel risultato di amministrazione.



Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Conto economico e stato patrimoniale - Stato patrimoniale (passivo) - Risultato economico della gestione.

- Legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 18 (Rendiconto generale per l'esercizio 2018), artt. 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18 e Relazione sulla gestione (allegato 1) e allegati collegati.....

Pag. 75

- N. 80. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che i Comuni individuano ambiti edificati all'interno delle zone omogenee B e C come identificate dal proprio strumento urbanistico ai sensi del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, compresi i programmi di fabbricazione, caratterizzati da degrado, sottoutilizzo o abbandono del patrimonio edilizio esistente - Facoltà di realizzare, in tali ambiti, interventi di riuso e di riqualificazione su immobili con qualsiasi destinazione, mediante ampliamento o demolizione e ricostruzione con destinazione finale di tipo residenziale, ovvero destinati ai medesimi usi preesistenti se legittimi o legittimati.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che l'individuazione da parte dei Comuni degli ambiti edificati nelle zone previste deve essere approvata con deliberazione del Consiglio comunale, con il procedimento di cui all'art. 12, comma 3, lettera e), della legge regionale n. 20 del 2001.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che la deliberazione di cui alla legge regionale n. 20 del 2022, art. 2, comma 2, può consentire, per gli edifici residenziali ubicati nei contesti rurali, interventi di ampliamento nella misura massima del 20 per cento e di demolizione e ricostruzione nella misura massima del 35 per cento e comunque non oltre 200 metri cubi.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che sono computabili solo i volumi legittimamente realizzati - Prevista computabilità ai fini della determinazione della volumetria complessiva esistente anche delle volumetrie per le quali sia stata rilasciata la sanatoria edilizia straordinaria ai sensi delle leggi statali previste nonché di quelle per cui sia riconosciuto lo stato legittimo ai sensi della normativa statale di settore - Previsione che il calcolo delle volumetrie è effettuato sulla base di quanto risultante dai titoli edilizi, anche rilasciati in sanatoria ordinaria o straordinaria, del fabbricato da ampliare.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che qualora i Comuni non provvedano all'assunzione della deliberazione del Consiglio comunale, di cui alla legge regionale n. 20 del 2022, art. 2, comma 2, ed entro il termine previsto, l'intervento può essere proposto dal singolo proprietario con perizia asseverata da un professionista previa deliberazione del Consiglio comunale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi di ampliamento finalizzati a ottenere migliori condizioni di comfort abitativo degli alloggi, degli edifici a destinazione residenziale e mista residenziale-altri usi - Condizioni - Realizzazione in contiguità fisica, anche in sopraelevazione, all'edificio e nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime previste dalla strumentazione urbanistica comunale vigente - Prevista applicazione, in mancanza di specifica previsione in detti strumenti, delle altezze massime e distanze minime previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che gli interventi di ricostruzione sono realizzati nel rispetto delle altezze massime previste dagli strumenti urbanistici o delle ulteriori condizioni previste dall'art. 2-bis, comma 1-ter, e dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001.



Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Fattispecie in cui lo strumento urbanistico prescrive un'altezza massima inferiore rispetto a quella ammessa per le aree confinanti aventi diversa destinazione urbanistica - Previsione che, per assicurare un più adeguato livellamento e uniformità delle altezze, è consentito, per gli interventi di ricostruzione, utilizzare il maggior valore delle altezze massime tra quelle previste per le aree contermini a quella di pertinenza dell'edificio da demolire.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi di demolizione e ricostruzione con delocalizzazione delle volumetrie - Previsione che l'incremento dell'indice di edificabilità di zona derivante da tale ricostruzione non costituisce variante alle previsioni del piano urbanistico comunale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Limiti di applicazione - Prevista esclusione sia per gli edifici illegittimamente realizzati, anche parzialmente, tranne quelli per i quali sia stato rilasciato titolo edilizio in sanatoria, sia per quelli che abbiano già usufruito degli incentivi normativamente previsti.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Limiti di applicazione - Prevista esclusione degli edifici ubicati in area sottoposta a vincolo con eccezione delle lettere c) e d) del comma 1 degli artt. 136 e 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Disposizione transitoria - Previsione che le pratiche edilizie inoltrate e protocollate ai sensi della legge regionale n. 14 del 2009 presso gli sportelli unici per l'edilizia dei comuni pugliesi, prima della data del 29 luglio 2022, sono istruite e concluse secondo le prescrizioni della medesima legge regionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 33 del 2007 - Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti - Previsione che, estendendo il termine dal 30 giugno 2021 sino alla data di entrata in vigore della disposizione, consente il recupero volumetrico degli edifici purché legittimamente realizzati a tale ultima data - Previsione che ammette il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data di entrata in vigore della disposizione alle condizioni previste.

- Legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 20 ("Norme per il riuso e la riqualificazione edilizia e modifiche alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate"), artt. 2, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 8; 3, comma 2, lettera a); 4, commi 5 e 7; 5; 6, comma 1, lettere a) e g); 9; 11; 14.

Pag. 79

N. 138. Ordinanza del Tribunale di Roma del 17 maggio 2022

Lavoro - Navigazione - Diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo - Prevista prescrizione decorsi due anni dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto.

- Codice della navigazione, art. 937, primo comma.

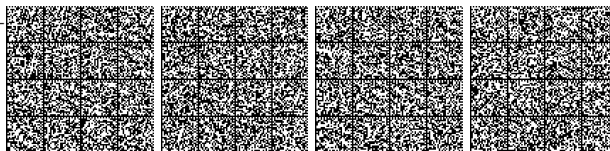
Pag. 94

N. 139. Ordinanza del Tribunale di Padova del 10 ottobre 2022

Processo civile - Capacità processuale - Incapacità naturale della parte - Interruzione del processo e segnalazione al pubblico ministero affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno oppure quello di interdizione o di inabilitazione - Omessa previsione.

- Codice di procedura civile, artt. 75, commi primo e secondo, e 300.

Pag. 100



N. 140. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 1° agosto 2022

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Termine ragionevole - Individuazione del termine ragionevole del processo nella non eccedenza della durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità - Applicazione del termine triennale anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-bis.....

Pag. 105

N. 141. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 1° agosto 2022

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Termine ragionevole - Individuazione del termine ragionevole del processo nella non eccedenza della durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità - Applicazione del termine triennale anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-bis.....

Pag. 108





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 234

Sentenza 4 ottobre - 24 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Pensione anticipata - Pensione “Quota 100” - Divieto di cumulo con i redditi da lavoro dipendente (nella specie: intermittente), qualunque sia il loro ammontare, a differenza di quanto previsto per quelli da lavoro autonomo occasionale che non superino i 5.000 euro lordi annui - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio di uguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D’ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

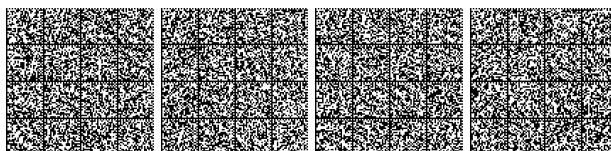
nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dal Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra M. B. e l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 25 agosto 2021, iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell’anno 2022.

Visti l’atto di costituzione dell’INPS, nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Mirella Mogavero e Antonella Patteri per l’INPS e l’avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 ottobre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 agosto 2021, iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede la non cumulabilità della pensione anticipata maturata per aver raggiunto la cosiddetta "quota 100" - a far tempo dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia - con i redditi da lavoro dipendente, qualunque sia il relativo ammontare, mentre consente il cumulo con i redditi da lavoro autonomo occasionale entro il limite di 5.000 euro lordi annui.

2.- Dinanzi al giudice *a quo* pende il procedimento introdotto da M. B. nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con le domande di accertamento negativo del diritto dell'INPS alla restituzione dei ratei di pensione versati nel periodo maggio 2019-agosto 2020, e di condanna del medesimo Istituto a corrispondere i ratei di pensione relativi al periodo settembre-dicembre 2020, compresa la tredicesima.

2.1.- Il rimettente riferisce che M. B. ha maturato la pensione anticipata ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella categoria VO/COM a far data dal 1° maggio 2019 e che, successivamente, ha svolto prestazioni di lavoro di tipo intermittente senza obbligo di disponibilità, percependo redditi per complessivi 1.472,47 euro lordi.

L'INPS ha quindi chiesto la ripetizione dei ratei versati e non ha corrisposto i ratei relativi al periodo settembre-dicembre 2020, facendo applicazione dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che dispone il divieto di cumulo della pensione anticipata con i redditi da lavoro dipendente.

2.2.- Riferisce ancora il giudice *a quo* che, secondo il ricorrente, la violazione del divieto di cumulo non potrebbe comportare la sospensione del trattamento pensionistico per l'intero anno solare in cui siano stati percepiti i redditi da lavoro, come ritenuto invece dall'INPS. Un'interpretazione costituzionalmente orientata della previsione sul divieto di cumulo imporrebbe all'Istituto di procedere soltanto alla decurtazione della pensione, in misura corrispondente ai redditi da lavoro dipendente percepiti.

2.3.- In via subordinata, per l'ipotesi di non percorribilità della prospettata interpretazione conforme, il ricorrente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

La disposizione in oggetto avrebbe introdotto una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra il pensionato che svolga attività di lavoro autonomo occasionale, percependo compensi fino a 5.000 euro lordi annui, e il pensionato che svolga attività di lavoro dipendente, con retribuzioni contenute entro il medesimo limite, giacché soltanto il primo conserva il diritto alla pensione nell'anno solare in cui ha conseguito il reddito da lavoro.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 38, secondo comma, Cost., poiché, anche a fronte della percezione di redditi da lavoro di entità esigua, la decurtazione del trattamento pensionistico interverrebbe per l'intero anno solare.

Vi sarebbe anche contrasto con gli artt. 4 e 36, primo comma, Cost. poiché il sacrificio non proporzionato e irragionevole imposto al pensionato limiterebbe il diritto al lavoro.

2.4.- Il giudice *a quo* riferisce il contenuto della difesa svolta dall'INPS, parte resistente nel giudizio principale.

L'Istituto reputa non praticabile l'interpretazione dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, suggerita dal ricorrente, ritenendola in aperto contrasto con la *ratio* della pensione anticipata a "quota 100", che consiste nel garantire flessibilità in uscita a coloro che intendono usufruire del trattamento pensionistico in data anteriore a quella prevista dalla disciplina ordinaria, e di favorire il ricambio generazionale, a fronte di un costo significativo per l'intero sistema previdenziale.

Priva di consistenza sarebbe anche l'eccezione di illegittimità costituzionale riguardante la mancata fissazione di un importo minimo entro il quale i redditi da lavoro dipendente dovrebbero risultare cumulabili con il trattamento pensionistico, in analogia con quanto previsto per i redditi da lavoro autonomo occasionale. L'Istituto sottolinea in proposito che il limite previsto dall'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, non è di natura quantitativa ma qualitativa, essendo ancorato alla tipologia di lavoro svolto dal pensionato.

2.5.- Così ricostruita la fattispecie controversa, il rimettente esclude in primo luogo la praticabilità dell'interpretazione prospettata in via principale dal ricorrente.

Nella disciplina della pensione anticipata a "quota 100", infatti, la percezione di redditi da lavoro rilevarebbe non già come fattore che determina la decurtazione del trattamento pensionistico, bensì quale evento impeditivo della corresponsione della pensione anticipata nell'anno solare in cui siano stati percepiti i redditi da lavoro. Inoltre, sul



piano sistematico, se «il titolare di pensione anticipata subisse solamente una decurtazione del quantum corrispondente all'ammontare dei redditi da lavoro percepiti, verrebbe notevolmente frustrata la possibilità di realizzare gli obiettivi sottesi all'introduzione della pensione, vale a dire la flessibilità in uscita solamente per chi intende abbandonare pressoché del tutto l'attività lavorativa e il favore per un ricambio generazionale nelle attività produttive».

2.6.- Il rimettente procede, quindi, all'esame delle eccezioni di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ritenendo che il giudizio principale non possa essere definito senza fare applicazione di tale norma, e che da ciò discenderebbe il rigetto delle domande proposte dal ricorrente.

2.7.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente sottolinea l'evidente sproporzione tra i redditi da lavoro conseguiti dal ricorrente negli anni 2019 e 2020, pari a complessivi euro 1.472,47, e i ratei di pensione anticipata, pari a complessivi euro 34.508,69, che, per effetto del divieto di cumulo, non gli spetterebbero.

Muovendo da tale rilievo il rimettente procede a una ricognizione della giurisprudenza costituzionale che si è formata sul tema del cumulo tra pensione e redditi da lavoro, pure a fronte di un contesto normativo ripetutamente mutato nel tempo (è richiamata la sentenza n. 241 del 2016).

2.7.1.- Con riferimento alla pensione di vecchiaia, osserva il giudice *a quo*, questa Corte ha più volte affermato che non è di per sé illegittima la riduzione del trattamento pensionistico in caso di concorso con altra prestazione retribuita (sentenza n. 275 del 1976). Una disposizione che prevedesse la sospensione dell'erogazione della pensione in conseguenza della percezione di redditi da lavoro, senza dare rilievo all'ammontare di questi, sarebbe priva di giustificazione e dunque costituzionalmente illegittima (sono richiamate le sentenze n. 197 del 2010, n. 232 e n. 204 del 1992, n. 566 del 1989).

Siffatto ragionamento non sarebbe proponibile per i trattamenti pensionistici di anzianità o anticipati, come quello in esame. Essi, infatti, prescindendo dall'età pensionabile, costituiscono un beneficio discrezionalmente concesso dal legislatore che ben può essere limitato al solo caso di cessazione effettiva dell'attività lavorativa, con la conseguenza che sono state ritenute costituzionalmente legittime le normative che prevedono il divieto assoluto di cumulo delle pensioni di anzianità con il reddito da lavoro dipendente (sentenze n. 416 del 1999, n. 433 del 1994, n. 576 del 1989, n. 155 del 1969; ordinanza n. 47 del 1994).

Il rimettente richiama, in particolare, la sentenza n. 416 del 1999, secondo cui il divieto di cumulo è espressione di esercizio non irragionevole della discrezionalità legislativa, che trova giustificazione sia nella tendenza a disincentivare l'accesso al trattamento pensionistico in anticipo rispetto all'età pensionabile, sia nelle esigenze di bilancio, il cui carattere contingente spiega anche la mutevolezza della disciplina in tema di cumulo tra pensione e redditi da lavoro.

Nell'ambito dei trattamenti pensionistici anticipati, osserva quindi il giudice *a quo*, non sarebbe invocabile la garanzia sancita dall'art. 38, secondo comma, Cost., che è legata allo stato di bisogno ed è, come tale, riservata alle pensioni che trovano causa nella cessazione dell'attività lavorativa per ragioni di età anagrafica.

Analogamente, non potrebbe dubitarsi della compatibilità del divieto assoluto di cumulo previsto nella disciplina della pensione anticipata a "quota 100" con gli artt. 4 e 36 Cost., posto che, come in casi analoghi già affermato da questa Corte, è comunque rimessa al pensionato la scelta tra la sospensione del trattamento pensionistico e la rinuncia ad avviare un nuovo rapporto di lavoro dipendente (sono richiamate le sentenze n. 433 del 1994, n. 576 del 1989 e n. 531 del 1988).

Il rimettente reputa, invece, non manifestamente infondato il dubbio di compatibilità dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, con il principio di eguaglianza formale, sancito dall'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui la norma indicata stabilisce il divieto di cumulo della pensione anticipata a "quota 100" con redditi da lavoro dipendente di qualsiasi ammontare, mentre consente il cumulo con redditi da lavoro autonomo occasionale fino all'importo di 5.000 euro lordi annui.

2.8.- Per argomentare la non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* muove dall'esame della sentenza n. 433 del 1994 di questa Corte, che ha dichiarato non fondata la questione, analoga a quella odierna, avente a oggetto l'art. 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 (Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79, nonché l'art. 22 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), nella parte in cui dette norme disponevano il divieto di cumulo di trattamento pensionistico anticipato con redditi da lavoro dipendente.

In quel caso questa Corte aveva escluso la disparità di trattamento rispetto ai redditi da lavoro autonomo richiamando la conclamata diversità dei rapporti di lavoro dipendente rispetto a quelli di lavoro autonomo, anche sotto il profilo dei sistemi contributivi, per poi evidenziare che la scelta legislativa di disincentivare il lavoro dipendente nella fase successiva al collocamento a riposo risultava funzionale a rimuovere gli ostacoli per l'accesso dei giovani al lavoro.



Il precedente citato non sarebbe però dirimente ai fini della questione odierna. Non sarebbe in discussione, infatti, il sistema contributivo cui assoggettare la prestazione lavorativa svolta dal pensionato, quanto piuttosto le conseguenze che tale attività produce sulla spettanza del trattamento pensionistico nell'anno di percezione dei redditi da lavoro.

Inoltre, nel contesto normativo attuale la distinzione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo risulterebbe meno nitida, come dimostrerebbe in modo paradigmatico la fattispecie oggetto del giudizio principale. Il pensionato ricorrente ha svolto prestazioni nell'ambito di un rapporto di lavoro intermittente senza obbligo di disponibilità a rispondere alle chiamate, rapporto di lavoro che sarebbe di dubbia assimilazione con il lavoro subordinato.

In ogni caso, lo svolgimento di attività produttiva di redditi da lavoro dipendente fino a 5.000 euro lordi annui non pone in dubbio la volontà dell'interessato di conservare la qualità di pensionato, né sarebbe tale da incidere sul ricambio generazionale nell'occupazione stabile, obiettivo quest'ultimo indicato dal legislatore del 2019.

3.- Con atto depositato il 24 gennaio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio incidentale per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, priva di fondamento.

3.1.- La questione sarebbe inammissibile per la perplessità che la connoterebbe, giacché nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* avrebbe mostrato di dubitare della riconducibilità del lavoro intermittente, svolto dal ricorrente, all'ambito del lavoro subordinato, là dove solo a fronte di tale configurazione la questione sarebbe rilevante.

3.2.- Nel merito la questione sarebbe manifestamente infondata.

La difesa dello Stato sottolinea la complessità della manovra economica all'interno della quale si colloca la normativa in esame, come si desumerebbe già dal preambolo del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

A fronte di emergenze finanziarie, l'obiettivo primario di una misura pensionistica temporanea era quello di favorire un ricambio generazionale nelle attività produttive, consentendo la flessibilità in uscita soltanto a quanti intendessero abbandonare pressoché integralmente l'attività lavorativa.

Il divieto di cumulo non costituirebbe dunque misura sproporzionata e irragionevole, fermo restando che il godimento anticipato dei trattamenti pensionistici rappresenta un beneficio discrezionalmente concesso dal legislatore (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 155 del 1969).

3.3.- Quanto alla denunciata disparità di trattamento, la difesa statale richiama anch'essa la sentenza n. 433 del 1994, in cui questa Corte ha sottolineato che il disfavore per l'attività lavorativa prestata in posizione subordinata dopo il collocamento a riposo «potrebbe costituire l'espressione di un indirizzo di politica legislativa, inteso a rimuovere ostacoli all'accesso dei giovani ad occasioni lavorative», ostacoli che di regola non sono costituiti dall'espletamento di un'attività libero-professionale.

4.- Con atto depositato in data 25 gennaio 2022, l'INPS si è costituito nel giudizio incidentale per chiedere che la questione sia dichiarata non fondata.

4.1.- Dopo avere richiamato in sintesi il contenuto dell'ordinanza di rimessione, l'Istituto osserva che la netta differenziazione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, ripetutamente affermata da questa Corte quanto ai sistemi contributivi e ai requisiti utili per accedere alla pensione, costituisce il presupposto per valutare la razionalità della norma censurata.

La diversità strutturale tra le due tipologie di lavoro rileverebbe anche sul piano del trattamento retributivo, che per il lavoro dipendente comporta il versamento obbligatorio dei contributi nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Il reddito da lavoro autonomo occasionale è, invece, esente dall'obbligo contributivo fino all'importo di euro 5.000 lordi annui.

L'art. 44, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, ha previsto, infatti, che, a decorrere dal 1° gennaio 2004, i lavoratori autonomi occasionali debbano iscriversi alla gestione separata INPS solo qualora il reddito annuo derivante dall'attività sia superiore all'importo sopra indicato.

In questa diversa disciplina contributiva, del tutto trascurata dal giudice *a quo*, risiederebbe la giustificazione dell'esenzione dal divieto di cumulo prevista dal legislatore del 2019 per i soli redditi da lavoro autonomo occasionale entro il limite di 5.000 euro lordi annui.

4.2.- L'Istituto osserva, inoltre, che il censurato art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, consente per un periodo limitato (2019-2021) l'accesso alla pensione anticipata, se si raggiunge un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva minima di 38 anni.

L'impianto redistributivo dell'intervento legislativo sperimentale, che incide sulle dinamiche previdenziali, intende favorire l'accesso all'impiego di giovani e non occupati, come anche rilevato da questa Corte nella sentenza n. 234 del 2020.



In ogni caso, poiché l'accesso alla pensione anticipata a "quota 100" costituisce un'eccezione al regime generale, che prevede il pensionamento a 67 anni, età anagrafica sensibilmente più alta di quella richiesta dalla disposizione censurata, non sarebbe irragionevole il divieto di svolgere attività lavorativa.

4.3.- Il punto critico individuato dal rimettente risiede nella eccezione prevista per il lavoro autonomo occasionale che non superi i 5.000 euro lordi annui. Si tratta, sostiene l'INPS di eccezione sorretta da giustificazione, poiché riguarda un'attività esente da obbligo contributivo, laddove il pensionato che svolgesse attività da lavoro dipendente continuerebbe ad incrementare la contribuzione presso il Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Le situazioni poste a raffronto dal rimettente non sarebbero comparabili e ciò escluderebbe la lesione del principio di eguaglianza.

4.4.- L'Istituto segnala infine che, nella prospettiva di favorire l'occupazione e il ricambio generazionale, il divieto assoluto di svolgere attività di lavoro subordinato, anche di breve durata, troverebbe giustificazione nel ruolo crescente che talune tipologie di contratti assumono per l'accesso al mercato del lavoro, in funzione della copertura di periodi di assenza di contribuzione.

5.- Ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana ha depositato opinione scritta a titolo di amicus curiae, che è stata ammessa con decreto presidenziale dell'8 luglio 2022. L'opinione si diffonde sulla situazione previdenziale dei giornalisti e pubblicisti, segnalando le possibili ricadute del divieto di cumulo nel settore di riferimento.

6.- Nel corso dell'udienza pubblica le parti hanno ribadito le considerazioni svolte nei rispettivi atti di intervento e di costituzione, in punto di inammissibilità o, comunque di non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 211 del 2021), il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, n. 4, come convertito, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

1.1.- La disposizione censurata, collocata all'interno della disciplina della pensione anticipata, cosiddetta "quota 100", prevede che essa «non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui».

2.- L'ordinanza di rimessione è stata pronunciata nell'ambito di un giudizio introdotto da M. B., titolare di pensione anticipata a "quota 100" a far data dal 1° maggio 2019, nei confronti dell'INPS.

Il ricorrente, che ha svolto lavoro di tipo intermittente nel periodo successivo al pensionamento, contesta la pretesa dell'INPS di ripetere i ratei di pensione già corrispostigli e chiede, inoltre, la condanna dell'Istituto a versargli i ratei di pensione relativi al periodo settembre-dicembre 2020.

3.- Il giudice *a quo* argomenta la rilevanza della questione evidenziando che il giudizio principale non può essere definito prescindendo dall'applicazione dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene privo di giustificazione il trattamento differenziato del divieto di cumulo a seconda che i redditi percepiti dal pensionato derivino da attività di lavoro dipendente o di lavoro autonomo; anche l'obiettivo di favorire l'occupazione giovanile, esplicitamente perseguito dal legislatore con la pensione anticipata a quota "100", non sembrerebbe compromesso dallo svolgimento, da parte del pensionato, di attività di lavoro dipendente produttiva di redditi fino a 5.000 euro lordi annui, o comunque non lo sarebbe in misura maggiore rispetto all'attività di lavoro autonomo occasionale.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ritiene la questione inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Il giudice *a quo* non avrebbe sciolto il dubbio circa la natura del rapporto di lavoro intermittente, svolto nella fattispecie oggetto del giudizio principale. Soltanto se tale prestazione lavorativa fosse riconducibile all'ampia nozione di lavoro subordinato, sussisterebbe il nesso di pregiudizialità fra risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto.



6.- L'eccezione non è fondata.

Il rimettente dubita che il lavoro intermittente senza obbligo di rispondere alla chiamata possa essere ricondotto nell'alveo del lavoro subordinato, in ragione della natura flessibile della prestazione richiesta. Si tratta, a ben vedere, di un argomento strumentale, adoperato a sostegno della tesi di fondo secondo cui la distinzione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, oggi sempre meno nitida, non potrebbe giustificare il diverso trattamento riguardo al divieto di cumulo con la pensione anticipata.

Ciò non rende incerta o perplessa la motivazione sulla rilevanza (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2021, n. 254 del 2020 e n. 102 del 2016; ordinanza n. 147 del 2013), posto che il rimettente afferma chiaramente la necessità di applicare la norma censurata nel giudizio principale, prefigurandone l'esito sfavorevole al ricorrente a disposizione invariata, e coerentemente chiede a questa Corte un intervento additivo, che valga a estendere l'esenzione dal divieto di cumulo prevista per i soli redditi da lavoro autonomo occasionale entro il limite di 5.000 euro lordi annui, ai redditi di pari entità frutto di un'attività di lavoro "saltuaria", quale è il lavoro intermittente.

7.- Nel merito, la questione non è fondata.

7.1.- Il divieto di cumulo previsto dalla norma censurata risponde a più ampie esigenze di razionalità del sistema pensionistico, all'interno del quale il regime derogatorio introdotto dal legislatore del 2019 con una misura sperimentale e temporalmente limitata, risulta particolarmente vantaggioso per chi scelga di farvi ricorso.

Il legislatore ha preteso, non irragionevolmente, che il soggetto che sceglie di usufruire di tale trattamento esca dal mercato del lavoro, sia per la sostenibilità del sistema previdenziale, sia per favorire il ricambio generazionale.

Di ciò è consapevole il giudice rimettente, il quale, pur adombrando che possa ritenersi sproporzionata la sospensione del trattamento pensionistico per l'intero anno solare in cui siano stati percepiti redditi da lavoro, specialmente se si tratta di importi modesti, incentra il dubbio di legittimità costituzionale sul regime differenziato del divieto di cumulo. Mentre il lavoro occasionale, prestato senza vincolo di subordinazione, remunerato entro la soglia massima di 5.000 euro lordi annui è cumulabile con il trattamento pensionistico, non lo è il lavoro intermittente, foss'anche quello - come accaduto nella vicenda oggetto del giudizio principale - che non prevede alcun obbligo di disponibilità nel rispondere alla chiamata del datore di lavoro.

A sostegno di tale prospettazione il rimettente richiama ripetutamente la sentenza n. 416 del 1999. Questa Corte ha affermato in tale occasione che, quanto al divieto di cumulo tra pensione anticipata e redditi da lavoro, le differenze tra lavoro autonomo e lavoro subordinato non erano, nella prospettiva del legislatore dell'epoca, tali da imporre una disciplina diversificata del cumulo.

7.2.- Il riferimento alla decisione citata non è dirimente nell'impostazione dell'odierna questione. La comparazione, ora proposta dal rimettente, fra redditi da lavoro autonomo occasionale entro la soglia di 5.000 euro lordi annui e redditi da lavoro intermittente non ha fondamento, poiché non sono omogenee le situazioni poste a raffronto.

Il lavoro intermittente deve essere ricondotto all'ampia categoria del lavoro flessibile, che il legislatore ha progressivamente circondato di regole (da ultimo, con gli articoli da 13 a 18 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183»).

In assenza di una disciplina tradizionale dell'orario di lavoro, specialmente nei settori produttivi in cui l'offerta di occupazione non è costante e non ha cadenze regolari, l'intento è quello di non ostacolare le scelte organizzative del datore di lavoro, garantendo al contempo la tutela della dignità del lavoratore, che si sostanzia, tra l'altro, nella compatibilità fra tempi di lavoro e vita privata.

La disposizione che consente al lavoratore di non obbligarsi a rispondere alla chiamata del datore di lavoro (art. 13 del d.lgs. n. 81 del 2015), come nella fattispecie oggetto del giudizio principale, si differenzia da quella in cui è prevista la corresponsione di un'indennità, commisurata alla retribuzione, che compensa i tempi di attesa di quanti optano per una disponibilità costante (art. 16 del d.lgs. n. 81 del 2015). Entrambe le prestazioni di lavoro flessibile, sia pure nella loro peculiare frammentarietà, rispondono pur sempre a esigenze organizzative del datore di lavoro.

L'eterodirezione è, al contrario, del tutto assente nel lavoro autonomo occasionale. Quest'ultimo costituisce, infatti, un'area residuale del lavoro autonomo, riconducibile alla definizione contenuta nell'art. 2222 del codice civile. L'occasionalità caratterizza una prestazione non abituale, sottratta a qualunque vincolo di subordinazione.

7.3.- La differenza tra le tipologie di attività in esame si riflette coerentemente sulla diversa disciplina del divieto di cumulo. Mentre al lavoro intermittente, proprio perché subordinato, si accompagna l'obbligo di contribuzione, così non accade per il lavoro autonomo occasionale produttivo di redditi entro la soglia massima dei 5.000 euro lordi annui (art. 44, comma 2, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).



Come chiarito anche di recente da questa Corte, sia pure in una fattispecie diversa da quella ora in esame (sentenza n. 104 del 2022), il lavoratore autonomo occasionale percettore di redditi entro la soglia indicata non è tenuto a iscriversi alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e quei redditi, ai sensi dell'art. 44, comma 2, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, non sono soggetti a prelievo previdenziale.

7.4.- In ragione della diversità delle situazioni lavorative poste a raffronto, si deve dunque escludere che sia costituzionalmente illegittimo il difforme trattamento riservato, ai fini del divieto di cumulo con la pensione anticipata a "quota 100", ai redditi da esse derivanti. L'assenza di omogeneità fra le prestazioni di lavoro qui esaminate porta alla conclusione che non è violato il principio di eguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 2020, n. 32 del 2018 e n. 241 del 2016; ordinanza n. 346 del 2004).

7.5.- La scelta del legislatore, volta a diversificare il trattamento previsto per il divieto di cumulo, non risulta costituzionalmente illegittima neppure considerando la sproporzione che può in concreto determinarsi - come nella fattispecie oggetto del giudizio principale - fra l'entità dei redditi da lavoro percepiti dal pensionato che ha usufruito della cosiddetta "quota 100" e i ratei di pensione la cui erogazione è sospesa.

Non si può non considerare l'eccezionalità della misura pensionistica in esame, che ha consentito, per il triennio 2019-2021, il ritiro dal lavoro all'età di 62 anni, con un'anzianità contributiva di almeno 38 anni, senza penalizzazioni nel calcolo della rendita. Nell'adottare una disciplina sperimentale, il legislatore ha configurato un regime di quiescenza disciplinato da regole molto più favorevoli rispetto al sistema ordinario. La prevista sospensione del trattamento di quiescenza in caso di violazione del divieto di cumulo è, per l'appunto, rivolta a garantire un'effettiva uscita del pensionato che ha raggiunto la cosiddetta "quota 100" dal mercato del lavoro, anche al fine di creare nuova occupazione e favorire il ricambio generazionale, all'interno di un sistema previdenziale sostenibile.

Nel regime ora descritto, la percezione da parte del pensionato di redditi da lavoro, qualunque ne sia l'entità, costituisce elemento fattuale che contraddice il presupposto richiesto dal legislatore per usufruire di tale favorevole trattamento pensionistico anticipato (come rilevato peraltro da questa Corte con riferimento al diritto all'erogazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego - NASpI -, nella sentenza n. 194 del 2021), e mette a rischio l'obiettivo occupazionale.

Anche in questa prospettiva, l'assenza di omogeneità fra le situazioni lavorative poste a raffronto dal rimettente risulta decisiva per escludere la fondatezza della questione.

Il lavoro autonomo occasionale, per la sua natura residuale, non incide in modo diretto e significativo sulle dinamiche occupazionali, né su quelle previdenziali e si differenzia per questo dal lavoro subordinato, sia pure nella modalità flessibile del lavoro intermittente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, 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 4 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 235

Sentenza 6 ottobre - 28 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Riperimetrazione, provvisoria e in riduzione, del parco - Omesso coinvolgimento delle province, delle comunità montane e dei comuni interessati - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Disciplina degli organi dell'ente parco - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità delle questioni.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Personale di vigilanza e sorveglianza - Guardie del parco - Attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale limitatamente al periodo in cui la disciplina è stata in vigore.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Sorveglianza sul territorio del parco - Personale di vigilanza - Dotazione di divisa e tesserino di riconoscimento - Applicazione anche alle guardie del parco, con qualifica di agente di polizia giudiziaria - Avvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che la prevede nell'arco temporale della sua vigenza - Necessità di eliminare il relativo riferimento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14, artt. 2, sostitutivo dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, 3, modificativo dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, 8, nella parte in cui sostituisce l'art. 12, commi 2, lettera c), e introduce l'art. 3, della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere g), h) l), m) s); Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030; direttiva 2009/147/CE; direttiva 2001/42/CE; direttiva 92/43/CEE, art. 6, comma 3, come recepita dall'art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio-2 agosto 2021, depositato in cancelleria il 3 agosto 2021, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udita nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Fabio Franco per la Regione Abruzzo;
deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 3 agosto 2021 (reg. ric. n. 42 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011), in riferimento, complessivamente, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere *g*), *h*), *l*), *m*) ed *s*), della Costituzione, in relazione: agli artt. 9, commi 8-*bis* e 9, 22, comma 1, lettere *a*) e *c*), 23 e 24, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette); all'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); alla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici; alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; all'art. 6, comma 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepito dall'art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che ha sostituito l'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche); agli artt. 135, 140, comma 2, 142, comma 1, lettere *c*), *d*), *f*) e *g*), 143, commi 1, lettera *c*), e 9, 145, commi 3 e 5, 167, comma 4, e 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137); alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive); all'art. 32, comma 27, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326; agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale; agli articoli da 133 a 141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza); e all'art. 254 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza).

1.1.- L'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, che ha sostituito l'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42 (Nuova disciplina del Parco Naturale regionale Sirente Velino), prevede, tra l'altro, una nuova perimetrazione del parco naturale regionale Sirente Velino, rinviando per la definizione dei nuovi confini alla cartografia allegata alla legge regionale in esame (Allegato 1).

Il citato art. 2 è impugnato sia «sotto il profilo della tutela ambientale» per violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli obiettivi fissati dalla Strategia europea sulla Biodiversità 2030, agli artt. 22, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 23, comma 1, della legge n. 394 del 1991, alla direttiva 2009/147/CE, alla direttiva 2001/42/CE, all'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 6, comma 3, della direttiva 92/43/CEE, come recepito dall'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003, all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997; sia «sotto il profilo della tutela paesaggistica», per violazione degli artt. 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) ed *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 140, comma 2, 142, comma 1, lettere *c*), *d*), *f*), e *g*), 143, commi 1, lettera *c*), e 9, 145, commi 3 e 5, 167, comma 4, e 181 cod. beni culturali, alla legge n. 47 del 1985 e all'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

1.1.1.- «Sotto il profilo della tutela ambientale», l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 è impugnato perché prevederebbe una nuova perimetrazione dell'area del parco naturale regionale Sirente Velino, che ne riduce le dimensioni di 6.400 ettari.

1.1.1.1.- Il ricorrente, dopo aver ricordato che la legge n. 394 del 1991 reca i principi fondamentali cui le regioni sono tenute ad adeguarsi in materia di aree protette, richiama il contenuto degli artt. 22, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 23 della medesima legge quadro. In particolare, la difesa statale sottolinea come il legislatore abruzzese abbia sostituito l'art. 2



della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011 e il suo Allegato 1 (contenente la cartografia del parco) senza rispettare gli obiettivi fissati dalla Strategia europea per la Biodiversità 2030, la quale richiede ad ogni Stato membro di individuare una superficie protetta pari al 30 per cento del territorio nazionale e di considerare strettamente protetto, di questa, il 10 per cento.

1.1.1.2.- In secondo luogo, il ricorrente si duole che la variazione dei confini, operata dall'impugnato art. 2, è avvenuta senza la partecipazione delle autonomie locali interessate, in violazione del procedimento prescritto a questo fine dagli artt. 22 e 23 della legge quadro.

1.1.1.3.- Inoltre, l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, riducendo l'area del Parco di 6.400 ettari, si porrebbe in contrasto con la direttiva 2009/147/CE, «che ha formalmente riconosciuto tutta l'area quale Zona di Protezione Speciale - codice IT7110130 della Rete Natura 2000 della UE - rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE, cosiddetta "Habitat" e costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla stessa Direttiva Habitat». A seguito di questo riconoscimento, il parco naturale regionale Sirente Velino avrebbe percepito, per mezzo dello Stato italiano, cospicui finanziamenti dalla Commissione europea al fine di tutelare l'orso bruno, oggetto dell'accordo tra pubbliche amministrazioni per l'implementazione del piano d'azione per la tutela dell'orso bruno marsicano (PATOM). Di conseguenza, l'esclusione di una estesa porzione di territorio dal parco naturale regionale determinerebbe, secondo il ricorrente, la possibilità che allo Stato italiano sia contestata, «anche in sede comunitaria», l'inefficacia delle misure di conservazione cui è tenuto.

1.1.1.4.- La norma impugnata si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, in ragione del fatto che, secondo il ricorrente, sarebbe stata necessaria la valutazione ambientale strategica (VAS); ciò, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e di quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica. In particolare, il denunciato contrasto discenderebbe dall'«ampia nozione di "piano"», recata dalla direttiva 2001/42/CE sulla VAS, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Pertanto, la VAS dovrebbe essere prevista per tutte quelle decisioni che determinano effetti sulle modalità di uso di una determinata area, provocandone un sostanziale cambiamento e, a maggior ragione, per quei procedimenti che hanno per oggetto la Rete Natura 2000.

1.1.1.5.- A tale violazione si accompagnerebbe anche quella, correlata, della mancata sottoposizione del provvedimento a valutazione di incidenza ambientale (VINCA), di cui all'art. 6, comma 3, della direttiva 92/43/CEE, come recepito dall'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003, che ha sostituito l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, applicabile anche ai piani e ai programmi. Infatti, attraverso un apposito screening della VINCA, la Regione avrebbe dovuto valutare gli effetti della normativa impugnata sull'orso bruno marsicano, presente nei siti SIC/ZPS, vale a dire nei siti di importanza comunitaria e nelle zone a protezione speciale (e anche esternamente ad essi, nelle aree oggetto appunto della ripermite-trazione), limitrofi al territorio ora escluso dall'area protetta.

1.1.2.- «Sotto il profilo della tutela paesaggistica», l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 è impugnato perché, a seguito della revisione in senso riduttivo dei confini del parco naturale regionale Sirente Velino, una parte dei territori dei comuni prima ricompresi in esso sarebbe sottratta, non solo alla tutela naturalistica come aree protette, ma anche alla correlata tutela paesaggistica, imposta *ex lege* sulle medesime aree. L'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali prevede, infatti, che «i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi», «[s]ono comunque di interesse paesaggistico» e sono quindi sottoposti alla normativa di tutela.

Secondo il ricorrente, la scelta del legislatore regionale sarebbe «completamente immotivata e gravemente penalizzante per la tutela del paesaggio», anche in considerazione del fatto che l'area del parco ha finora mantenuto intatta la propria rilevante valenza ambientale ed estetica, sebbene insistano su di essa centri storici, di grande pregio, notevolmente danneggiati dal sisma del 2009 e quasi disabitati.

Il ricorrente precisa, poi, che il perimetro originario del parco naturale regionale Sirente Velino risulta riportato come «Parco esistente» nel piano paesistico regionale (PPR) vigente, approvato con atto del Consiglio regionale n. 141/21 del 1990, così come nello strumento adottato nel 2004, e nel redigendo piano paesaggistico, per il quale è prevista la co-pianificazione con il Ministero della cultura, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Al riguardo, la difesa erariale chiarisce che, pur non essendo stato ancora definitivamente approvato il piano paesaggistico regionale, sono tuttora pienamente validi ed efficaci gli accordi tra la Regione Abruzzo e il Ministero della cultura oggetto dell'intesa sottoscritta nel 2009 e del disciplinare aggiornato, sottoscritto in data 8 giugno 2016.

A fronte di questo quadro normativo, la disposizione regionale impugnata sarebbe stata elaborata e approvata senza alcun coinvolgimento degli uffici territoriali del Ministero citato; si tratterebbe, pertanto, di una scelta unilaterale della Regione Abruzzo su un ambito connesso all'attività di co-pianificazione paesaggistica obbligatoria. Con la normativa impugnata, la Regione Abruzzo avrebbe, quindi, ecceduto i limiti propri dell'autonomia regionale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 134 del 2020).



1.1.2.1.- Nello specifico, l'art. 2 della legge regionale impugnata si porrebbe anzitutto in contrasto con il citato art. 142, comma 1, lettera *f*), cod. beni culturali, perché, riducendo «autonomamente e senza il coinvolgimento dello Stato» i confini del parco naturale regionale, i cui territori sono tutelati *ope legis* dal suddetto codice, violerebbe la norma statale che sottopone a tutela paesaggistica il territorio dei parchi, anche regionali.

1.1.2.2.- La norma impugnata sarebbe contraria anche al principio di co-pianificazione obbligatoria imposto con riferimento alle aree tutelate per legge, oltre che agli altri beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), risultando lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il legislatore regionale sarebbe, infatti, intervenuto unilateralmente a modificare il bene paesaggistico “parco naturale regionale Sirente Velino”, già confluito nel piano paesaggistico regionale, elaborato dalla Regione ai sensi del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nonché nel nuovo piano paesaggistico in corso di elaborazione con lo Stato e oggetto di co-pianificazione obbligatoria, intervenendo al di fuori del quadro necessario della pianificazione paesaggistica.

Il ricorrente sottolinea, altresì, come spetti solo al piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con lo Stato quanto meno con riferimento ai beni paesaggistici, la ricognizione di questi ultimi e l'elaborazione delle relative prescrizioni d'uso, oltre che l'individuazione della tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate nonché delle condizioni delle eventuali trasformazioni. Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia ha, infatti, assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. La norma regionale impugnata determinerebbe, quindi, «una vistosa deroga» al principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica rispetto a ogni altro piano, programma o progetto nazionale o regionale (ex art. 145, comma 3, cod. beni culturali).

1.1.2.3.- Sarebbe, inoltre, violato il principio di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici, in virtù del quale, una volta riconosciuto l'interesse paesaggistico del bene, lo stesso non potrebbe più essere revocato, neppure mediante *contrarius actus*. Tale irrevocabilità discenderebbe dalla natura meramente ricognitiva dei vincoli paesaggistici, come riconosciuta da questa Corte fin dalla sentenza n. 56 del 1968.

Secondo il ricorrente «l'accertamento di un interesse pubblico “immanente al bene”» si avrebbe, a maggior ragione, nel caso in cui l'individuazione dei beni paesaggistici sia effettuata dallo stesso legislatore, mediante l'indicazione di specifiche categorie di beni che sono ritenuti *ex se* di interesse paesaggistico.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale principio, desumibile dall'art. 9 Cost., sia stato accolto nel codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale non ha riprodotto l'art. 14 del vecchio regolamento di cui al regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357 (Regolamento, per l'applicazione della legge 29 giugno 1939-XVII, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali), da considerarsi implicitamente abrogato, che prevedeva il potere ministeriale, sentita la Commissione provinciale, di «togliere o restringere il vincolo [...] [q]uando siano venute a mancare o a mutare le esigenze che lo avevano determinato».

Il codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 140, comma 2) negherebbe, infatti, persino al piano paesaggistico, benché elaborato congiuntamente e condiviso con specifico accordo procedimentale tra regione e Stato, il potere di rimuovere o ridurre vincoli paesaggistici preesistenti. Il legislatore del codice avrebbe, quindi, accentuato, rispetto alle originarie disposizioni della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), «una logica, per così dire “incrementale”», secondo la quale i vincoli possono essere estesi e integrati nei contenuti precettivi ma non possono venire meno una volta imposti, salvi i casi eccezionali nei quali sia definitivamente perduto l'elemento materiale nel quale si esprime il valore paesaggistico meritevole di tutela.

A queste conclusioni sarebbero giunti i giudici amministrativi con specifico riferimento ai boschi. Inoltre, lo stesso legislatore statale avrebbe espressamente sancito, nel decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), il divieto di diminuzione del livello di tutela stabilito dalla legge, conformando la funzione integrativa regionale in senso (solo) ampliativo della tutela (art. 3, comma 4). Analoga previsione sarebbe stata introdotta in materia di usi civici dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), stabilendo che il vincolo paesaggistico «è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici» (art. 3, comma 6).

Con specifico riferimento alla categoria di beni - che qui rileva - di cui alla lettera *f*) dell'art. 142, comma 1, cod. beni culturali, tale principio non sarebbe esplicitato. Ciò nondimeno, il ricorrente ritiene che esso abbia portata generale, con la conseguenza che la riduzione dei confini del parco determinerebbe un'illegittima compressione del vincolo paesaggistico e quindi la violazione del richiamato principio di irrevocabilità.



1.1.2.4.- L'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, operando la riduzione dell'area del parco naturale regionale Sirente Velino, determinerebbe, inoltre, «un abbassamento dei livelli di tutela in violazione dell'art. 9 Cost.». Al riguardo, il ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 151 del 1985, sottolineando come con essa sia stata sancita «la piena legittimità» della scelta operata dal legislatore statale di introdurre, con il d.l. n. 312 del 1985 e con la relativa legge di conversione n. 431 del 1985, «una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità».

Pertanto, l'operazione «inversa» compiuta dalla Regione Abruzzo, di escludere dall'area del parco una parte prima ricompresa e quindi in precedenza soggetta al vincolo paesaggistico *ope legis*, sarebbe lesiva anche dell'art. 9 Cost.

1.1.2.5.- La norma impugnata sarebbe, altresì, contraria ai principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché la riduzione dei confini del parco, sottraendo parte dei territori alla tutela paesaggistica esistente *ope legis*, non sarebbe giustificata dall'esigenza di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti. Al contrario - sottolinea il ricorrente - i territori ora esclusi dal parco avrebbero conservato, nell'ultimo trentennio, le caratteristiche che avevano a suo tempo giustificato la sottoposizione alla tutela naturalistica e, conseguentemente, anche a quella paesaggistica.

Un ulteriore profilo di irragionevolezza sarebbe individuabile nel fatto che la norma impugnata renderebbe «improvvisamente e irragionevolmente privi di causa» non solo i provvedimenti autorizzatori già rilasciati, ma anche le sanzioni già irrogate per illeciti paesaggistici, in contrasto, quindi, con gli artt. 3 e 97 Cost.

1.1.2.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri stigmatizza, poi, il «manifesto effetto premiale» che la norma impugnata avrebbe nei confronti delle domande finalizzate al rilascio del provvedimento di condono per abusi realizzati prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico del 1989.

La previsione normativa in esame consentirebbe, infatti, l'accoglimento di queste domande senza la necessità di acquisire il parere dell'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio. Ancora più grave sarebbe poi l'effetto nei confronti delle edificazioni eseguite dopo l'imposizione del vincolo del 1989, atteso che, per tali edificazioni, non sarebbe stato possibile, in base a quanto disposto dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, neppure astrattamente accedere al condono edilizio del 2004.

Di qui la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché di quelle in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e di tutela del paesaggio nell'ambito delle procedure di condono edilizio (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), quest'ultima, «in concreto esercitata» mediante la legge n. 47 del 1985 e l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

1.1.2.7.- Inoltre, l'abolizione del vincolo farebbe venir meno in radice gli abusi paesaggistici non sanabili ai sensi degli artt. 167 e 181 cod. beni culturali. In proposito, il ricorrente sottolinea che la valutazione della compatibilità paesaggistica delle opere eseguite in assenza di autorizzazione paesaggistica è consentita nei soli casi tassativamente indicati dall'art. 167, comma 4, del medesimo codice.

Pertanto, le disposizioni regionali che incidono sul trattamento sanzionatorio degli illeciti paesaggistici, anche sul piano amministrativo, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché quelle in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e di tutela del paesaggio (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) in relazione agli artt. 167 e 181 cod. beni culturali, da considerare come parametri interposti.

1.1.2.8.- Da ultimo, l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 violerebbe il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto la previsione ivi contenuta costituirebbe il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato, trasfuso nell'intesa sottoscritta nel 2009 e che ha condotto al disciplinare aggiornato, sottoscritto in data 8 giugno 2016.

In particolare, il ricorrente stigmatizza il fatto che la Regione Abruzzo ha ridotto i confini del parco naturale regionale Sirente Velino nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico oggetto di accordo con il Ministero della cultura.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, che, sostituendo i commi da 2 a 26 dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, reca una nuova disciplina degli organi dell'ente parco, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 22, comma 1, lettera *c*), 23 e 24, comma 1, della legge n. 394 del 1991.

In particolare, sarebbe violato l'art. 24, comma 1, della legge n. 394 del 1991, che rimette allo statuto di ciascun parco regionale il compito di prevedere «una differenziata forma organizzativa, indicando i criteri per la composizione del consiglio direttivo, la designazione del presidente e del direttore, i poteri del consiglio, del presidente e del direttore, la composizione e i poteri del collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione della comunità del parco».



La norma regionale impugnata finirebbe invece con l'assorbire in larga parte i contenuti dello statuto del parco, stabilendo direttamente i criteri per la composizione degli organi del parco, nonché i relativi poteri, e determinando così una sostanziale e indebita spoliatura delle potestà regolamentari della comunità locale da parte del legislatore regionale.

Ne discenderebbe l'inosservanza dei principi fondamentali in tema di disciplina delle aree naturali protette regionali e, in particolare, di quelli che prescrivono la partecipazione degli enti locali interessati (art. 22, comma 1, lettera c, della legge n. 394 del 1991) e l'acquisizione del «parere della Comunità del parco» (art. 9, comma 8-bis, della medesima legge) nel procedimento di formazione dello statuto dell'ente parco.

La norma impugnata conterrebbe, invece, una «disciplina uniforme», in quanto tale non idonea ad adattarsi alle specificità dell'area del parco, con conseguente compromissione dello standard minimo di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sono richiamate, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 134 del 2020 e n. 282 del 2000).

Il mancato coinvolgimento degli enti locali costituirebbe, quindi, «un vizio della fase procedimentale», che infierebbe la validità della legge provvedimento con cui essa è stata conclusa.

Al riguardo, la difesa statale sottolinea come la disciplina delle aree protette rientri nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e sia contenuta nella legge n. 394 del 1991, recante, altresì, i principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali, ai quali le regioni sono chiamate ad adeguarsi.

Pertanto, il legislatore regionale, in ambito di aree protette e nelle materie di sua competenza, potrebbe soltanto determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare alla legislazione statale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 44 del 2011, n. 193 del 2010, n. 61 del 2009 e n. 232 del 2008).

1.3.- Sono, da ultimo, impugnati i commi 2, lettera c), e 3 dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 (*recte*: l'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c, e introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere g), h) ed l), Cost., in relazione agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., agli articoli da 133 a 141 TULPS e all'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS.

Le norme impuginate prevedono, rispettivamente, che «ad apposite guardie del parco assegnate all'Ente Parco» è attribuita «la qualifica di agente di polizia giudiziaria di cui all'articolo 57 del codice di procedura penale con apposito decreto prefettizio nei limiti territoriali dell'area protetta di competenza» (comma 2, lettera c) e che questo personale «svolge il proprio servizio in divisa ed è munito di tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Ente Parco» (comma 3).

Quanto alla prima norma, il ricorrente rileva che ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati nell'art. 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., nonché quelli a cui le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni di cui all'art. 55 del medesimo codice. Una legge regionale non può infatti conferire siffatta qualifica, in considerazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di ordinamento e giurisdizione penale (art. 117, secondo comma, lettere h ed l, Cost.).

La difesa statale aggiunge che l'impugnato comma 2, lettera c), violerebbe anche la competenza legislativa statale in materia di organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.), poiché attribuirebbe al prefetto compiti non previsti dalla legislazione statale.

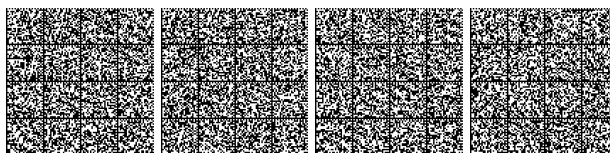
Inoltre, le previsioni di cui ai commi 2, lettera c), e 3, «ove si riferiscono alla figura e allo status della "guardia particolare giurata"», invaderebbero la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., cui si ricollega la disciplina dettata dagli articoli da 133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del relativo regolamento di esecuzione.

2.- La Regione Abruzzo si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili e/o non fondate.

2.1.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, la difesa regionale rileva, sotto il profilo della tutela ambientale, che la riduzione del perimetro del parco naturale regionale Sirente Velino consente comunque di rispettare gli obiettivi fissati dalla Strategia europea per la Biodiversità 2030, tra cui l'individuazione di zone protette comprendenti almeno il 30 per cento del territorio nazionale e, all'interno di queste, un terzo di zone «strettamente protette» (pari quindi al 10 per cento del territorio nazionale).

In particolare, secondo i dati riportati dalla Regione, oltre il 36 per cento del territorio regionale è sottoposto a diverse forme di tutela ambientale, in quanto:

a) più del 27 per cento della superficie regionale rientra nell'area dei parchi nazionali e regionali o nelle 25 riserve naturali regionali;



b) oltre il 35 per cento della superficie regionale rientra nei siti Natura 2000, alcuni dei quali ricadenti, in tutto o in parte, in aree naturali protette.

In dettaglio, dalla Tabella contenuta nell'atto di costituzione si evince che la percentuale di superficie delle aree protette era del 27,87 per cento prima della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 ed è diventata del 27,25 per cento dopo l'entrata in vigore di quest'ultima.

La resistente precisa, altresì, che la superficie di territorio regionale protetta è comunque superiore al 30 per cento proposto dalla Commissione europea (essendo pari al 36,89 per cento) e che la ripermimetrazione, oggetto della legge impugnata, incide per lo 0,62 per cento della somma delle aree protette tutelate ai sensi della legge n. 394 del 1991, ma non sul totale delle aree protette, comprensivo anche dei siti Natura 2000.

Con riguardo alla censura relativa al mancato coinvolgimento delle autonomie locali interessate dall'*iter* modificativo della superficie del parco, la Regione dichiara di essere intervenuta con atto legislativo in quanto il parco naturale regionale Sirente Velino è in stato di commissariamento dal 30 giugno 2015, a causa della scadenza naturale del Consiglio direttivo e della mancata approvazione della legge di riordino dell'ente. Per questa ragione non è stato possibile adottare né il piano del parco né il relativo regolamento attuativo.

Di qui l'urgenza di approvare una nuova legge regionale di riordino del parco che tenesse conto anche delle norme sul contenimento della spesa pubblica, attraverso la riduzione del numero dei componenti degli organi di vertice. Per le anzidette ragioni, i comuni ricadenti all'interno dell'area protetta avrebbero più volte chiesto l'intervento del legislatore regionale per la revisione dei confini e dell'organizzazione amministrativa del parco.

La resistente dà conto delle diverse riunioni che si sono susseguite tra la Regione e i comuni interessati a partire dall'11 febbraio 2016, precisando come la proposta originaria prevedesse una riduzione dell'area protetta di circa 11.870 ettari. Nella riunione del 17 luglio del 2019 tutti i componenti della comunità del parco (ad eccezione di tre comuni, di cui uno ha però aderito successivamente) hanno confermato la ripermimetrazione proposta e hanno condiviso i contenuti del nuovo progetto di legge, che di fatto ricalca i principi già presenti e discussi nella riunione dell'11 febbraio 2016. La difesa regionale riferisce, altresì, dell'esito favorevole alla ripermimetrazione ottenuto da un *referendum* svoltosi il 10 luglio 2019 nel Comune di Fagnano Alto.

La proposta di ripermimetrazione è stata poi esaminata dal Servizio regionale foreste e parchi, che ha escluso dall'intervento la parte compresa nei territori dei Comuni di Rocca di Mezzo e di Rocca di Cambio, per la loro valenza naturalistica e per la mancata adozione dell'atto deliberativo del Consiglio comunale.

Con delibera della Giunta regionale n. 33/C del 15 giugno 2020, è stata quindi adottata la proposta di legge con la nuova ripermimetrazione e la documentazione a corredo, dalla quale risulta che la riduzione dell'area protetta è di circa 8.000 ettari. A seguito dell'avvio dei lavori consiliari sul progetto di legge i comuni interessati alla riduzione hanno confermato le rispettive posizioni.

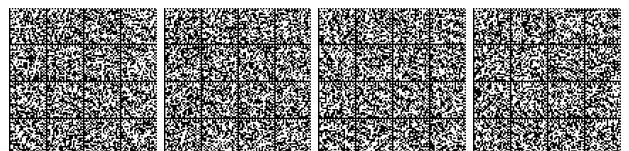
La Regione riferisce anche di una serie di ulteriori definizioni della perimetrazione del parco, sottolineando come la posizione delle associazioni ambientaliste su questa proposta sia rimasta fortemente critica, anche a seguito delle varie occasioni di concertazione.

Infine, il 18 maggio 2021 il Consiglio regionale ha approvato la nuova legge di disciplina del parco naturale regionale Sirente Velino, con una riduzione dell'area del parco di circa 6.400 ettari (a fronte degli 11.870 ettari inizialmente previsti).

Alla luce di tale ricostruzione, la difesa regionale ritiene non condivisibili le censure sollevate dal ricorrente in ordine al mancato coinvolgimento degli enti locali e ribadisce che le comunità locali interessate dal parco sono state coinvolte nella fase procedimentale propedeutica alla formazione e approvazione della legge e hanno partecipato attivamente alla stessa iniziativa legislativa di modifica territoriale, in base all'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa).

L'utilizzo della legge regionale quale strumento per la revisione dei confini del parco non sarebbe, quindi, frutto di una mera scelta arbitraria della Regione, ma sarebbe sancito direttamente dalla legge regionale sopra citata, attuativa della legge statale in materia. Nel caso di specie, poi, la mancanza del piano del parco e il commissariamento dell'ente parco avrebbero configurato come «percorso obbligato» il ricorso alla legge per la revisione dei confini dell'area protetta.

La resistente aggiunge che, rispetto al giudizio definito da questa Corte con la sentenza n. 134 del 2020, il legislatore abruzzese, nell'approvare la legge regionale impugnata, avrebbe agito in modo conforme ai principi sanciti dalla legge n. 394 del 1991, assicurando la partecipazione di tutti gli enti locali coinvolti e di tutti i portatori di interesse in ogni singola fase del procedimento di approvazione della legge di revisione dei confini del parco.



Quanto al contrasto dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 con la direttiva 2009/147/CE, che, secondo il ricorrente, ha riconosciuto tutta l'area quale zona di protezione speciale nell'ambito della Rete Natura 2000, consentendo al parco naturale regionale Sirente Velino di percepire i finanziamenti della Commissione europea per la tutela dell'orso bruno marsicano, la difesa regionale osserva che, per l'implementazione del PATOM, cui ha aderito anche il parco oggetto della normativa impugnata, la Regione Abruzzo ha sottoscritto un accordo tra pubbliche amministrazioni il 6 agosto 2019 (APA PATOM 2019-2021). Questo accordo prevede la realizzazione di azioni prioritarie e sinergiche su un areale molto vasto, che ricomprende il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Molise, Marche e Umbria. La resistente aggiunge che sono stati al riguardo attivati livelli normativi di tutela molto alti per tutto il territorio, indipendentemente dall'espressa qualificazione di aree protette.

Quanto poi al livello di tutela delle aree che sono divenute esterne al perimetro del parco a seguito della normativa impugnata, la Regione precisa che la ZPS Sirente Velino non è stata modificata (e non poteva esserlo con legge regionale).

La Regione sottolinea, altresì, che il livello di tutela ambientale di questa ZPS è stato innalzato dalla Giunta regionale con delibera 27 dicembre 2016, n. 877, integrata con successiva delibera 25 maggio 2017, n. 279, che ha esteso alle ZPS il livello di protezione previsto per i SIC. Ciò avrebbe consentito di garantire «un livello alto di protezione ambientale e di tutela per habitat e specie» per quelle aree non più rientranti nel parco, ma che sono comunque ricomprese nelle ZPS.

Quanto al lamentato contrasto dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 con l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 per la mancata previsione della VAS (richiesta per tutte le decisioni che determinano effetti sulle modalità d'uso di una certa area, provocandone un sostanziale cambiamento) e con l'art. 6 della direttiva 92/43/CE per la mancata sottoposizione del provvedimento alla VINCA, la Regione osserva che l'adozione della legge regionale impugnata è stata preceduta da una accurata valutazione sulla presenza, nell'area oggetto della ripermetrazione, di habitat e specie di interesse comunitario, nonché sul fatto che le aree sottratte al Parco sono comunque interne alla ZPS IT7110130 "Sirente Velino", i cui confini restano inalterati con la vigenza di tutti i divieti e le misure prescrittive.

Sarebbero, pertanto, rispettate le finalità della direttiva 2001/42/CE, consistenti nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, con la conseguenza che non sarebbe necessaria la VAS. Resterebbe, comunque, obbligatoria l'attivazione della valutazione di incidenza per tutti i piani e i programmi, gli interventi e i progetti per i quali non sia stato già espresso un parere in tal senso. Infine, l'ente parco, rimanendo gestore della ZPS Sirente Velino, dovrebbe essere comunque consultato.

Ancora, le misure generali di conservazione per la tutela dei SIC e delle ZPS, adottate con le delibere della Giunta regionale sopra richiamate, avrebbero esteso le limitazioni e i vincoli, facendo sì che la rete di protezione per le Aree natura 2000 sia «uniforme e rafforzata». In definitiva, la permanenza della ZPS nell'area in oggetto consentirebbe di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e nazionale.

Quanto alla censura del Governo per cui l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 discenderebbe dalla sottrazione dei territori prima rientranti nel parco alla tutela paesaggistica, oltre che a quella naturalistica (quali aree protette), la Regione Abruzzo sottolinea come questa Corte non abbia mai messo in discussione la facoltà delle Regioni non solo di modificare le aree protette regionali, ma addirittura di sopprimerle (è citata la sentenza n. 134 del 2020). Pertanto, la ripermetrazione di un parco regionale rientrerebbe nell'autonomia regionale di cui lo stesso parco è «tipica espressione».

In merito alla presunta violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria imposto dal codice dei beni culturali e del paesaggio per le aree tutelate *ex lege*, la resistente rappresenta che la Regione Abruzzo non si è ancora dotata di un piano paesaggistico elaborato congiuntamente allo Stato. Pertanto, su questo piano e sulle relative prescrizioni di tutela deve ancora avvenire il confronto e la condivisione con gli uffici ministeriali competenti; di conseguenza, la norma impugnata non contrasterebbe con il principio di co-pianificazione.

La difesa regionale nega, inoltre, di aver perseguito, con la ripermetrazione del parco, l'intento di facilitare l'accesso al condono edilizio. L'unica finalità perseguita dal legislatore abruzzese sarebbe quella di rispondere alle esigenze locali e territoriali di revisione dei confini per espungere dal parco naturale regionale Sirente Velino aree limitate, caratterizzate da elementi di antropizzazione, e consentire l'uscita dell'ente parco dal commissariamento. Peraltro, la legge regionale impugnata non riaprirebbe né consentirebbe di riaprire i termini per le domande di condono edilizio, che, là dove presentate, dovrebbero essere comunque rigettate dai comuni interessati.

2.2.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, la difesa regionale sostiene che i principi di carattere generale, contenuti nella legge n. 394 del 1991, lasciano un margine alla disciplina regionale di dettare le modalità ed i limiti entro i quali il parco, attraverso lo statuto, regola la propria forma organizzativa. Pertanto, nel rispetto dei suddetti principi, la competenza legislativa regionale può legittimamente spingersi fino ad adottare una disciplina di dettaglio sugli organi e sulle regole di funzionamento degli stessi.



Dopo aver richiamato la sentenza di questa Corte n. 134 del 2020, la resistente rileva che, nel presente giudizio, la disciplina organizzativa dell'ente parco non è contenuta in una legge regionale di carattere generale quale quella ligure di riordino delle aree protette (dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza citata), ma in una legge *ad hoc*, specifica per il parco naturale regionale Sirente Velino e che peraltro tiene conto delle peculiarità e caratteristiche del territorio, anche con riferimento alla situazione attuale di commissariamento. Pertanto, la revisione organizzativa si sarebbe resa necessaria al fine di consentire l'uscita dell'ente parco dal commissariamento e di superare le problematiche che non hanno consentito allo stesso di operare efficacemente per la gestione del relativo territorio.

La difesa regionale conclude sottolineando come altre regioni abbiano approvato normative simili a quella qui in esame senza che siano state impugnate dal Governo.

2.3.- Infine, la Regione non replica sulle censure mosse all'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021.

3.- All'udienza, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, in riferimento, complessivamente, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere *g), h), l), m)* ed *s)*, Cost., in relazione: agli artt. 9, commi 8-*bis* e 9, 22, comma 1, lettere *a)* e *c)*, 23 e 24, comma 1, della legge n. 394 del 1991; all'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006; alla direttiva 2009/147/CE; alla direttiva 2001/42/CE; all'art. 6, comma 3, della direttiva 92/43/CEE, come recepito dall'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003, che ha sostituito l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997; agli artt. 135, 140, comma 2, 142, comma 1, lettere *c), d), f)* e *g)*, 143, commi 1, lettera *c)*, e 9, 145, commi 3 e 5, 167, comma 4, e 181 cod. beni culturali; alla legge n. 47 del 1985; all'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito; agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen.; agli articoli da 133 a 141 TULPS e all'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS.

1.1.- La legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 ha novellato una serie di disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011. In particolare, per quel che rileva in questa sede: l'art. 2 della prima legge regionale ha sostituito l'art. 2 della seconda; l'art. 3 della prima ha modificato l'art. 3 della seconda; l'art. 8 della prima ha sostituito l'art. 12 della seconda.

In merito a quest'ultima disposizione, è necessario precisare che l'impugnato art. 8 si compone di un solo comma; pertanto, la censura rivolta dal Presidente del Consiglio dei ministri ai commi 2 e 3 dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 deve intendersi riferita all'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 e introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011.

La legge regionale oggetto dell'odierno giudizio reca - come si evince già dal suo titolo - una nuova disciplina del parco naturale regionale Sirente Velino, apportando, tra le altre, due innovazioni di rilievo: per un verso, la ripermimetrazione del parco, con riduzione della sua area di circa 6.400 ettari (art. 2); per altro verso, una nuova disciplina degli organi di governo dell'ente parco (art. 3). Su tali due profili si appuntano due dei tre gruppi di censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il terzo gruppo attiene invece alla qualifica di agente di polizia giudiziaria che la legge impugnata assegna alle guardie del parco (art. 8).

1.2.- Sempre in via preliminare, si impone una breve ricostruzione delle vicende che hanno riguardato il parco naturale regionale Sirente Velino.

L'area protetta *de qua*, oggetto di disciplina da parte della legge impugnata, costituisce, in Abruzzo, l'unico parco regionale, che si colloca accanto ai tre parchi nazionali insistenti sul territorio regionale (il parco d'Abruzzo Lazio e Molise, istituito nel 1923, il parco del Gran Sasso e il parco della Maiella, istituiti entrambi nel 1991).

Le prime proposte per l'istituzione del parco naturale regionale Sirente Velino risalgono già alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso. Solo alla fine degli anni Ottanta è stata però approvata la legge della Regione Abruzzo 13 luglio 1989, n. 54 (Istituzione del Parco Naturale Regionale del Sirente-Velino). Nel 1996 il legislatore abruzzese ha approvato la legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa). I confini del parco sono stati modificati una prima volta nel 2000 con la legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2000, n. 23 (Parco naturale regionale «Sirente-Velino»: adeguamento alla L.R. 21 giugno 1996, n. 38 e revisione dei confini). Infine, il legislatore abruzzese è nuovamente intervenuto sulla disciplina del parco con la legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, sul cui tessuto normativo si innestano le modifiche operate dalla legge regionale oggetto dell'odierno giudizio.



Da quanto riferiscono le parti, si apprende che nel 2015 l'ente parco è stato commissariato. Non risulta inoltre essere mai stato approvato il piano per il parco, che, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 394 del 1991, costituisce uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco naturale regionale, unitamente al piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione.

1.3.- Tornando alle ragioni di impugnativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 - che, al comma 1, prevede una nuova perimetrazione del parco naturale regionale Sirente Velino e rinvia per la definizione dei nuovi confini alla cartografia allegata alla stessa legge (Allegato 1) - violi plurimi parametri costituzionali e altrettante norme interposte, statali e dell'Unione europea.

Le censure mosse dal ricorrente investono l'art. 2, sia «sotto il profilo della tutela ambientale», sia «sotto il profilo della tutela paesaggistica», e riguardano, sia l'aspetto contenutistico-sostanziale delle modifiche apportate dal legislatore regionale, sia quello più propriamente procedimentale, dal quale, per la sua priorità logica, conviene prendere le mosse.

La difesa erariale lamenta, in particolare, il mancato rispetto del procedimento previsto dagli artt. 22, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 23, comma 1, della legge n. 394 del 1991, ritenendo che la variazione dei confini operata dalla norma impugnata, che riduce l'estensione dell'area protetta, sia avvenuta senza la partecipazione degli enti locali interessati, in violazione del principio procedimentale del necessario coinvolgimento delle autonomie locali, stabilito dai citati artt. 22 e 23 della legge quadro.

Come si deduce dalla sintesi delle ragioni di impugnativa, ad essere oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale non è l'insieme delle disposizioni recate dal citato art. 2 ma sono esclusivamente i suoi commi 1 e 2, recanti, appunto, la nuova definizione dei confini del parco naturale regionale Sirente Velino per il tramite del rinvio alla cartografia allegata alla legge (comma 1) e la conseguente individuazione dei Comuni sul cui territorio insiste l'area del parco (comma 2). Si deve ritenere, dunque, che, nonostante il ricorso investa genericamente l'intero art. 2, l'esame di questa Corte non riguardi i commi 3, 4 e 5 dell'art. 2, che disciplinano altri profili.

1.3.1.- Così circoscritta, la censura è fondata nella parte in cui contesta l'inosservanza, nel procedimento di formazione della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, di quanto previsto all'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge n. 394 del 1991.

Occorre chiarire, innanzitutto, che l'intervento di ripermetrazione, effettuato dalla Regione Abruzzo con la disposizione contestata, deve essere correttamente qualificato nei termini di una ripermetrazione provvisoria, ossia come intervento di modifica della perimetrazione provvisoria, a suo tempo operata in sede di istituzione del parco ai sensi dell'art. 23, comma 1, della legge n. 394 del 1991. Come esposto sopra ripercorrendone le vicende istitutive e i successivi sviluppi, invero, il parco naturale regionale Sirente Velino non risulta ancora dotato di piano del parco - strumento di attuazione delle finalità del parco, giusta quanto previsto all'art. 25 della legge n. 394 del 1991 - e dunque nemmeno di una perimetrazione definitiva.

Pertanto, la disciplina procedimentale di riferimento per il caso di specie non è quella propria della modifica del perimetro (definitivo) individuato dal piano del parco. Ipotesi, questa, cui si riferisce la giurisprudenza costituzionale citata dalla difesa erariale, secondo la quale anche una legge provvedimento regionale può modificare la perimetrazione di piano a condizione che sia garantita la partecipazione degli enti locali interessati (sentenze n. 221 e n. 115 del 2022, n. 276 e n. 134 del 2020).

Nel caso in esame, si tratta invece della diversa ipotesi della modifica di un elemento della legge istitutiva dell'area protetta regionale non ancora pianificata, con la conseguenza che, in virtù del principio del *contrarius actus*, trova applicazione per esso la medesima disciplina - contenuta all'art. 23 della legge n. 394 del 1991 e, per il rinvio ad opera di quest'ultimo, segnatamente al comma 1, lettera *a*), del precedente art. 22 - che regola il procedimento istitutivo del parco.

Deve essere quindi condivisa l'affermazione della difesa regionale secondo cui la scelta dell'atto legislativo come strumento per la ripermetrazione del parco costituiva un percorso obbligato, giacché, mancando il piano e non essendo in discussione la sua adozione, non vi è dubbio che la ripermetrazione stessa non poteva che avvenire tramite legge regionale.

Ciò che tuttavia non risulta rispettato, nel procedimento che ha condotto all'approvazione della previsione regionale impugnata, è l'obbligo di partecipazione "qualificata" delle province, delle comunità montane e dei comuni previsto dalla citata lettera *a*) del comma 1 dell'art. 22, secondo cui «[t]ale partecipazione si realizza [...] attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta». Un coinvolgimento "rinforzato", dunque, che non si esaurisce nella semplice «partecipazione degli enti locali interessati», prevista dalla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991 per la «gestione dell'area protetta», ma esige il rispetto di tutte le specifiche condizioni e modalità di partecipazione analiticamente individuate alla detta lettera *a*) del comma 1 dell'art. 22.



Più precisamente, non risulta che siano state effettuate le prescritte «conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione», né che tale documento d'indirizzo sia stato predisposto, né ancora che siano state operate l'«analisi territoriale», l'«individuazione degli obiettivi da perseguire» e la «valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio», sulla cui base espressamente «si realizza» la partecipazione, secondo quello che la legge quadro statale sulle aree protette qualifica espressamente come principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali.

La difesa regionale ha dimostrato, attraverso la produzione delle delibere dei Consigli comunali, dei verbali delle riunioni della Comunità del parco e di altri atti idonei a tale scopo, che, in effetti, un coinvolgimento degli enti sui cui territori insiste l'area del parco vi è stato. Tuttavia, né da tale documentazione, né da altro elemento addotto dalla difesa della resistente, risulta in alcun modo che siano state rispettate le specifiche condizioni procedurali fissate dall'art. 22, comma 1, lettera a), a garanzia della prescritta «qualificata» partecipazione delle autonomie alla scelta di ripermimetrazione dell'area.

Si tratta di condizioni dirette, all'evidenza, a far sì che la partecipazione degli enti locali interessati all'istruttoria sia effettivamente idonea a incidere sulla scelta da assumere all'esito del procedimento di istituzione del parco (e di sua modifica). Ciò che a sua volta presuppone che la stessa istruttoria si fondi su una corretta rappresentazione fattuale delle aree su cui si interviene, operata tramite un'adeguata analisi territoriale, e che le finalità perseguite corrispondano a obiettivi preventivamente individuati e tengano conto degli effetti previsti, così come pretende la logica di ogni corretta scelta pubblica, prima ancora che l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991.

Tutto questo è mancato nel procedimento di formazione della decisione regionale di ripermimetrazione provvisoria del parco naturale regionale Sirente Velino, sicché si deve concludere che l'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 viola l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991 e, per il suo tramite, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., al cui ambito di competenza sono riconducibili le previsioni della citata legge quadro statale sulle aree naturali protette (tra le tante, sentenze n. 115 del 2022, n. 251 del 2021, n. 276 e n. 134 del 2020, n. 290 e n. 180 del 2019, n. 121 del 2018, n. 74 e n. 36 del 2017).

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021.

Restano assorbite le ulteriori censure promosse nei confronti della medesima norma.

1.4.- Il ricorrente ha impugnato anche l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, che reca una nuova disciplina degli organi dell'ente parco. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 22, comma 1, lettera c), 23 e 24, comma 1, della legge n. 394 del 1991, perché la norma impugnata, «assorbe[ndo] in larga parte i contenuti dello statuto del Parco regionale», fisserebbe direttamente i criteri per la composizione degli organi del parco, nonché i relativi poteri, e determinerebbe «un'indebita spoliazione delle potestà regolamentari della comunità locale da parte del Consiglio regionale, laddove tale regolamentazione deve essere demandata allo Statuto».

L'impugnato art. 3 ha sostituito i commi da 2 a 26 dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011 con i nuovi commi da 2 a 31, introducendo una disciplina articolata e assai dettagliata sulla costituzione e sul funzionamento degli organi dell'ente parco.

In particolare: i nuovi commi 3, 4, 5, 13, 30 e 31 disciplinano la nomina, i poteri, l'indennità e le cause di incompatibilità del presidente; i nuovi commi 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 30 e 31 regolano la composizione, la nomina, la durata in carica, le competenze, il gettone di presenza, il rimborso spese e le cause di incompatibilità dei membri del Consiglio direttivo; i nuovi commi 11 e 14 disciplinano le funzioni e il gettone di presenza del vicepresidente; i nuovi commi 15, 16, 17, 18, 19 e 20 regolano la composizione, i compiti, il funzionamento, i rimborsi spese e le cause di incompatibilità della Comunità del parco e dei suoi componenti; infine, i commi 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30 e 31 disciplinano la nomina, i compiti, la durata in carica, il compenso e le cause di incompatibilità del Revisore unico.

1.4.1.- Nelle more del presente giudizio, sul testo dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011 è intervenuto l'art. 7, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti), che ha sostituito i commi da 3 a 17 e abrogato i commi da 18 a 31, a decorrere dal 15 gennaio 2022. Le disposizioni impugnite sono state quindi in vigore dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica della norma impugnata in via principale, intervenuta in pendenza di giudizio, determina la cessazione della materia del contendere qualora il sopravvenuto intervento legislativo abbia un carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e a condizione che la norma impugnata non abbia ricevuto applicazione medio tempore (*ex plurimis*, sentenze n. 222, n. 200, n. 187, n. 112, n. 92, n. 24 e n. 23 del 2022).

Nel caso in esame, a prescindere dalla verifica del carattere satisfattivo delle modifiche introdotte (peraltro, di difficile svolgimento in ragione della quantità delle modifiche operate), l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenza n. 187 del 2022).



Devono quindi essere esaminate le censure promosse nei confronti dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha modificato l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011.

1.4.2.- Le questioni sono inammissibili.

A fronte del numero particolarmente elevato delle nuove disposizioni introdotte dall'art. 3 impugnato e del loro variegato contenuto, il ricorso propone un'unica e indifferenziata censura, rivolta cumulativamente e indistintamente a tutte le previsioni in esso contenute, fondata su una pretesa invasione ad opera della legge regionale di aspetti della materia dell'organizzazione e del funzionamento del parco che sarebbero riservati invece, in base alla normativa quadro statale, alla disciplina dello statuto dell'ente.

La circostanza che le disposizioni oggetto del ricorso statale siano genericamente accomunate dal fatto di riguardare l'organizzazione dell'ente non esime chi le contesta dall'onere di motivare specificamente, con riferimento a ciascuna di esse, la ricorrenza della indicata ragione di impugnativa e i termini della sua incidenza su ognuna, e di precisare il motivo per il quale ciascuna previsione sarebbe riconducibile all'ambito della competenza statutaria (cioè dello statuto del parco) e non rientrerebbe invece nella competenza del legislatore regionale. Oppure, muovendo dalla prospettiva opposta, il ricorrente dovrebbe farsi carico di dimostrare la sussistenza, per tutte, di una eadem *ratio* tale da giustificare una censura unitaria.

L'impugnativa è del tutto carente al riguardo, mentre, per costante giurisprudenza di questa Corte, «nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali [...]) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (sentenza n. 221 del 2022; *ex plurimis*, sentenze n. 135, n. 119 e n. 117 del 2022).

Per queste ragioni si deve concludere per l'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 3 della legge regionale impugnata.

1.5.- Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, di cui afferma di censurare in particolare i commi 2 e 3.

Si è già detto che oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale è, in realtà, l'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 e introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011. I due commi prevedono rispettivamente che la sorveglianza sul territorio del parco è affidata «ad apposite guardie del parco assegnate all'Ente Parco cui è attribuita la qualifica di agente di polizia giudiziaria di cui all'articolo 57 del codice di procedura penale con apposito decreto prefettizio nei limiti territoriali dell'area protetta di competenza» (comma 2, lettera *c*), e che «[il] personale di cui alle lettere *c* e *d*) del comma 2 svolge il proprio servizio in divisa ed è munito di tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Ente Parco» (comma 3).

Secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettere *g*), *h*) e *l*), Cost., in relazione agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., agli articoli da 133 a 141 TULPS e all'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS, perché sarebbe attribuita, con legge regionale, la qualifica di agente di polizia giudiziaria e sarebbero assegnati al pre-fetto compiti non previsti dalla legge statale.

1.5.1.- Nelle more del presente giudizio, l'art. 7, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 ha disposto l'abrogazione della lettera *c*) del comma 2 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, che è pertanto rimasto in vigore, nel testo sostituito dalla disposizione oggetto dell'odierno giudizio, dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022.

Gli effetti di siffatta abrogazione devono essere valutati alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, richiamata nel punto 1.4.1.

Nel caso in esame, la sopravvenuta abrogazione è senz'altro soddisfacente rispetto alle doglianze che avevano originato l'impugnativa, ma l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenza n. 187 del 2022).

Devono quindi essere esaminate le censure promosse nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera *c*), dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011.

1.5.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera *c*), dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, promossa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale» (sentenza n. 185 del 1999)» (sentenze n. 82 del 2018 e n. 167 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011). Ciò, perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria «come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)» (così, in particolare, le sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011).



Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, limitatamente al periodo in cui è stata in vigore (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022).

Sono assorbite le ulteriori censure promosse nei confronti della medesima norma.

1.5.3.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, deve preliminarmente essere delimitato il *thema decidendum*.

L'impugnativa promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri presenta, nell'articolazione del ricorso, un carattere ancillare rispetto a quella avente ad oggetto lo stesso art. 8, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011.

Si deve pertanto ritenere che oggetto delle censure statali sia il solo riferimento, contenuto nella norma impugnata, al personale di cui alla lettera c) del comma 2, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione conduce a ritenere fondata anche la questione rivolta al comma 3 qui in esame, nella parte in cui fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2.

Peraltro, è da rilevare che l'art. 7, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 ha disposto l'abrogazione della lettera c) del comma 2 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, ma non anche del comma 3 del medesimo art. 12 nella parte in cui fa riferimento al personale di cui alla lettera c), che pertanto continua a essere in vigore.

In questi limiti deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dall'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, là dove fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito l'art. 12, comma 2, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42 (Nuova disciplina del Parco Naturale regionale Sirente Velino), limitatamente al periodo in cui è stata in vigore (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto l'art. 12, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, là dove fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 236

Sentenza 5 ottobre - 28 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Usi civici - Norme della Regione Calabria - Liquidazione degli usi civici, affrancazione dei fondi enfiteutici e legittimazione delle occupazioni sine titolo - Proroga, al 31 dicembre 2022, della semplificazione dei relativi procedimenti - Violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, art. 1.
- Costituzione, artt. 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante «Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2022, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udita nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udita l'avvocata dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 2, punto 2), della delibera della Corte del 23 giugno 2022;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 28 febbraio 2022 e iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante «Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini», per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettere s) ed l), e 118 della Costituzione.

2.- La norma impugnata prevede la sostituzione, «[a]lla fine del comma 1 dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici)», delle parole: «31 dicembre 2021» con le seguenti: «31 dicembre 2022».



In particolare, il citato art. 27 stabilisce una procedura semplificata per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione dell'occupazione *sine titulo* di terre del demanio civico comunale e per l'affrancazione del fondo enfiteutico, relativamente alle aree individuate dall'art. 26 della medesima legge reg. Calabria n. 18 del 2007.

3.- Il ricorrente, dopo aver evidenziato che la norma impugnata sarebbe idonea a «determinare, irrimediabilmente, [la] stabilizzazione» di una disciplina, dal carattere originariamente provvisorio, ravvisa, innanzitutto, una violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla materia «“tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema”».

3.1.- A supporto di tale censura, viene ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, che testimonia la progressiva accentuazione del rilievo paesaggistico e ambientale delle terre gravate da usi civici.

Viene, a tal fine, richiamata, innanzitutto, la disciplina che ha previsto l'apposizione di un vincolo paesaggistico, finalizzato a veicolare interessi generali, in ragione del valore intrinseco di quelle aree (disciplina contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera h, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, poi riprodotto nell'art. 142, comma 1, lettera h, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»). Inoltre, viene fatto riferimento all'introduzione con la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi) del «concetto [di] “perpetua” destinazione agro-silvo-pastorale dei beni demaniali di uso civico» e alla previsione del mantenimento del vincolo paesaggistico «anche in caso di liquidazione degli usi civici» (art. 3, comma 3, della citata legge).

L'Avvocatura precisa, di seguito, che il principio generale della indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei beni collettivi non sarebbe smentito dalla disciplina introdotta con l'art. 63-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108. L'aggiunta di tre nuovi commi (8-bis, 8-ter e 8-quater) all'art. 3 della legge n. 168 del 2017, con l'attribuzione alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano della facoltà di consentire ai comuni, a determinate condizioni, trasferimenti di diritti di uso civico e permuta in altre aree appartenenti al patrimonio disponibile degli enti territoriali e locali, avrebbe, infatti, una valenza eccezionale soggetta a stretta interpretazione.

Infine, il ricorrente ripercorre la giurisprudenza costituzionale, che avrebbe, a sua volta, sempre più valorizzato la «vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi» (sentenza n. 103 del 2017), riconducendola alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.2.- Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, il ricorrente asserisce che la norma impugnata, favorendo un meccanismo semplificato di liquidazione degli usi civici, nonché di legittimazione dell'occupazione senza titolo e di affrancazione dei fondi enfiteutici, si porrebbe «radicalmente in contrasto con la disciplina statale che non reca analoghe “semplificazioni”» e, in specie, con i «principi sottesi alla legge n. 168 del 2017».

In particolare, ad avviso del ricorrente, detta norma regolerebbe in via autonoma una materia di competenza statale, posto che alle regioni sono state trasferite unicamente funzioni amministrative (sono richiamate, in proposito, le sentenze n. 178 e n. 113 del 2018 di questa Corte).

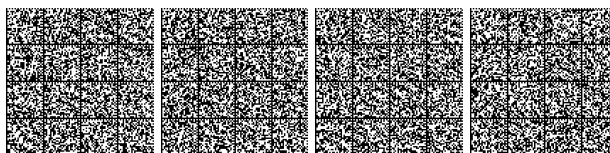
Al contempo, la norma impugnata, non tenendo conto della circostanza «che le zone gravate da usi civici sono assoggettate a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del Codice dei beni culturali e del paesaggio», svolgerebbe «le funzioni riservate al piano paesaggistico, che è lo strumento al quale è rimessa la fissazione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Il Presidente del Consiglio dei ministri asserisce, pertanto, l'«assoluta preminenza» assegnata nella legislazione statale allo strumento del piano paesaggistico, approvato sulla base di intesa tra Stato e regioni, (sono richiamati gli artt. 135, comma 1, 143 e 145 cod. beni culturali), che non sarebbe derogabile dal legislatore regionale (è richiamata, in proposito, la sentenza n. 182 del 2006).

4.- La citata violazione e, in particolare, il mancato ricorso allo strumento della co-pianificazione paleserebbero, al contempo, secondo il ricorrente, anche un contrasto con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 118 Cost.

5.- Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la norma impugnata violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.- Ad avviso del ricorrente, la disciplina impugnata andrebbe a incidere sul «regime dominicale degli usi civici», in modo difforme rispetto a quanto previsto dalle norme statali, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale.



L'Avvocatura generale dello Stato richiama, in proposito, la giurisprudenza costituzionale, nella parte in cui afferma che la disciplina dell'istituto è attratta «nella materia “ordinamento civile”, alla quale [appartengono] la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell'esercizio del diritto, l'individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti. L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia “ordinamento civile” trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021)» (sentenza n. 228 del 2021).

6.- Nel corso dell'udienza del 4 ottobre 2022, il ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettere *s*) ed *l*), nonché 118 Cost.

2.- La norma impugnata prevede la sostituzione, «[a]lla fine del comma 1 dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici)», delle parole: «31 dicembre 2021» con le seguenti: «31 dicembre 2022».

La disposizione così prorogata (ossia il citato art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007) stabilisce una procedura semplificata per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione delle occupazioni *sine titulo* di terre del demanio civico comunale e per l'affrancazione del fondo enfiteutico.

In particolare, essa dispone per le aree di cui all'art. 26, comma 1, della medesima legge - «aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale agricola o industriale, ovvero aree parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani» - un procedimento che esonera l'istante dal dover acquisire il parere delle comunità montane, nonché l'approvazione o il visto regionali.

Al contempo, l'art. 27, comma 4, della stessa legge reg. Calabria n. 18 del 2007 delinea un meccanismo di silenzio assenso, in base al quale «[l]'istanza si intende favorevolmente accolta ove il comune non comunichi entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione il rigetto della stessa, ovvero rappresenti esigenze istruttorie o richieda l'integrazione di atti o documenti, nel qual caso, il termine è interrotto e riprende a decorrere per ulteriori centoventi giorni dall'espletamento dell'istruttoria o dall'integrazione documentale».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata sia idonea a «determinare, irrimediabilmente, [la] stabilizzazione» di una disciplina, che violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., relativamente alla materia della «“tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema”», nonché l'art. 118 Cost.

Ad avviso del ricorrente, il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale e avrebbe modificato unilateralmente, anziché tramite la pianificazione condivisa, il regime di beni gravati dal vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h*), cod. beni culturali, in tal modo violando anche il principio di leale collaborazione.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, che la disciplina impugnata andrebbe a incidere sul regime degli «usi civici e ora domini collettivi», ascrivibile alla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La difformità della disposizione regionale prorogata rispetto a quanto previsto dalle norme statali pregiudicherebbe il fondamento ultimo della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, vale a dire la necessaria uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.

5.- Questa Corte ritiene di esaminare anzitutto l'eccezionale lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La questione è fondata.

5.1.- La disciplina statale in materia di usi civici, nella sua complessa e articolata evoluzione, si è focalizzata su molteplici profili ascrivibili all'ordinamento civile, come sottolineato di frequente da questa Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017): il regime della particolare categoria di beni, le vicende giuridiche che li riguardano, gli interessi implicati, nonché la natura e la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive.



5.1.1.- In particolare, la disposizione regionale impugnata, che proroga la previsione di procedure semplificate dirette alla liquidazione degli usi civici, alla affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, implicitamente si richiama ai paradigmi delineati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), nonché dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno).

Tale normativa statale, da un lato, adotta una prospettiva liquidatoria, quale riflesso di una «posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari» (sentenza n. 228 del 2021), in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo, da un altro lato, tratteggia i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l'egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie.

In base alla citata legge n. 1766 del 1927, la liquidazione degli usi civici consiste in una trasformazione del diritto reale atipico di uso civico: talora nella proprietà pubblica di una parte del fondo, che viene scorporata e divisa dalla restante parte lasciata alla proprietà privata (artt. 5 e 6); talora nella sua mera conversione in un canone di natura enfiteutica spettante al comune (art. 7, primo comma); talora - ma solo nel caso delle ex province pontificie - nell'attribuzione della proprietà «a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria» (art. 7, secondo comma), a seguito di un meccanismo di affrancazione invertita, che fa salva l'imposizione di un canone a favore del privato.

Inoltre, rispetto ai beni assegnati in proprietà a un comune, o a una frazione, o a una associazione agraria - o ad essi pervenuti all'esito dei citati meccanismi - il legislatore opera una ulteriore distinzione fra le terre con una destinazione boschiva o pascoliva e le terre «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria» (art. 11, primo comma). Solo per queste ultime si prevede un processo di quotizzazione e l'assegnazione a privati di diritti reali di enfiteusi, fermo restando l'onere propter rem di corrispondere il canone enfiteutico e salva la possibilità, a seguito dell'apporto di migliorie, di affrancare il fondo, ciò che conduce all'acquisizione della proprietà privata (art. 21, secondo comma).

Infine, quanto al terzo paradigma cui si rapporta la previsione regionale, la legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, essa riguarda - sempre in base alla legislazione statale del 1927 - l'ipotesi nella quale sui beni di proprietà di un comune, di una frazione, o di una associazione agraria si verificano occupazioni *sine titulo* protratte per almeno dieci anni, a fronte delle quali, se «l'occupatore [...] abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie» e se «la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni», è eccezionalmente ammesso un meccanismo di legittimazione (art. 9, commi primo e secondo), fatta salva l'imposizione di un canone di natura enfiteutica a favore del comune, della frazione o delle associazioni.

In sostanza, i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni *sine titulo* delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria.

Dove invece la destinazione agli usi civici permane, la stessa legge del 1927 già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità (nei termini previsti dall'art. 12, secondo comma), e dunque di indisponibilità del bene, nonché la garanzia della sua destinazione.

Vero è che, a fronte di un tale assetto, lo stesso Stato ha ritenuto di delegare alle regioni - negli anni settanta del precedente secolo - le funzioni amministrative relative alle citate procedure (art. 66, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), con l'eccezione dell'approvazione delle legittimazioni, di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, che deve essere effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata (art. 66, settimo comma, dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977).

Senonché, la delega si limita, per l'appunto, alle funzioni amministrative e, dunque, non consente alle regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, neppure di intervenire sui relativi procedimenti, ove il distacco dal modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione (*infra*, punto 5.2.).

Del resto, anche di recente questa Corte ha escluso «che «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione - sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva - e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018)» (sentenza n. 71 del 2020).



5.1.2.- Il contrasto della disciplina regionale impugnata con la competenza esclusiva statale, segnata dal perimetro dell'ordinamento civile, emerge poi con ulteriore evidenza, ove si passi a considerare l'impostazione della legislazione statale successiva a quella sopra richiamata.

Si tratta, infatti, di una normativa tutta ispirata all'obiettivo assiologico della conservazione di realtà e di territori, che vedono intrecciarsi l'ambiente e il paesaggio con le tradizioni antropologiche e culturali associate ai luoghi.

Un simile connubio si rinviene in due ordini di interventi.

Il primo è quello che ha imposto l'apposizione di un vincolo paesaggistico alle «aree assegnate alle università agrarie e [al]le zone gravate da usi civici» (art. 1, primo comma, lettera h, del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985, che ha integrato l'art. 82, quinto comma, lettera h, del d.P.R. n. 616 del 1977, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante «Protezione delle bellezze naturali», disposizione poi trasfusa nell'art. 142, comma 1, lettera h, cod. beni culturali).

Il secondo si identifica con la disciplina recata dalla legge n. 168 del 2017, fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., i domini collettivi, qualificati come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e riferiti a una «collettività [di] membri» (art. 1, comma 1), che traggono normalmente utilità dal fondo (art. 2, comma 3, lettera a).

A tale paradigma si raccorda una nuova categoria di beni collettivi che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, ricomprende non soltanto le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da «scioglimento delle promiscuità» e da altri meccanismi previsti dalla legge n. 1766 del 1927; «da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione», ma anche le terre collettive delle comunioni familiari montane; i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati. A tutto questo insieme di beni viene riferito il regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3).

La natura del bene si dimostra, dunque, funzionale a un interesse di godimento collettivo che spetta ai componenti della comunità, i quali sono al contempo vincolati, nella conservazione della destinazione delle terre, al rispetto di una «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c).

Quanto alla forma giuridica che la legge statale associa all'interesse, si tratta o di una proprietà collettiva (art. 1, comma 1, lettera c, e comma 2) o di «diritti di uso civico» in re aliena (art. 1, comma 2), senza attribuzione di quote, la cui titolarità è riferita a «enti esponenziali [...] di diritto privato» (art. 1, comma 2), secondo una logica radicalmente distinta da quella del dominio individuale, ma che si colloca ugualmente nel solco della dimensione privatistica.

L'approccio fortemente conservativo della nuova disciplina rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente legge n. 1766 del 1927, che non è stata abrogata con il nuovo intervento.

Per un verso, vengono attribuiti anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati (art. 3, comma 1, lettera d, della legge n. 168 del 2017) i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, della inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Per un altro verso, l'art. 3, comma 6, della medesima legge fa espresso riferimento al «caso di liquidazione degli usi civici».

Il punto di saldatura fra perpetua destinazione dei beni e liquidazione degli usi civici viene individuato dallo stesso art. 3, comma 6, nel mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio.

Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale.

5.2.- Per converso, l'impugnato art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 non solo invade una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, ma oltretutto, nel prorogare la vigenza di una disciplina improntata alla massima semplificazione delle citate procedure, si colloca agli antipodi delle esigenze cui fa fronte la disciplina statale.

Dove la legislazione statale prevede la competenza regionale e, nel caso delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, il decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con la regione interessata (*supra*, punto 5.1.1), l'art. 27 prorogato dal citato art. 1 esclude tout court l'approvazione e lo stesso visto regionale, così facendo residuare la mera competenza comunale ai sensi dell'art. 14 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007.

Infine, e soprattutto, il legislatore regionale dispone un meccanismo di silenzio assenso il quale espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti rispetto ai procedimenti di liquidazione degli usi civici, di affrancazione dei fondi, nonché rispetto alla eccezionale previsione della legittimazione di occupazioni *sine titulo*.



Un tale meccanismo non solo non è contemplato dal legislatore statale, ma al contrario - come si dirà (*infra*, punto 6) - in presenza del vincolo paesaggistico è espressamente escluso.

In sostanza, la disciplina regionale impugnata configura un procedimento semplificato che, nel distaccarsi dal modello delineato dal legislatore statale e dalle finalità conservative dei beni gravati da usi civici, si risolve in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, il che non compete in alcun modo alle regioni.

5.3.- Deve, dunque, ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto disposizione che proroga una disciplina invasiva della materia di competenza esclusiva del legislatore statale «ordinamento civile», differenziando, per il solo territorio della Regione Calabria, il modo di procedere alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*.

Viene, in tal modo, intaccato il fondamento stesso della «attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» della competenza in materia di ordinamento civile, che si rinviene «nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati» (da ultimo sentenza n. 228 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 75 del 2021).

6.- Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con riguardo alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La richiamata evoluzione della disciplina statale attesta una «consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi» (sentenza n. 228 del 2021) che - secondo un orientamento costante di questa Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 103 del 2017, n. 367 del 2007, n. 46 del 1995, n. 133 del 1993, n. 391 del 1989, n. 151, n. 152 e n. 153 del 1986) - «chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale» in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ancora sentenza n. 228 del 2021).

Il d.l. n. 312 del 1985, convertito nella legge n. 431 del 1985, all'art. 1, comma 1, e, con il medesimo contenuto, il successivo codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 142, comma 1, lettera *h*) hanno sottoposto a vincolo paesaggistico tutti i beni destinati a usi civici, senza operare alcuna distinzione fra destinazione boschiva e pascoliva o destinazione agricola. È il segno, insieme a una generalizzata esigenza di protezione del paesaggio, di un nuovo rapporto fra ambiente e agricoltura, di un possibile utilizzo eco-sostenibile della terra che vede coniugarsi la fruizione collettiva con le istanze di conservazione «degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (art. 1, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394)» (sentenza n. 46 del 1995).

L'impostazione trova una chiara conferma nella legge n. 168 del 2017 che, all'art. 2, comma 1, motiva la tutela e la valorizzazione dei beni collettivi di godimento, anche a beneficio delle «future generazioni» (sentenza n. 228 del 2021), con la loro attitudine a configurarsi quali: *a*) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; *b*) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; *c*) componenti stabili del sistema ambientale; *d*) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; *e*) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; *f*) font[*i*] di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto».

Ebbene, la disciplina regionale contestata, nel prorogare la possibilità di liquidare gli usi civici, di affrancare i fondi e di legittimare le occupazioni *sine titulo*, attraverso un procedimento semplificato che esclude l'approvazione o il nulla osta della regione, non solo invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia ambientale, ma deroga alle stesse previsioni statali quanto ai soggetti competenti a provvedere (*supra*, punto 5.2.), eludendo i controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Inoltre, e soprattutto, la disposizione regionale impugnata proroga un meccanismo di silenzio assenso nell'approvazione dei citati provvedimenti che, riguardando beni gravati dal vincolo paesaggistico, si pone in aperta collisione con la legislazione statale. L'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e successive modificazioni, esclude l'applicazione del silenzio assenso cosiddetto “verticale”, ove vengano in rilievo il patrimonio culturale e paesaggistico o l'ambiente (da ultimo si veda la sentenza n. 160 del 2021).

Una tale semplificazione di procedimenti che necessitano, per il loro contenuto e il loro incidere su beni di rilievo paesaggistico, ambientale e culturale, di controlli effettivi, non surrogabili con il mero trascorrere del tempo, determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

7.- È, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 che, nel disporre la proroga dell'art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007, ha invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia sia di ordinamento civile sia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

8.- Sono assorbite le ulteriori questioni promosse dal ricorso.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante «Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220236

N. 237

Sentenza 5 ottobre - 28 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Assegni vitalizi - Assegni vitalizi (ora pensioni) degli ex parlamentari - Soppressione dei regimi fiscali particolari - Espressa indicazione che ad essi si applichino i principi generali in materia previdenziale - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, violazione del legittimo affidamento e del principio, anche convenzionale, della riserva di legge, e di quelli di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della retribuzione, della capacità contributiva, nonché della garanzia previdenziale - Inammissibilità delle questioni.

Pensioni - Assegni vitalizi - Assegni vitalizi (ora pensioni) degli ex parlamentari - Soppressione dei regimi fiscali particolari - Rideterminazione mediante calcolo contributivo con deliberazione di organo interno del Senato - Denunciata disparità di trattamento, violazione del legittimo affidamento e del principio, anche convenzionale, della riserva di legge, e di quelli di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della retribuzione, della capacità contributiva, nonché della garanzia previdenziale - Inammissibilità delle questioni

- Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 26, comma 1, lettera *b*); deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018, n. 6, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica 16 ottobre 2018, n. 6 (Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011), promosso dal Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica nei procedimenti vertenti tra l'Amministrazione del Senato della Repubblica e G. P. e altri e tra F. S. e altri e l'Amministrazione del Senato della Repubblica, con decisione del 12 gennaio 2022, n. 253, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di L. S. e altri, dell'Associazione ex parlamentari della Repubblica, di G. C., di L. F. e altri, di G. C. e M.R. B., di G. Z. e altri, di A. A., di I.M. D. e di F.C. B. e altri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino per L. S. e altri e l'Amministrazione del Senato della Repubblica, Cataldo Giuseppe Salerno per G. C., Fabio Gava per L. F. e altri, Roberto Righi per G. C. e M.R. B., Maurizio Paniz per G. Z. e altri e Felice Carlo Besostri per F.C. B. e altri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con decisione n. 253 del 12 gennaio 2022, iscritta al n. 23 del registro ordinanze del 2022, il Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018, n. 6 (Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011), denunziandone il contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, della Costituzione.

Il rimettente riferisce di essere investito della decisione sul ricorso n. 288, presentato dall'Amministrazione del Senato in data 8 ottobre 2020, con il quale è stato chiesto l'annullamento e la riforma, previa sospensione cautelare, della decisione adottata dalla Commissione contenziosa il 30 settembre 2020, n. 660. Quest'ultima aveva parzialmente accolto i numerosi ricorsi proposti avverso la citata deliberazione n. 6 del 2018, nella parte in cui, all'art. 1, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, i trattamenti economici dei senatori cessati dal mandato, sia diretti, sia di reversibilità, siano rideterminati applicando il metodo contributivo e che tale sistema - da attuarsi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per un coefficiente di trasformazione correlato all'età anagrafica del senatore alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata - valga sia per gli assegni in corso di erogazione, sia per quelli di futura erogazione maturati sulla base della normativa vigente al 31 dicembre 2011 e relativi agli anni di mandato svolti fino a tale data.

L'organo di autodichia, premesso di aver accolto, con decisione n. 237 del 2020, l'istanza cautelare di sospensione avanzata dall'Amministrazione del Senato, riferisce di dover decidere anche sul ricorso n. 289, relativo a due distinti giudizi, il primo dei quali promosso in adesione ad altro ricorso collettivo e il secondo in via autonoma, nei quali un ex senatore ha impugnato l'art. 2, comma 7, della stessa deliberazione - nella parte in cui prescrive che, nel caso in cui, dopo la maturazione dell'assegno vitalizio, il senatore abbia versato ulteriori contributi in relazione allo svolgimento di un successivo mandato parlamentare, i contributi medesimi concorrono a formare un nuovo e diverso montante - lamentando che il criterio così enunciato produrrebbe una distorsione nei meccanismi di calcolo del trattamento spettante al senatore cessato dal mandato.

1.1.- Per quanto concerne il primo ricorso, il Consiglio di garanzia riferisce, anzitutto, che la decisione di primo grado ha annullato la deliberazione impugnata nella parte in cui: *a*) dispone la totale rimozione dei provvedimenti di liquidazione a suo tempo adottati e impone nuovi criteri di liquidazione totalmente diversi, così intervenendo sull'atto



genetico del diritto e non sul rapporto, in contrasto, tra l'altro, con l'art. 4, comma 1, e con la terza disposizione transitoria del «Regolamento delle pensioni dei senatori», approvato con deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato del 31 gennaio 2012, n. 113; *b)* prevede il ricalcolo del vitalizio mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata, anziché alla data di entrata in vigore della stessa deliberazione n. 6 del 2018; *c)* comporta una sensibile riduzione degli importi di minore entità, mentre non produce alcun effetto su quelli di ammontare massimo; *d)* stabilisce criteri di temperamento e di correzione dei risultati della rideterminazione dei vitalizi inidonei a eliminare le conseguenze più gravi prodotte dal nuovo metodo di calcolo; *e)* dispone l'applicazione dei medesimi criteri ai trattamenti di reversibilità senza considerare che i relativi importi sono stati già ridotti del quaranta per cento e che l'ulteriore decurtazione incide sulla qualità della vita dei percettori.

Il Collegio rimettente riferisce di avere accolto quattro istanze cautelari con le quali altrettanti appellati avevano chiesto la sospensione dell'efficacia della delibera in contestazione e il ripristino della corresponsione dell'originaria misura dell'assegno vitalizio.

1.2.- Con riguardo al ricorso n. 289, il Consiglio di garanzia espone che, nel contraddittorio con l'Amministrazione del Senato, la Commissione contenziosa ha dato atto che una parte delle richieste formulate in giudizio era stata esaminata con la decisione del 25 giugno 2020, con la quale erano state annullate le disposizioni della deliberazione n. 6 del 2018 disciplinanti il ricalcolo dell'ammontare degli importi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata, anziché alla data di entrata in vigore della deliberazione medesima. La stessa Commissione di primo grado ha ribadito che spetta all'Amministrazione l'eventuale individuazione di criteri matematici diversi e più equi da impiegare nel calcolo dei contributi versati in periodi differenti tra una prima cessazione del mandato parlamentare e una successiva e non immediata elezione in una delle due Camere.

Esponde, infine, il Consiglio di garanzia che il ricorrente ha proposto appello avverso tale decisione denunziandone la contraddittorietà sotto diversi profili e che di tale procedimento, nel quale si è costituita l'Amministrazione del Senato, è stata disposta la trattazione congiunta con quello introdotto con il ricorso n. 288.

1.3.- Ciò posto, il rimettente osserva che il vitalizio spettante ai parlamentari cessati dal mandato ha avuto origine da una forma di mutualità - quella delle Casse di previdenza per i deputati e i senatori istituite nel 1956 - che nel tempo si è trasformata in un istituto di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico. Nell'evoluzione successiva - prosegue il provvedimento di rimessione - l'istituto avrebbe assunto una configurazione ancipite, riconducibile, in parte, al modello pensionistico e, in parte, e in modo più spiccato, al paradigma delle assicurazioni private.

Il vitalizio, opina l'organo di autodichia, costituisce, invero, almeno nella sua fase iniziale, un «ristoro generico ed astratto per il pregiudizio esistenziale connesso allo svolgimento del mandato» e, quindi, risponde all'esigenza di indennizzare la perdita di opportunità, talora irripetibili, conseguente allo svolgimento dell'incarico.

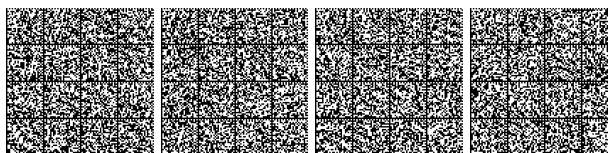
Nondimeno, puntualizza ancora il rimettente, a tale natura si aggiunge quella previdenziale, così che l'assegno vitalizio risulta connotato da una duplice funzione, idonea «a permeare l'intero istituto, ancorché rispetto ai due possibili estremi si manifestino maggiormente o la prima o la seconda descritta».

Il carattere composito del vitalizio, così come configurato dalla disciplina anteriore alla riforma del 2012 - operata con il nuovo regolamento delle pensioni dei senatori del 2012 - , in cui la funzione indennitaria appariva più evidente, impedirebbe di applicare alle prestazioni erogate sotto il previgente regime giuridico i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale con specifico riferimento alla materia pensionistica e, in particolare, le considerazioni svolte da questa Corte in merito alla necessità che la previsione di contributi a carico dei titolari delle pensioni più elevate sia improntata alla ragionevolezza, alla proporzionalità e alla temporaneità (viene citata la sentenza n. 234 del 2020).

A giudizio del Collegio rimettente, attesa l'esigenza di maggior rigore nella gestione delle risorse dello Stato, può, in astratto, valutarsi ragionevole un intervento volto a ridurre anche i vitalizi anteriori al 2012, «purché ciò avvenga nel rispetto dei principi di rango costituzionale».

Se, dunque, per un verso, precisa il Consiglio di garanzia, appare, nella specie, ragionevole applicare perpetuamente, anche a ritroso, gli stessi criteri utilizzati per i parlamentari eletti dal 2012, altrettanto non può dirsi per il nuovo coefficiente di calcolo introdotto dalla normativa censurata, essendo lo stesso commisurato all'aspettativa di vita del percettore alla data della maturazione del diritto all'erogazione dell'emolumento.

Assume, al riguardo, il rimettente che «pretendere di valutare l'aspettativa di vita già a far data dalla pregressa maturazione del diritto vuol dire da un lato trattare in modo radicalmente differente i parlamentari in ragione di un dato del tutto occasionale qual è l'età del soggetto al momento della conclusione del mandato, e dall'altro tradire il metodo della distribuzione del rischio in ragione dello scarto tra aspettativa di vita e durata effettiva della vita del singolo vitalizzato».



Il Consiglio di garanzia, richiamata la legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi), che ha stabilito un criterio di ricalcolo riferito a parametri di età non retroattivi, e individuata in tale normativa una soluzione plausibile, ritiene, dunque, di dover confermare la decisione di primo grado laddove ha annullato la deliberazione impugnata nella parte in cui essa prevede il ricalcolo del vitalizio mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata, anziché alla data di entrata in vigore della stessa deliberazione n. 6 del 2018, o a data successiva per i parlamentari ancora in carica. In tal modo, si escludono applicazioni retroattive, nel rispetto, argomenta il rimettente, dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Per quel che concerne i trattamenti di reversibilità, il Collegio rimettente rammenta come spetti alla discrezionalità del Consiglio di presidenza del Senato stabilire ragionevoli criteri di ricalcolo o di tagli o di temperamenti, in ciò condividendo la decisione assunta sul punto dalla Commissione contenziosa.

Quanto, invece, alle restituzioni conseguenti alla disposta sostituzione di un coefficiente anagrafico diverso da quello previsto dalla deliberazione n. 6 del 2018, il Collegio assume che la questione dei cosiddetti arretrati potrebbe essere risolta facendo riferimento ai contenuti della sentenza di questa Corte n. 10 del 2015, la quale, pur dichiarando la illegittimità costituzionale della norma tributaria censurata, ha escluso la retroattività della sua decisione.

Nondimeno, poiché, a suo avviso, i criteri di calcolo della previsione impugnata potrebbero sottrarsi a qualsivoglia censura, se la riduzione fosse contenuta entro «apprezzabili limiti di tempo», il Consiglio di garanzia rinvia la decisione sulle restituzioni all'esito dell'incidente di legittimità costituzionale, che ritiene di promuovere in ordine alla «più ampia questione» relativa alla «compatibilità costituzionale o meno di un ricalcolo di prestazioni patrimoniali in godimento in via permanente, una volta cessata l'attività cui quelle prestazioni ineriscono».

A tal fine, in punto di rilevanza, il giudice *a quo*, pur prendendo atto dell'orientamento di questa Corte, secondo il quale le norme contenute nei regolamenti parlamentari maggiori sarebbero sottratte al sindacato di legittimità costituzionale (viene citata la sentenza n. 120 del 2014), sottolinea come la deliberazione in scrutinio sia stata adottata nell'ambito della potestà normativa «minore», devoluta al Consiglio di presidenza dall'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971 e s.m.i., la quale, tuttavia, non può ritenersi assoluta e totalmente libera nei fini, dovendo piuttosto svolgersi nel rispetto della Costituzione, delle regole dell'ordinamento giuridico generale, nonché del diritto sovranazionale. Per tale ragione, opina il rimettente, la legge n. 724 del 1994, all'art. 26, comma 1, lettera *b*), ha previsto la soppressione di qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi dei parlamentari. Tale normativa si rivelerebbe, tuttavia, incompleta, non avendo previsto per i vitalizi l'applicazione dei principi generali dell'ordinamento previdenziale, come enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, e segnatamente la preclusione di discipline particolari con essi contrastanti.

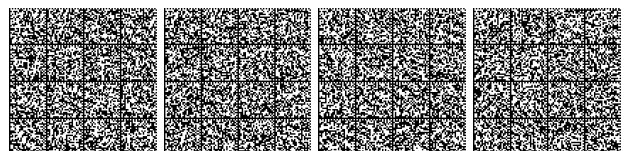
La carenza legislativa, spiega il rimettente, assume rilevanza ai fini dell'esame di un punto controverso e fondamentale del giudizio, «vale a dire la legittimità costituzionale o no di una disciplina (quella sugli assegni vitalizi e le pensioni degli ex senatori), che abbia imposto i criteri di cui all'originaria delibera del Consiglio di presidenza, in modo perpetuo e non già transitorio», in spregio alle indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale (viene citata la sentenza di questa Corte n. 234 del 2020).

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Consiglio di garanzia del Senato osserva che la materia dei vitalizi involge diritti soggettivi perfetti, la cui disciplina può essere affidata all'autonomia interna delle Camere, ma non in totale assenza di «vincoli di livello generale stabiliti dalla legge dello Stato», come quelli operanti sul piano fiscale, in assenza dei quali si determinerebbe un *vulnus* al principio di ragionevolezza e di parità di trattamento.

Sulla scorta di tali premesse, il Consiglio di garanzia solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge n. 724 del 1994, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui, nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi - oggi pensioni - degli ex parlamentari, non prevede altresì che queste prestazioni vadano disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale, precisando che lo scrutinio incidentale di legittimità costituzionale si rende necessario per stabilire se il criterio di calcolo indicato con la decisione di autodichia vada applicato anche per la restituzione delle somme non corrisposte dal 1° gennaio 2019 sino alla pronuncia dello stesso Consiglio.

Il giudice *a quo* ritiene, altresì, di sottoporre a questa Corte la questione, di ordine generale e necessitante di «una soluzione definitiva e non equivoca», concernente la possibilità che i regolamenti cosiddetti minori, adottati dagli Uffici di presidenza e rientranti nel diritto parlamentare di tipo amministrativo, siano suscettibili di sindacato di legittimità costituzionale.

Ciò in quanto, osserva il rimettente, la giurisprudenza costituzionale che sottrae a tale scrutinio i regolamenti cosiddetti maggiori non può essere automaticamente estesa a quelli «minori», che «ben potrebbero meritare la qualifica di atti aventi forza di legge ed essere privi di ogni valore organizzativo, così da essere estranei al principio di separazione dei poteri che giustifica ogni insindacabilità».



A sostegno di tale assunto, il Collegio evoca la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze del Senato della Repubblica per sottolineare come la stessa, nonostante involga diritti soggettivi oggetto di riserva di legge (come quello riconosciuto dall'art. 36, secondo comma, Cost.), scaturisca da delibere del Consiglio di presidenza, con la conseguenza che, a meno di ritenere che si pongano in contrasto con la Costituzione, tali fonti devono essere iscritte tra gli atti aventi forza di legge, in linea con le enunciazioni della giurisprudenza convenzionale (viene citata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, n. 14, Savino e altri contro Italia).

Poiché anche gli atti normativi parlamentari devono essere conformi alla Costituzione - opina il rimettente -, o si assume che il sindacato di legittimità costituzionale spetti agli organi di autodichia, oppure si ammette che le fonti in questione siano scrutinabili da questa Corte all'esito di una interpretazione dell'art. 134 Cost. coerente con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e sovranazionale, specie con riferimento all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (viene citata la sentenza n. 1146 del 1988 di questa Corte).

Il Collegio rimettente ritiene preferibile la soluzione interpretativa che ascrive a questa Corte il sindacato di legittimità costituzionale sui regolamenti parlamentari "minori", i quali, ove si rivelino capaci di incidere su diritti dei privati, dovrebbero essere considerati atti aventi forza di legge estranei all'area di assoluta sovranità e indipendenza spettante alle Camere.

D'altro canto, osserva il Consiglio di garanzia, questa Corte avrebbe già riconosciuto la natura sostanziale di atti normativi a fonti formalmente non riconducibili agli atti aventi forza di legge, ammettendone la scrutinabilità ai sensi dell'art. 134 Cost. (viene citata la sentenza n. 311 del 1993).

Il rimettente solleva, quindi, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018, «con riguardo alla corresponsione delle restituzioni (c.d. "arretrati") già a far data dalla delibera del Consiglio di Presidenza».

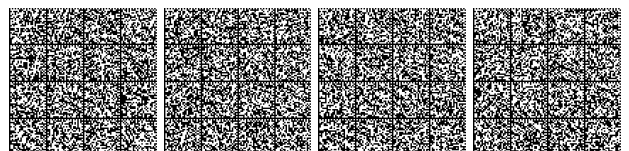
2.- Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituiti, con diversi atti, alcuni ex senatori, per lo più appellati nel giudizio *a quo*, oltre a un'associazione di categoria, come di seguito si passa brevemente ad illustrare.

2.1.- Si sono costituiti gli ex senatori (o familiari di ex senatori) L. S. e altri, concludendo, da un lato, per la rilevanza e la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge n. 724 del 1994, previa affermazione della sussistenza, in materia di vitalizi, della riserva di legge ex art. 69 Cost., e, dall'altro lato, per la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018, previa affermazione dell'inidoneità dei regolamenti parlamentari (ivi compresi i cosiddetti regolamenti minori) a disciplinare materie coperte da riserva di legge, con conseguente loro non sindacabilità da parte di questa Corte. In alternativa, qualora questa Corte reputi sussistente il proprio potere di sindacare detti regolamenti, si è concluso per la fondatezza della questione concernente l'art. 1, comma 1, della deliberazione n. 6 del 2018, per violazione degli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU). È stata altresì avanzata la richiesta, «in ogni caso», di chiarire che gli organi di autodichia non sono dotati degli stessi poteri interpretativi, modificativi e manipolativi propri di questa Corte.

In punto di rilevanza e di ammissibilità delle questioni, i deducenti, pur dicendosi «consapevoli della problematicità delle stesse, per come prospettate dal giudice *a quo*», auspicano che questa Corte «prenda esplicita posizione su alcune importanti questioni poste dall'atto di rimessione».

Premesso che i vitalizi «non sono assimilabili tout court a pensioni da lavoro dipendente», essi richiamano il disposto dell'art. 69 Cost. (a norma del quale «[i] membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge»), che segnerebbe, anche per i vitalizi, la natura di «indennizzo» per la «temporanea perdita della capacità di produrre reddito da lavoro», garantendo al parlamentare una «situazione reddituale che, sollevandolo da preoccupazioni economiche, gli consenta il libero svolgimento del mandato elettivo». Il vitalizio, del resto, rappresenterebbe «la proiezione economica dell'indennità parlamentare», come da ultimo affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione (ordinanze 8 luglio 2019, n. 18265 e n. 18266, che hanno affermato la competenza degli organi dell'autodichia a conoscere delle cause relative ai vitalizi degli ex parlamentari).

Proprio per questo, anche i vitalizi, come le indennità, oggetto dell'art. 69 Cost., dovrebbero sottostare alla riserva di legge di cui alla menzionata disposizione costituzionale, la quale introdurrebbe «un obbligo positivo del legislatore di prevedere e disciplinare tutti gli istituti di natura economica», ivi compresi i vitalizi, «indispensabili per l'effettiva garanzia del libero accesso al mandato parlamentare e dell'autonomia e indipendenza degli eletti». Si tratterebbe, peraltro, di una riserva relativa di legge, sicché la disciplina tanto delle indennità quanto dei vitalizi «dovrebbe dividersi tra legge e regolamenti parlamentari, spettando all'una la disciplina di fondo e agli altri la specificazione applicativa dei principi posti dal legislatore». Tuttavia, si fa notare che, ad oggi, la disciplina dei vitalizi - tanto alla Camera, quanto al Senato - è stata «contenuta in regolamenti parlamentari senza alcun criterio legislativo». Le leggi che hanno disciplinato



le indennità (sia la previgente legge 9 agosto 1948, n. 1102, recante «Determinazioni dell'indennità spettante ai membri del Parlamento», sia la successiva legge 31 ottobre 1965, n. 1261, recante «Determinazione della indennità spettante ai membri del Parlamento»), infatti, non hanno dettato regole pure per i vitalizi - al massimo, limitandosi a dare per presupposto e a riconoscere il sistema mutualistico già introdotto e operante -, lasciando che questa lacuna fosse riempita dai regolamenti parlamentari, peraltro da quelli cosiddetti "minori". Tale «illegittimo assetto», si fa notare, non sarebbe stato affatto avallato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale si sarebbe limitata solo a prenderne atto (è richiamata la sentenza n. 289 del 1994).

Ne deriverebbe - ad avviso dei deducenti - l'«incostituzionalità della mancanza di disciplina nella legge impugnata, ovvero nella legge n. 1261/1965», laddove omette di regolare l'istituto del vitalizio.

Gli esponenti, tuttavia, non condividono l'ordinanza di rimessione né nella parte in cui essa qualifica come atti aventi forza di legge i cosiddetti regolamenti parlamentari "minori" (anche denominati come «regolamenti di diritto parlamentare amministrativo»), né nella parte in cui essa asserisce che l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, costantemente affermata da questa Corte (a esempio, da ultimo, con la sentenza n. 120 del 2014), riguarderebbe solo i regolamenti cosiddetti "maggiori", e non anche quelli "minori". Ad avviso dei deducenti, inoltre, la riserva di regolamento, come attribuita alle Camere dalla Costituzione, incontrerebbe «un limite invalicabile nei casi in cui la Costituzione medesima contempra una riserva di legge», e quindi anche nel caso di cui all'art. 69 Cost., il cui testo «è chiaro nel rimetterne la disciplina - quanto meno nei suoi tratti essenziali - alla legge formale, escludendo in tal modo che essi possano essere interamente disciplinati dai regolamenti parlamentari, maggiori o minori che siano». Di conseguenza, la materia delle indennità parlamentari e dei vitalizi non potrebbe essere disciplinata dai regolamenti parlamentari, siano essi "maggiori" o "minori", trattandosi di materia coperta da riserva di legge; per l'effetto - a giudizio degli esponenti - il Consiglio di garanzia rimettente non potrebbe far altro che annullare ex tunc la deliberazione n. 6 del 2018, «senza necessità di alcuna declaratoria di incostituzionalità».

In particolare, secondo i deducenti, ove un regolamento parlamentare contrasti con norme e principi costituzionali, «gli organi dell'autodichia devono e possono disapplicarlo, oppure - ove impugnato - annullarlo»; non potrebbero, invece, dichiararlo costituzionalmente illegittimo, ai sensi e agli effetti dell'art. 136 Cost. Né tali organi potrebbero modulare gli effetti temporali di un eventuale annullamento, similmente a quanto fatto da questa Corte con la sentenza n. 10 del 2015.

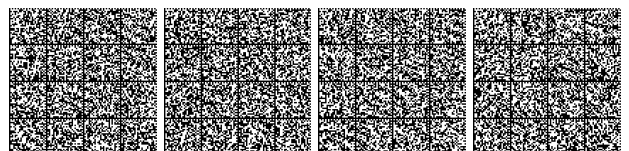
Peraltro, nella non condivisa ipotesi in cui i regolamenti cosiddetti minori fossero considerati fonte legittima per la disciplina di una materia (come quella dei vitalizi) coperta da riserva di legge, gli esponenti sostengono che il relativo controllo di legittimità costituzionale «non potrebbe che competere alla Corte costituzionale».

Venendo, infine, a trattare di alcuni profili afferenti al merito, i deducenti evidenziano i «gravi profili di illegittimità» che, a loro giudizio, sarebbero riscontrabili nella delibera censurata dal Consiglio di garanzia. Rilevanza assumerebbero, innanzi tutto, i principi in materia di tutela dell'affidamento, relativi ai rapporti contrattuali (con richiamo, qui, alla sentenza n. 92 del 2013 di questa Corte), specialmente alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di riduzione di trattamenti previdenziali già accordati o in fase di maturazione. In tale prospettiva, la non modificabilità retroattiva del trattamento previdenziale costituirebbe il principio generale che la censurata deliberazione n. 6 del 2018 non rispetta.

2.2.- Si sono costituiti nel presente giudizio l'Associazione ex parlamentari della Repubblica, A. A. e I.M. D., formulando affermazioni e conclusioni del tutto analoghe a quelle poc'anzi riportate.

2.3.- Nel giudizio innanzi alla Corte si è inoltre costituito G. C., concludendo per l'inammissibilità, o comunque per la non fondatezza, delle due questioni sollevate dal Consiglio di garanzia del Senato.

A giudizio del deducente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera b), della legge n. 724 del 1994 sarebbe manifestamente irrilevante. Né la deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018 potrebbe essere intesa come strumento idoneo a disciplinare la materia degli assegni vitalizi, nonostante quanto in contrario rilevato dal Consiglio di Stato nel parere del 26 luglio 2018, n. 2016, reso dall'adunanza della commissione speciale. Quella dei vitalizi è infatti una materia che «esula completamente e palesemente dalla previsione testuale degli articoli 64, comma I, e 72, commi I e II, della Costituzione», rimanendo estranea all'organizzazione e al funzionamento delle Camere. Essa non riguarderebbe la garanzia di indipendenza delle Camere rispetto agli altri poteri (ossia, lo «statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» che, secondo la sentenza n. 120 del 2014 di questa Corte, segna l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari). Di conseguenza, non potrebbe giustificarsi la sottrazione della materia degli assegni vitalizi «a qualsiasi giurisdizione» ed essa dovrebbe costituire oggetto di apposita normazione per legge ordinaria (come è avvenuto per il trattamento economico dei parlamentari, oggetto della legge n. 1261 del 1965). Del resto, se le indennità dei parlamentari devono essere disciplinate con legge (art. 69 Cost.), ciò «a maggior ragione» dovrebbe valere anche per i vitalizi.



Al più, secondo il deducente, la materia dei vitalizi risulterebbe assoggettata a un regime di «concorrenza» tra la legge ordinaria e il regolamento parlamentare, il quale sarebbe chiamato ad «attuare le previsioni di legge, nel rispetto dei principi e delle regole costituzionali».

Anche della seconda questione di legittimità costituzionale - concernente l'art. 1, comma 1, della deliberazione n. 6 del 2018 - viene sostenuta l'inammissibilità. Premesse alcune notazioni sui cosiddetti regolamenti minori (o di «diritto parlamentare amministrativo»), il deducente osserva che la giurisprudenza di questa Corte, laddove ha escluso la sottoponibilità dei regolamenti parlamentari al proprio sindacato, non avrebbe mai distinto le due categorie dei «regolamenti maggiori» e dei «regolamenti minori». Nella previsione dell'art. 134 Cost., che circoscrive il sindacato di questa Corte solo alle leggi e agli atti aventi forza di legge, non rientrerebbero né i regolamenti «maggiori» né quelli «minori»: ne sarebbe confermata quanto statuito da questa Corte, a esempio nella sentenza n. 154 del 1985, o ancora nella sentenza n. 120 del 2014 in cui si è espressamente escluso che i regolamenti parlamentari - pur recando norme che entrano a far parte dell'ordinamento generale - possano considerarsi quali atti aventi forza di legge.

2.4.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si sono costituiti anche gli appellati C.F. B. e altri, chiedendo che questa Corte, «dichiarata la propria competenza, si pronunci sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di garanzia».

Gli esponenti, dopo aver sintetizzato il dibattito sulla questione del controllo della legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari - rammentando come la stessa sia stata variamente risolta dagli organi di autodichia delle Camere -, corroborano con ampia argomentazione l'assunto, sostenuto dal rimettente, secondo il quale il tipo di deliberazione in scrutinio integrerebbe un atto con forza di legge, come tale scrutinabile mediante incidente di costituzionalità.

2.5.- Si sono costituiti in giudizio anche gli ex senatori L. F. e altri, chiedendo rigettarsi «ogni prospettiva di non corresponsione «delle somme trattenute corrispondenti al periodo ricompreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di efficacia di questa sentenza»» e dichiararsi fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera b), della legge n. 724 del 1994 e dell'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza n. 6 del 2018.

Gli appellati rilevano, innanzitutto, che il provvedimento in scrutinio, comportando una severa riduzione del reddito di numerosi senatori cessati dalla carica, violerebbe il «diritto umano» a una vita dignitosa e, in alcuni casi, alla stessa sopravvivenza.

Nell'atto di costituzione, mediante ampi richiami giurisprudenziali e rimandi a dati normativi ritenuti significativi, nonché alle decisioni rese in sede di autodichia, si argomenta diffusamente la tesi della natura previdenziale dei vitalizi dei parlamentari, dalla quale si fa discendere l'applicazione alla materia in oggetto dei principi della materia pensionistica, con particolare riferimento ai limiti di aggredibilità delle somme ricevute a titolo di trattamento di quiescenza, all'esigenza di tutelare ogni forma di risparmio a scopo pensionistico e al divieto di riforma in peius con effetti retroattivi sui redditi erogati a titolo di pensione.

Si assume, altresì, che il rimettente avrebbe correttamente rilevato come la deliberazione in scrutinio non si sia limitata a incidere sul quantum del vitalizio, avendo, per contro, radicalmente cambiato le regole per la determinazione del reddito previdenziale, così incidendo retroattivamente su ciascuna posizione soggettiva, ancorché ampiamente consolidata.

Si evidenzia, ancora, come la disposizione censurata si ponga in contrasto con la giurisprudenza costituzionale secondo la quale le misure che incidono in modo penalizzante sulle pensioni di maggiore entità - i contributi di solidarietà - devono essere necessariamente temporanee e devono avere riguardo al tempo trascorso tra la definizione dell'assetto originario e la modifica, al grado di consolidamento della posizione soggettiva e alla proporzionalità dell'intervento che comprime la situazione preesistente.

La deliberazione in scrutinio recherebbe, inoltre, *vulnus* ad altri principi costituzionali, afferenti alla finalità di garanzia dell'indipendenza parlamentare cui è rivolto il trattamento previdenziale in questione, nonché all'art. 69 Cost., nella misura in cui pretende di dettare una disciplina economica riguardante i parlamentari cessati dal mandato, pur in assenza di una previsione di legge.

A tale riguardo, si deduce che la legge n. 1261 del 1965 sulle indennità parlamentari demanda ai regolamenti «minori» la disciplina di dettaglio e che tale previsione, in quanto espressamente dettata per i membri del Parlamento, non può essere riferita alla materia dei vitalizi, la quale concerne, invece, i parlamentari cessati dal mandato.

In aggiunta, la deliberazione n. 6 del 2018, imponendo una modifica peggiorativa in via retroattiva del trattamento spettante ai senatori cessati, recherebbe *vulnus* ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto.

Sarebbero, infine, violati gli artt. 48, 51 e 68 Cost., ponendosi la deliberazione censurata in contrasto con il favor per l'accesso dei cittadini alle cariche elettive. Tale previsione, infatti, sortirebbe un effetto di deterrenza sotto il profilo della partecipazione attiva alla rappresentanza parlamentare.



In merito alla questione degli arretrati che sarebbero dovuti in conseguenza dell'annullamento parziale della deliberazione n. 6 del 2018, disposto dal Consiglio di garanzia, si esclude che nel caso di specie possa trovare applicazione la tecnica di modulazione temporale degli effetti, derogatoria dell'efficacia retroattiva della dichiarazione di illegittimità costituzionale, adottata in alcune occasioni da questa Corte (viene citata la sentenza n. 10 del 2015), al fine di evitare effetti «ancor più incompatibili con la Costituzione».

Nella fattispecie in scrutinio - si evidenzia - non sarebbe ravvisabile alcuno dei fattori che possano limitare l'ordinaria retroattività delle pronunce di annullamento. Al contrario, se non venissero versate le somme indebitamente non erogate dal 1° gennaio 2019 sino al deposito della decisione n. 253 del 2022, si determinerebbe un *vulnus* a diritti aventi natura previdenziale e attinenti alle funzioni parlamentari, con pregiudizio per i valori costituzionali ad essi sottesi.

2.6.- Si sono altresì costituiti nel giudizio di legittimità costituzionale gli ex senatori G. C. e M.R. B., chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate.

In merito alla scrutinabilità, davanti a questa Corte, di un regolamento parlamentare “minore”, quale sarebbe la deliberazione n. 6 del 2018 in esame, si evidenzia, in adesione alle argomentazioni svolte dal rimettente, che, alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo la quale i regolamenti delle Camere non sono suscettibili di sindacato di costituzionalità, ove, come nel caso di specie, il regolamento parlamentare costituisca l'unica fonte di una disciplina che incide sui diritti dei destinatari, si determinerebbe una disparità di trattamento rispetto all'ipotesi in cui la regolamentazione sia disposta con legge.

L'ammissibilità del sindacato di legittimità costituzionale sul regolamento in scrutinio troverebbe conferma nella circostanza che la deliberazione n. 6 del 2018 risulterebbe “embricata” con l'art. 26 della legge n. 724 del 1994, così che, ove si ritenga che tale disposizione legislativa contenga la «norma in bianco implicita», secondo la quale il Consiglio di presidenza potrebbe ridurre la misura del vitalizio in godimento ad libitum, allora la stessa norma di legge dovrebbe formare oggetto di incidente di costituzionalità, derivando la prova della sua illegittimità costituzionale proprio dagli esiti dell'esercizio del potere regolamentare nel caso concreto.

Di conseguenza, soggiungono gli esponenti, per il tramite dell'art. 26 della legge n. 724 del 1994, lo scrutinio di legittimità costituzionale si rivolgerebbe proprio al contenuto materiale della deliberazione del Consiglio di presidenza impugnata.

Il sindacato di legittimità costituzionale sul complesso normativo costituito dalla legge e dal regolamento - proseguono gli esponenti - è stato ritenuto praticabile dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la quale avrebbe più volte chiarito che, ove la regolamentazione censurata di illegittimità costituzionale sia rappresentata, nella sostanza, dal combinato disposto di una norma primaria e di una norma sub-primaria e la prima risulti in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria, è possibile il sindacato di costituzionalità sulla norma primaria tenendo conto che l'altra costituisce un completamento del relativo contenuto prescrittivo (viene citata la sentenza n. 200 del 2018).

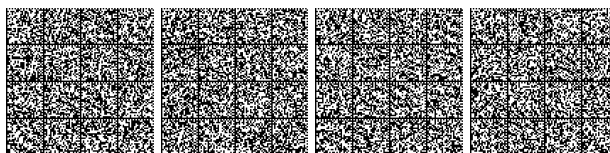
In punto di rilevanza, si assume che l'incidente di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 724 del 1994 consentirà al rimettente di operare «quel “bilanciamento” *secundum constitutionem* dallo stesso ritenuto necessario per riconoscere o meno la sussistenza del diritto sugli arretrati del vitalizio con decorrenza dal 1° gennaio 2019».

In merito alla questione sollevata in relazione all'art. 1, comma 1, della deliberazione n. 6 del 2018, si assume, invece, che la caducazione che deriverebbe dalla declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe la riespansione del trattamento di vitalizio previdenziale dei componenti, nei termini indicati nella sentenza parziale resa dal Consiglio di garanzia, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, con conseguente liquidazione di tutti gli arretrati medio tempore maturati.

Nel merito, a sostegno delle argomentazioni del Collegio rimettente, gli appellati assumono che le questioni sollevate siano fondate sia per ragioni connesse alla scelta della fonte attraverso la quale è stata disposta la rideterminazione dei trattamenti economici dei senatori cessati, sia per ragioni di ordine sostanziale legate al contenuto della riforma in scrutinio.

Di seguito, gli appellati sottolineano che, in conseguenza della rideterminazione operata dal regolamento censurato, in molti casi il trattamento avrebbe subito una riduzione «quasi *dimidium*» e di carattere definitivo, la cui misura dimostrerebbe l'irragionevolezza della nuova disciplina e del suo carattere essenzialmente espropriativo nei confronti di un bene già acquisito al patrimonio degli interessati.

Ancora, ad avviso degli appellati, il complesso normativo in scrutinio si porrebbe in contrasto con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale, con particolare riferimento allo *ius superveniens* riduttivo delle cosiddette “pensioni d'oro” estranee al sistema contributivo, introdotto dall'art. 1, commi 261 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), con richiamo alla sentenza n. 234 del 2020.



Si sottolinea che i limiti all'ingerenza pubblica sui crediti previdenziali, stabiliti da questa Corte per le pensioni di ammontare superiore a 100.000,00 euro annui, e riguardanti riduzioni del dieci per cento di durata temporanea, varrebbero a maggior ragione nel caso di specie, in cui si è al cospetto di una decurtazione maggiore e definitiva operata su un trattamento di ammontare inferiore.

Si aggiunge che occorrerebbe, comunque, considerare la «causa particolare» del vitalizio, che rappresenta una proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato. Tale assimilazione attesterebbe la contrarietà della disciplina censurata all'art. 69 Cost., il quale offre una garanzia costituzionale che copre sia l'an che il quantum del vitalizio.

2.7.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si sono, infine, costituiti G. Z. e altri, tutti ex senatori, per sostenere la fondatezza delle censure svolte dal rimettente.

Ad avviso degli appellati, la deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018 avrebbe modificato retroattivamente la disciplina sostanziale dell'assegno vitalizio, intervenendo sul momento genetico del diritto e stravolgendone in modo definitivo il contenuto, la finalità e l'entità, senza, quindi, rispettare i parametri della eccezionalità e della temporaneità della misura ablativa.

Attraverso una minuziosa ricostruzione della evoluzione storica della disciplina dei vitalizi, gli appellati pongono in luce come tale emolumento abbia mutato nel tempo la propria natura, acquisendo già con la sentenza di questa Corte n. 289 del 1994 la connotazione previdenziale definitivamente confermata dalla riforma del 2012 e, da ultimo, dalla stessa deliberazione in scrutinio.

Si rileva, quindi, che la legge n. 724 del 1994, pur sopprimendo il regime fiscale speciale precedentemente previsto per i parlamentari, assoggettandoli alla disciplina del testo unico delle imposte sui redditi, non ha, tuttavia, previsto che la materia dei vitalizi dovesse essere regolamentata in ossequio ai principi generali in materia previdenziale e, in particolare, ai principi di irretroattività, salvezza dei diritti acquisiti, uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità.

In aggiunta, si corroborano le motivazioni spese dal rimettente a supporto del secondo dei profili di illegittimità costituzionale prospettati, evidenziandosi che i vitalizi, costituendo - come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità - una proiezione economica dell'indennità spettante ai parlamentari, rientrerebbero nella riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. Di conseguenza, in materia di vitalizi, non sarebbe giustificato un «intervento autonomo e autoreferenziale dei regolamenti parlamentari», essendo necessaria una disciplina legislativa «a garanzia e tutela dei parlamentari in qualità di individui dell'ordinamento generale», ossia di soggetti terzi da preservare dal potere amministrativo del Parlamento.

La riserva di legge, o comunque la preferenza per la disciplina legislativa comporterebbe ricadute sul piano della tutela giurisdizionale, posto che solo nelle materie regolate dalla legge l'organo di autodichia è legittimato alla rimesione, in via incidentale, delle questioni di legittimità costituzionale al sindacato di questa Corte.

Ancora, gli appellati deducono che, ove si ritenesse che il Consiglio di presidenza del Senato potesse validamente adottare la deliberazione in scrutinio, dovrebbe allora sostenersi che tale regolamento sia suscettibile di sindacato di legittimità costituzionale, militando a favore di tale ricostruzione l'esigenza di uniformità dell'interpretazione della Costituzione e di effettività della tutela giurisdizionale (vengono citate le sentenze n. 213 del 2017 e n. 120 del 2014). Ciò, sul presupposto che l'indipendenza delle Camere non possa compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili (viene citata l'ordinanza n. 91 del 2016).

Ove, accogliendo tale impostazione, si ritenesse che il regolamento «minore» sia suscettibile di scrutinio di legittimità costituzionale, dovrebbe assumersene la manifesta illegittimità costituzionale, per avere violato i principi generali di irretroattività, di temporaneità, di ragionevolezza e di proporzionalità, essendo intervenuto «in maniera unilaterale, arbitraria e permanente» su diritti soggettivi perfetti aventi natura prevalentemente previdenziale, con la conseguenza che all'esito del suo annullamento sorgerebbe il diritto alla percezione di tutti gli arretrati.

3.- Con memorie successivamente depositate, hanno svolto difese gli ex senatori G. C. e M.R. B., nonché F.C. B. e altri, ribadendo, nella sostanza, le precedenti proprie deduzioni.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica, chiamato a decidere, in grado di appello, alcune controverse relative all'applicazione della nuova disciplina dei vitalizi riconosciuti agli ex parlamentari, come introdotta dalla deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge n. 724 del 1994 e dell'art. 1, comma 1, della medesima deliberazione del Consiglio di presidenza, per contrasto di entrambe le disposizioni con gli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost.



L'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge n. 724 del 1994 è censurato «nella parte in cui - nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi (ora pensioni) degli ex parlamentari - non prevede altresì che queste prestazioni vanno disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale, in rapporto agli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, della Costituzione, tra cui - per quanto di interesse - i limiti posti al legislatore nell'individuazione dei parametri per determinare i vitalizi e con essi i limiti per un eventuale adeguamento retroattivo».

La seconda questione investe l'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018, «laddove qualificata come “regolamento minore” avente forza di legge, nella parte in cui viola i principi di proporzionalità e ragionevolezza nella determinazione retroattiva dei vitalizi, in rapporto agli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, della Costituzione, sempre ai fini di un eventuale adeguamento retroattivo per il periodo di tempo sopra indicato».

2.- In via preliminare, è appena il caso di ricordare che, come già chiarito da questa Corte, l'autorità rimettente ha legittimazione a sollevare l'incidente di legittimità costituzionale, come giudice *a quo*, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 13 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Il Consiglio di garanzia del Senato costituisce, infatti, un «organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali» volte alla decisione di controversie - nella specie, quelle che sono insorte tra l'amministrazione del Senato della Repubblica e gli ex senatori, in tema di ricalcolo dei vitalizi - per l'obiettivo applicazione della legge (sentenze n. 213 del 2017; nello stesso senso, seppure con riferimento a soggetti diversi, sentenze n. 376 del 2001 e n. 226 del 1976).

3.- La riforma adottata con la deliberazione n. 6 del 2018 - così come l'omologa normativa introdotta dall'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati con deliberazione del 12 luglio 2018, n. 14 - ha significativamente innovato la disciplina dell'assegno vitalizio, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011, uniformandola al regime previdenziale, basato sul metodo contributivo, vigente nell'ordinamento generale.

3.1.- La novella costituisce l'ultimo approdo di una evoluzione normativa che, fatta eccezione per la disciplina fiscale, di rango legislativo, ha sempre trovato il suo assetto in regolamenti degli organi di vertice amministrativo delle Camere. Essa rinviene la sua genesi nella istituzione, con delibere degli Uffici di presidenza di Camera e Senato del 9 aprile del 1954, di due distinte casse di previdenza per i deputati e i senatori, aventi lo scopo di provvedere alla corresponsione di una «pensione vitalizia» a favore dei parlamentari cessati dal mandato, delle loro vedove e dei loro orfani. Le casse furono poi disciolte nel 1959 e successivamente, con decorrenza 1° gennaio 1960, unificate nella Cassa di previdenza per i parlamentari della Repubblica. La configurazione dell'istituto esibiva, in quell'epoca, tratti tipicamente mutualistici (sentenza n. 289 del 1994), come reso evidente dalla previsione dell'iscrizione d'ufficio del parlamentare alla cassa e dalla parziale alimentazione di questa mediante contribuzione obbligatoria (artt. 2, primo comma, e 3 dello «Statuto della cassa di previdenza per i senatori della repubblica»).

Negli anni successivi, essendo stata rilevata l'insufficienza, ai fini dell'attuazione della finalità mutualistica, dei contributi così raccolti, nel bilancio delle amministrazioni della Camera e del Senato fu introdotto un apposito capitolo dal quale trarre le risorse finanziarie necessarie all'erogazione della prestazione. Con le deliberazioni rispettivamente del 30 ottobre 1968 e del 18-23 ottobre 1968, l'Ufficio di presidenza della Camera e il Consiglio di presidenza del Senato adottarono i rispettivi regolamenti per la previdenza dei deputati e dei senatori, con i quali fu istituita una voce in entrata destinata a recepire le ritenute obbligatorie prelevate dall'indennità spettante agli stessi, secondo un meccanismo non dissimile da quello previsto per i lavoratori nell'ordinamento generale.

Con particolare riferimento al Senato, l'art. 1, primo comma, del «Regolamento per la previdenza e assistenza agli onorevoli senatori e loro familiari» stabiliva che tutti i senatori fossero assoggettati al versamento di contributi mensili, nella misura stabilita dal Consiglio di presidenza, mediante trattenuta d'ufficio sull'indennità. Inoltre, l'art. IV delle disposizioni transitorie e finali del medesimo regolamento prevedeva che «[g]li assegni vitalizi diretti e di reversibilità agli onorevoli senatori cessati dal mandato, nonché ai loro familiari e aventi causa, saranno corrisposti a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica, nel cui preventivo figurerà ogni anno un apposito capitolo di spesa denominato “Previdenza e assistenza per gli onorevoli senatori”, previo inserimento in entrata di una partita contenente l'ammontare delle contribuzioni degli onorevoli senatori».

L'ampiezza temporale dell'erogazione, a fronte di periodi di contribuzione spesso di breve durata, rese, tuttavia, precario l'equilibrio tra le entrate e le uscite, così che fu necessario un progressivo ampliamento del capitolo di bilancio deputato a finanziare l'erogazione dell'assegno.



Alla stregua del nuovo sistema, il vitalizio spettava ai senatori cessati dall'incarico elettivo - ma analoghe regole furono stabilite anche dalla Camera, per gli ex deputati - che avessero compiuto sessanta anni di età e che avessero versato contributi per un periodo di almeno cinque anni di mandato parlamentare (art. 2, primo comma). Nondimeno, per ogni anno di mandato o di contribuzione oltre il quinto l'età richiesta per il conseguimento del diritto al vitalizio era diminuita di un anno, fino al limite massimo di cinquanta anni (art. 2, secondo comma).

In caso di esercizio del mandato per un periodo inferiore al quinquennio, l'art. 6 del regolamento in esame prevedeva la possibilità di versare contributi in via volontaria, onde raggiungere tale ultimo limite temporale e ottenere l'assegno vitalizio minimo.

Il sistema così delineato presentava una connotazione lato sensu assicurativa (sentenza n. 289 del 1994), come confermato dalla deliberazione del Consiglio di presidenza del 30 giugno 1993, n. 44 (Aumento del contributo a carico dei Senatori ai fini dell'assegno vitalizio), con la quale l'organo di vertice amministrativo del Senato incluse i contributi per gli assegni vitalizi a carico dei senatori, «stante la loro natura non assimilabile a quella dei trattamenti pensionistici», nella base imponibile dell'indennità parlamentare «in analogia ai premi assicurativi destinati a costituire le rendite vitalizie».

Il descritto assetto normativo è rimasto in vigore, per il Senato, fino al 1997, allorché, con la deliberazione del Consiglio di presidenza del 30 luglio, recante il nuovo «Regolamento per gli assegni vitalizi degli onorevoli senatori e loro familiari», le disposizioni regolamentari fino ad allora vigenti sono state oggetto di rilevanti modifiche, che hanno investito, anzitutto, le modalità di determinazione dell'assegno.

L'art. 19, primo comma, di tale regolamento disponeva, infatti, che la misura dell'assegno vitalizio diretto fosse deliberata dal Consiglio di presidenza e calcolata in percentuale dell'indennità parlamentare lorda, da un minimo del venticinque per cento (per cinque anni di contributi) ad un massimo dell'ottanta per cento (per trenta anni di contributi), secondo la «Tabella A» allegata al regolamento stesso.

3.2.- Una radicale modifica del sistema sin qui descritto si è avuta, per entrambe le Camere, con l'adozione, nel 2012, dei nuovi regolamenti delle pensioni dei deputati e dei senatori, adottati con deliberazioni degli organi di presidenza assunte d'intesa, rispettivamente, il 30 gennaio 2012 per la Camera dei deputati e il 31 gennaio 2012 per il Senato.

Tale riforma ha comportato una profonda trasformazione della disciplina del trattamento di quiescenza dei parlamentari.

Per quanto concerne più specificamente il Senato, l'art. 1, comma 1, del nuovo «Regolamento delle pensioni dei senatori» ha stabilito che la disciplina interessa i senatori in carica alla data del 1° gennaio 2012 ovvero eletti successivamente, nonché quelli che abbiano esercitato il mandato parlamentare precedentemente a tale data e successivamente rieletti. Il comma 2 dello stesso articolo ha precisato, inoltre, che «[i] senatori sono assoggettati d'ufficio alla contribuzione previdenziale, che si effettua mediante trattenute sull'indennità parlamentare, ovvero sulle competenze accessorie qualora abbiano optato, in luogo dell'indennità, per il trattamento economico in godimento presso la pubblica amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 68 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

L'art. 2 del citato regolamento ha definito i requisiti soggettivi per il conseguimento del trattamento di quiescenza, prescrivendo che i senatori conseguono il diritto alla pensione al compimento del sessantacinquesimo anno di età e a condizione di avere svolto un periodo effettivo di mandato per almeno cinque anni nel Parlamento, precisando che per ogni anno di mandato parlamentare oltre il quinto l'età richiesta per il conseguimento del diritto alla pensione è diminuita di un anno, con il limite all'età di sessanta anni.

La novità più significativa della novella del 2012 si rinviene nell'art. 3 del regolamento, ove viene esplicitamente dichiarato il passaggio del trattamento previdenziale per i senatori al sistema di liquidazione basato sul metodo contributivo. La medesima disposizione prescrive che l'emolumento sia calcolato moltiplicando il montante individuale dei contributi per il coefficiente di trasformazione riportato nell'«Allegato A», relativo all'età del senatore al momento del conseguimento del diritto alla pensione. L'accesso al trattamento è, quindi, condizionato alla sussistenza di un duplice requisito, anagrafico e contributivo. Quanto al primo, la provvidenza spetta al senatore che abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto mandati per almeno cinque anni. Quanto al requisito contributivo, in analogia a quanto previsto per il pubblico dipendente, la contribuzione prevista è pari al trentatré per cento, ripartita tra il senatore e la Camera di appartenenza, mentre la base imponibile contributiva è calcolata sulla indennità parlamentare lorda, con esclusione di qualsiasi indennità di funzione e accessoria.

La riforma del 2012 allinea il metodo di quantificazione del trattamento di quiescenza per i parlamentari a quello, conformato sul modello contributivo, affermatosi nell'ordinamento generale all'esito di una riforma organica avviata con la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) e completata con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.



Inoltre, analogamente a quanto stabilito per la generalità dei lavoratori, anche ai senatori in carica alla data del 1° gennaio 2012 è applicato un sistema pro rata, il cui calcolo è definito dall'art. 4 del regolamento, a mente del quale per i suddetti parlamentari che abbiano esercitato il mandato precedentemente a tale data e che siano successivamente rieletti, il trattamento previdenziale è determinato dalla somma dell'assegno vitalizio definitivamente maturato alla data del 31 dicembre 2011, secondo il regolamento in vigore al momento di inizio del mandato, e dalla pensione calcolata con il sistema contributivo con riferimento agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato. La pensione pro rata non può essere comunque superiore all'importo massimo del vitalizio previsto dal regolamento previgente (art. 4, comma 3, del Regolamento delle pensioni dei senatori).

Come già precisato, l'art. 1 della deliberazione n. 6 del 2018 ha poi disposto che le quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, diretti e di reversibilità, maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011, sono rideterminate moltiplicando il montante contributivo individuale per un coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data della decorrenza del trattamento pro rata.

3.3.- In tale cornice normativa, dominata dalle fonti di diritto parlamentare, il legislatore si è astenuto dal dettare una disciplina generale dei vitalizi, limitandosi a regolarne il solo trattamento fiscale.

In particolare, l'art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche e versamento di acconto delle imposte sui redditi, determinazione forfettaria del reddito e dell'IVA, nuovi termini per la presentazione delle dichiarazioni da parte di determinate categorie di contribuenti, sanatoria di irregolarità formali e di minori infrazioni, ampliamento degli imponibili e contenimento delle elusioni, nonché in materia di aliquote IVA e di tasse sulle concessioni governative), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 1989, n. 154, aveva istituito un regime tributario di favore per i vitalizi degli ex parlamentari, estendendovi il trattamento fiscale privilegiato già previsto per le rendite vitalizie di cui all'(allora vigente) art. 47, primo comma, lettera h), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi). Detto regime di favore, prima ancora della sua declaratoria di illegittimità costituzionale con la sentenza n. 289 del 1994 di questa Corte, fu abrogato dall'art. 14 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica).

Di seguito, l'art. 26, comma 1, lettera b), della legge n. 724 del 1994, qui in scrutinio, ha disposto la soppressione di tutti gli esistenti regimi fiscali particolari concernenti «gli assegni vitalizi spettanti ai membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo, della Corte costituzionale e dei consigli regionali per la quota parte che non derivi da fonti riferibili a trattenute effettuate al percettore già assoggettate a ritenute fiscali».

Successivamente, con l'art. 5-bis del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 250 (Differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 349, sono state precisate le «modalità applicative» della disposizione del 1994, disponendosi che «la quota parte di cui alla lettera b) è determinata, per i membri del Parlamento nazionale, in misura corrispondente al rapporto tra l'ammontare complessivo delle trattenute effettuate, assoggettate a ritenute fiscali, e la spesa complessiva per assegni vitalizi; tale rapporto si considera in ogni caso non superiore ai due quinti».

3.4.- Nella trama normativa sin qui ricomposta si inserisce la deliberazione n. 6 del 2018, del pari oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, con la quale, come evidenziato, il Consiglio di presidenza del Senato ha approvato la rideterminazione su base contributiva degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011.

Tale deliberazione fa seguito alla discussione di un disegno di legge di iniziativa parlamentare del 2015, presentato nella XVII Legislatura (Camera dei deputati - proposta di legge n. 3225, recante «Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali»), approvato in prima lettura alla Camera e poi arrestatosi al Senato in concomitanza con la fine di quella legislatura.

I regolamenti del 2018, così come la proposta di legge del 2015 che li ha preceduti, mirano ad abolire gli assegni vitalizi maturati anteriormente alla riforma del 2012, riconfigurandone il regime giuridico alla stregua del modello previdenziale contributivo adottato nell'ordinamento generale.

A tal fine l'art. 1, commi 1 e 2, della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018 dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, gli importi degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, diretti e di reversibilità, maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011, sono rideterminati moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata.

4.- Così ricostruita la cornice normativa in cui si collocano le disposizioni censurate, è possibile procedere allo scrutinio delle odierne questioni.

5.- Esse sono inammissibili.



5.1.- Per quanto concerne la prima, avente ad oggetto l'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge n. 724 del 1994, va, anzitutto, rilevato che non risultano adeguatamente esplicitate le ragioni della rilevanza della censurata disposizione ai fini della decisione della controversia all'esame del rimettente.

5.1.1.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra in modo non implausibile le ragioni che giustificano l'applicazione della norma censurata e determinano la pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 109 e n. 52 del 2022).

Nella specie, il giudice *a quo* si limita alla tautologica affermazione secondo la quale l'omessa previsione, nella disposizione in scrutinio, della soggezione della disciplina dei vitalizi ai principi generali dell'ordinamento previdenziale assumerebbe rilevanza ai fini dell'esame di un punto controverso e fondamentale del giudizio, «vale a dire la legittimità costituzionale o no di una disciplina (quella sugli assegni vitalizi e le pensioni degli ex senatori), che abbia imposto i criteri di cui all'originaria delibera del Consiglio di Presidenza, in modo perpetuo e non già transitorio».

Non vengono, tuttavia, chiarite le ragioni per le quali la omissione riscontrata nella legge n. 724 del 1994 costituirebbe un ostacolo alla decisione della controversia all'esame del rimettente, le cui doglianze investono una disposizione, appunto, l'art. 26, comma 1, lettera *b*), della predetta legge, che concerne il solo trattamento fiscale dell'istituto in scrutinio.

La individuazione di tale disciplina quale *sedes materiae* nella quale innestare l'auspicata pronuncia additiva avrebbe richiesto un supporto argomentativo idoneo ad esplicitare le ragioni per le quali l'addizione invocata sarebbe da collocarsi proprio in siffatto settoriale contesto normativo.

5.1.2.- Un ulteriore profilo di inammissibilità della questione per contraddittorietà logico-argomentativa emerge dalla circostanza che il Consiglio di garanzia, nel capo *a*) del dispositivo del suo provvedimento, annulla l'art. 1, comma 2, nella parte in cui prevede che il ricalcolo dei vitalizi avvenga in applicazione di un coefficiente di trasformazione basato su un dato retrospettivo, cioè sull'età del senatore alla data di decorrenza del trattamento previdenziale, anziché al momento dell'entrata in vigore dell'atto regolamentare in questione. Per giungere a tale conclusione, il rimettente fa leva sul parametro desunto dai principi fondamentali in materia previdenziale, come elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, e in particolare sul principio di non retroattività delle disposizioni che incidono in *peius* sui rapporti di durata. Tuttavia, lo stesso rimettente, al capo *d*) del dispositivo, evoca l'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge n. 724 del 1994 per denunziarne il carattere omissivo, sul rilievo che il legislatore fiscale avrebbe dovuto prevedere espressamente l'assoggettamento dei vitalizi ai principi generali in materia di previdenza, e chiede alla Corte di colmare l'indicata lacuna attraverso un intervento additivo. E proprio in ciò si rivela la contraddittorietà in cui incorre il giudice *a quo*, posto che, dopo aver ritenuto detti principi immanenti nel sistema e vincolanti, al punto di utilizzarli quali parametro per l'annullamento di una parte della delibera, ne rileva il mancato richiamo in una disposizione legislativa che, come già sottolineato, ha ad oggetto non già la disciplina generale dell'istituto di cui si tratta, ma solo la regolazione di un aspetto del tutto particolare.

5.2.- Parimenti inammissibile è la seconda questione sollevata dal Consiglio di garanzia in riferimento all'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018.

5.2.1.- La determinazione in scrutinio, quale atto normativo adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione del Senato, si iscrive nel novero dei regolamenti parlamentari cosiddetti "minori" o "derivati", che rinvergono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli cosiddetti "maggiori" o "generali", approvati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost.

Come questi ultimi, anche i regolamenti parlamentari minori costituiscono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza «e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni» (sentenza n. 262 del 2017). Essi contribuiscono, come tali, a delineare lo «statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996), quale definito e delimitato dagli artt. 64 e 72 Cost., ossia dalle norme che segnano l'ambito di competenza riservato avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione (sentenza n. 120 del 2014).

5.2.2.- Questa Corte ha iscritto i regolamenti maggiori tra le fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza (sentenza n. 120 del 2014), precisando comunque che detti regolamenti non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost.

Tale precisazione va, a maggior ragione, ribadita con riguardo ai regolamenti minori, che, come dianzi sottolineato, trovano in quelli maggiori la propria fonte di legittimazione.

5.2.3.- Nella medesima decisione questa Corte ha anche rilevato che nel sistema delle fonti delineato dalla Costituzione il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come atto normativo dotato di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria, «nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire».



La riserva di regolamento assume, nondimeno, carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo. Con riferimento ad altri settori del diritto parlamentare resta demandata alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più congeniale alla materia da trattare.

La disciplina del vitalizio è stata posta, fin dalla sua istituzione, mediante regolamenti minori. E questa Corte ha rilevato la particolare natura di tale istituto, che ha trovato la sua origine nella mutualità e si è gradualmente trasformato in una forma di previdenza intesa in senso lato, «conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere» (sentenza n. 289 del 1994).

5.2.4.- Tuttavia, l'adozione di norme volte a disciplinare gli emolumenti dovuti al termine dell'incarico elettivo, investendo una componente essenziale del trattamento economico del parlamentare, contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del munus parlamentare, che talora si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale. Pertanto, la opzione per la fonte legislativa - del resto espressamente operata, con riguardo alla indennità, dall'art. 69 Cost. - garantirebbe in più la scrutinabilità dell'atto normativo davanti a questa Corte e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo status di parlamentare.

5.2.5.- Alla luce di quanto sin qui esposto, poiché, come precisato da questa Corte, il problema dell'assoggettabilità al giudizio di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari attiene all'ammissibilità della questione sollevata (sentenza n. 154 del 1985), le censure rivolte dal rimettente alla deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018 devono essere dichiarate inammissibili, in quanto investono un atto normativo che non è compreso tra le fonti soggette al giudizio operato da questa Corte ai sensi dell'art. 134 Cost., e che, come già chiarito, costituisce, al pari dei regolamenti parlamentari maggiori, espressione dell'autonomia normativa accordata dalla Costituzione alle Camere.

Spetta, pertanto, agli organi dell'autodichia il giudizio - che si svolge «secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio» (sentenza n. 262 del 2017) - sulla legittimità della deliberazione censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica con la decisione indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica 16 ottobre 2018, n. 6 (Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost., dal Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica con la decisione indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 238

Sentenza 18 ottobre - 28 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Gestione separata dell'INPS - Obbligo di iscrizione, secondo l'interpretazione di diritto vivente, per architetti e ingegneri iscritti ai relativi albi professionali, i quali non possono iscriversi alla loro cassa previdenziale in quanto svolgono contestualmente anche un'altra attività lavorativa, con conseguente iscrizione alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria - Denunciata irragionevolezza, violazione della libertà di iniziativa economica, dei principi di proporzionalità e sussidiarietà orizzontale nonché di quello, anche convenzionale, della riserva di legge nelle prestazioni patrimoniali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 2, comma 26; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, anche in riferimento all'art. 118, quarto comma, 23, anche in riferimento all'art. 41, e 117; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco DALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

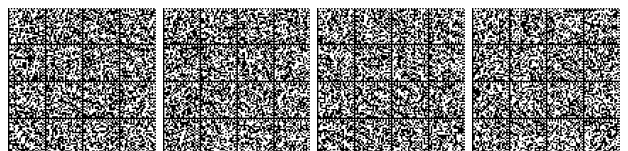
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale ordinario di Rieti, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra P. M. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza dell'8 febbraio 2022, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di P. M. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Chiara Mestichelli per P. M., Lelio Maritato per l'INPS e l'avvocato dello Stato Federica Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 ottobre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 febbraio 2022 (reg. ord. n. 14 del 2022), il Tribunale ordinario di Rieti, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) e dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, per contrasto con gli artt. 3, anche in riferimento all'art. 118, comma quarto, 23, anche in riferimento all'art. 41, e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui prevedono l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a carico degli ingegneri e degli architetti che, pur essendo iscritti ai relativi albi professionali, non possono iscriversi alla Cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono contestualmente anche un'altra attività lavorativa e sono, dunque, iscritti alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria.

L'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS, «finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti», sia dei «soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'articolo 49, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917», sia dei «titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'articolo 49» predetto (ora, a seguito della riforma introdotta con il decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, recante «Riforma dell'imposizione sul reddito delle società, a norma dell'articolo 4 della L. 7 aprile 2003, n. 80»: art. 53).

L'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito - norma dichiaratamente di interpretazione autentica del citato art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 - dispone che quest'ultimo si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata INPS, «sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti ed ordinamenti».

Gli enti a cui la norma interpretativa fa riferimento sono le Casse, gli Enti e gli Istituti previdenziali già istituiti per le diverse categorie professionali, trasformati in persone giuridiche private dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) nonché quelli successivamente costituiti ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione), di attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge n. 335 del 1995, in materia di tutela previdenziale dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad appositi albi ed elenchi.

Nell'esegesi della norma interpretativa consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità e assurta a regola di diritto vivente, è prevalsa la tesi secondo la quale il versamento contributivo in favore degli enti previdenziali di riferimento categoriale, cui l'attività di lavoro autonomo abitualmente esercitata non deve essere soggetta perché sorga l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, si specificerebbe nel contributo cosiddetto soggettivo, vale a dire nel contributo il cui versamento è subordinato all'iscrizione all'ente previdenziale di categoria e che determina la costituzione di un vero e proprio rapporto giuridico previdenziale, comportante il diritto alle prestazioni erogate dall'ente medesimo per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

In base al prevalso orientamento giurisprudenziale, dunque, dovrebbero ritenersi obbligati ad iscriversi alla Gestione separata INPS non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio sia subordinato a tale iscrizione, non sono tuttavia iscritti alla Cassa di previdenza professionale (eventualmente in ragione del divieto derivante dall'iscrizione ad altra forma di previdenza obbligatoria) e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo (comportante l'erogazione di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico), non anche di quello cosiddetto soggettivo, a cui consegue l'accensione di una vera e propria posizione previdenziale.

L'obbligo di iscrizione, inoltre, vi sarebbe non soltanto nei casi di esercizio per professione abituale dell'attività di lavoro autonomo (conformemente al disposto testuale di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), ma, con decorrenza dal 1° gennaio 2004, anche nei casi di esercizio di attività di lavoro autonomo occasionale, allorché il reddito annuo da essa derivante superi l'importo di euro 5.000,00, ai sensi dell'art. 44, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.



1.1.- Tra questi professionisti rientrano gli ingegneri e gli architetti, i quali, pur essendo iscritti ai relativi albi professionali, svolgono, tuttavia, anche un'altra attività lavorativa e siano pertanto iscritti alla forma di previdenza obbligatoria corrispondente all'altra attività esercitata e non già alla Cassa categoriale.

In vero, la legge 4 marzo 1958, n. 179 (Istituzione e ordinamento della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti), nell'istituire la Cassa categoriale (cosiddetta Inarcassa) con personalità giuridica, in origine, di diritto pubblico (art. 1), successivamente privatizzata in base al d.lgs. n. 509 del 1994, aveva previsto che fossero iscritti alla Cassa tutti gli ingegneri e gli architetti che potessero esercitare, per legge, la libera professione (art. 3).

Tale previsione, tuttavia, è stata modificata dall'art. 2 della legge 11 novembre 1971, n. 1046 (Modifiche ed integrazioni alla legge 4 marzo 1958, n. 179, concernente l'istituzione e l'ordinamento della cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti ed abrogazione della legge 6 ottobre 1964, n. 983, recante modificazioni alla predetta legge n. 179), il quale, con decorrenza dal 1° gennaio 1972, ha stabilito il divieto di iscrizione alla cassa per «gli ingegneri ed architetti iscritti a forme di previdenza obbligatorie in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque di altra attività esercitata».

Il divieto è stato ribadito dall'art. 21, quinto comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 6 (Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti), la quale però ha anche previsto, all'art. 10, comma primo, con decorrenza dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla sua entrata in vigore, che «tutti gli iscritti agli albi di ingegnere e di architetto devono applicare una maggiorazione percentuale su tutti i corrispettivi rientranti nel volume annuale d'affari ai fini dell'IVA e versarne alla cassa l'ammontare indipendentemente dall'effettivo pagamento che ne abbia eseguito il debitore».

Per un verso, dunque, i professionisti in parola, pur svolgendo l'attività professionale abitualmente, non possono iscriversi alla Cassa in ragione della diversa attività lavorativa svolta e della relativa posizione previdenziale assunta; per altro verso, in quanto iscritti all'albo di ingegnere od architetto, sono comunque tenuti a versare alla cassa medesima un contributo integrativo.

Movendo da una interpretazione dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, conforme a quella successivamente fatta propria dalla giurisprudenza di legittimità, l'INPS ha proceduto ad iscrivere d'ufficio alla Gestione separata i professionisti che, pur essendo iscritti all'albo e versando il contributo cosiddetto integrativo, non erano tuttavia iscritti alla Cassa previdenziale di categoria e non versavano, pertanto, il contributo cosiddetto soggettivo.

1.2.- L'ordinanza di rimessione è stata emessa in un giudizio introdotto da un professionista che si trovava nelle dette condizioni, il quale, nel 2018, aveva ricevuto dall'INPS, oltre alla comunicazione di essere stato iscritto d'ufficio alla Gestione separata, ai sensi dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, anche l'intimazione di pagamento dei contributi ad essa dovuti in ragione del reddito da attività professionale maturato nell'anno 2012.

Precisamente, l'architetto P. M., dopo aver vanamente presentato ricorso amministrativo avverso tali provvedimenti, ha proposto, in via principale, domanda di accertamento negativo dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS e della conseguente obbligazione di versare i relativi contributi; in via subordinata, ha, invece, domandato l'annullamento delle sanzioni e degli interessi applicati nell'intimazione impugnata.

Il professionista ha dedotto l'insussistenza del suo obbligo di iscriversi alla Gestione separata INPS, sul presupposto che esso, alla luce dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, recante l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, dovrebbe reputarsi sussistente soltanto a carico dei professionisti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi, mentre egli, al contrario, pur essendogli preclusa l'iscrizione all'Inarcassa, nondimeno era iscritto all'albo degli architetti ed era in regola con il pagamento del contributo cosiddetto integrativo a favore della Cassa medesima.

L'INPS, costituitosi in giudizio, ha resistito alle domande.

1.3.- Tanto evidenziato, il rimettente ritiene che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito - nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS da parte degli ingegneri ed architetti che, pur essendo iscritti ai relativi albi professionali, non possono iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento, in quanto svolgono contestualmente anche un'altra attività lavorativa e sono dunque iscritti alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria - non si sottragga al sospetto di illegittimità costituzionale.

Il giudice *a quo* prende atto che nella giurisprudenza di legittimità è prevalsa e si è consolidata l'interpretazione estensiva della disposizione costituita dalla saldatura tra la norma interpretata e la norma interpretativa, in ragione della quale l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, graverebbe non solo sui soggetti che, in ragione dell'attività esercitata, non devono iscriversi ad un albo professionale, ma anche su quelli che, pur dovendo iscriversi ad un albo, non hanno il contestuale obbligo (o, come nel caso dei professionisti titolari di



rapporto di altro rapporto di lavoro, subiscono persino il divieto) di iscriversi alla Cassa previdenziale di riferimento, sempre che, naturalmente, l'attività sia esercitata in via abituale o, se occasionale, abbia prodotto un reddito annuo superiore ad euro 5.000,00 (in quest'ultimo caso l'obbligo decorre dal 1° gennaio 2004, conformemente al disposto dell'art. 44, comma 2, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

L'univocità dell'interpretazione, prevalsa nella giurisprudenza di legittimità, vanificherebbe ogni tentativo di accedere ad una diversa esegesi della disposizione in esame, mentre il consolidamento della predetta interpretazione in una regola di diritto vivente aprirebbe la strada al sindacato della legittimità costituzionale della regola medesima.

2.- Ciò posto, il rimettente evidenzia come le prospettate questioni di legittimità costituzionale siano rilevanti nel giudizio *a quo*.

Ove, infatti, la disciplina recata dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, secondo l'interpretazione giurisprudenziale, ormai consolidata in una situazione di diritto vivente, dovesse ritenersi legittima, le domande proposte dal ricorrente dovrebbero essere rigettate in applicazione della stessa, essendo egli un architetto che nel 2012 (anno a cui si riferiscono i redditi tratti dall'attività professionale svolta in forma abituale, oggetto dell'accertamento compiuto dall'INPS) era iscritto all'albo, ma non alla Cassa previdenziale di categoria (in quanto titolare di posizione previdenziale correlata ad altra attività lavorativa esercitata) ed era, pertanto, bensì tenuto al versamento del contributo integrativo, ma non anche di quello soggettivo.

Al contrario, ove le questioni di legittimità costituzionale dovessero ritenersi fondate, le domande proposte dal professionista dovrebbero essere accolte, accertandosi l'insussistenza del suo obbligo di iscriversi alla Gestione separata e, conseguentemente, l'insussistenza del credito contributivo vantato dall'INPS nei suoi confronti.

3.- Oltre che rilevanti, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero, altresì, non manifestamente infondate.

3.1.- In primo luogo, sussisterebbe il dubbio che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, violi l'art. 3 Cost., ponendosi in contrasto con il principio di ragionevolezza.

Il rimettente osserva che l'impianto sistematico risultante, per un verso, dal processo di privatizzazione degli enti previdenziali di categoria (contemplato dal d.lgs. n. 509 del 1994) e, per altro verso, dalla estensione della copertura assicurativa ai lavoratori autonomi realizzata attraverso la legge n. 335 del 1995, in ossequio al principio di universalizzazione delle tutele, era connotato da una sua intrinseca razionalità.

L'art. 2 della predetta legge aveva distinto infatti la tutela previdenziale dei liberi professionisti iscritti ad albi (comma 25) da quella dei lavoratori autonomi non iscritti ad albi professionali (comma 26).

Questa distinzione trovava conferma nel d.lgs. n. 103 del 1996, attuativo della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge n. 335 del 1995, che aveva ribadito l'estensione della tutela previdenziale obbligatoria ai soggetti che svolgevano attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio fosse condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi.

In questo contesto - ritiene il rimettente - la soluzione più coerente e ragionevole, in relazione alla copertura assicurativa dei professionisti già iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria (ma iscritti altresì all'albo professionale e tenuti, dunque, al versamento del contributo integrativo), sarebbe stata quella di assoggettarli all'obbligo di versare (anche) un contributo soggettivo alle relative casse categoriali, in conformità con la disciplina introdotta in ordine alla analoga posizione dei professionisti già pensionati.

Ad avviso del rimettente, l'esigenza di coerenza con la scelta sistematica fondamentale volta a differenziare la tutela dei liberi professionisti iscritti ad albi da quella dei lavoratori autonomi non iscritti ad albi professionali - unitamente al rapporto di analogia sussistente tra la fattispecie relativa ai professionisti già pensionati e quella dei professionisti iscritti ad altre forme previdenziali (in entrambi i casi sussiste l'iscrizione all'albo con versamento del contributo integrativo, mentre si è esonerati dal versamento di quello soggettivo in ragione della non iscrizione alla cassa) - avrebbe dovuto indurre il legislatore a realizzare anche per i secondi la piena copertura previdenziale all'interno della propria categoria professionale.

La diversa ed ingiustificata scelta legislativa di sottoporli all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata presso l'INPS avrebbe, invece, comportato - secondo il giudice rimettente - l'irragionevole effetto di comprimere l'autonomia regolamentare e statutaria riconosciuta dallo stesso legislatore alle casse previdenziali private, tra cui figura quella degli architetti e degli ingegneri.

3.2.- Oltre che il principio di ragionevolezza, ad avviso del rimettente, l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, porrebbe in sofferenza anche il canone di proporzionalità.



Per coprire il “vuoto” di obbligo assicurativo esistente in relazione all’attività dei professionisti già iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria, lo strumento più idoneo e proporzionato in funzione del suo raggiungimento sarebbe stato quello già adottato con riguardo all’analoga fattispecie dei pensionati, ossia l’introduzione di un obbligo di iscrizione e di contribuzione soggettiva in favore della cassa categoriale.

3.3.- Verrebbe poi in rilievo anche il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost.

La circostanza che gli enti previdenziali di diritto privato (tra cui Inarcassa) svolgano un’attività di interesse pubblico consentirebbe di ritenere - secondo il giudice *a quo* - che tale attività rappresenti una delle forme tipiche in cui si esprime e trova attuazione la sussidiarietà orizzontale, sia quale principio che impegna lo Stato e gli enti territoriali a favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sia quale modalità di esercizio del potere pubblico, legislativo e amministrativo, rispetto all’autonomia privata.

Tale principio di sussidiarietà non sarebbe invece rispettato dalla norma censurata, la quale prevedrebbe l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS dei professionisti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie, senza attribuire alcuna autonomia alla cassa di riferimento della relativa categoria professionale.

3.4.- Sarebbe altresì violato anche l’art. 23 Cost.

Il giudice *a quo* - richiamata la pacifica opinione secondo cui la riserva di legge posta da questa norma costituzionale, ai fini dell’imposizione di prestazioni patrimoniali, avrebbe carattere relativo - osserva che la concreta entità della prestazione imposta dovrebbe essere chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l’attività dell’amministrazione. Invece, nel caso di specie, la conformità della disposizione censurata al parametro costituzionale sarebbe messa in forse dall’incerta identificazione dei soggetti tenuti alla prestazione contributiva.

Né - osserva il rimettente - potrebbe ritenersi che i requisiti di certezza richiesti dall’art. 23 Cost. possano trarsi dalla prevalsa interpretazione giurisprudenziale della disposizione censurata.

Tale interpretazione, al contrario, essendo priva del carattere della prevedibilità, lungi dal concretare la «base legislativa» necessaria in funzione del rispetto della riserva di legge prevista dal parametro costituzionale in esame, integrerebbe piuttosto una violazione di quella garanzia di libertà che è insita nel principio di legalità.

3.5.- La norma risultante dalla saldatura tra l’art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e l’art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si porrebbe, infine, in contrasto con l’art. 117 Cost., in relazione all’art. 1 Prot. addiz. CEDU, il quale dispone che ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni, e che nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità.

In particolare, difetterebbe «una sufficiente determinazione da parte della legge delle condizioni soggettive di imposizione del contributo», sì che le disposizioni censurate sarebbero contrastanti con il diritto convenzionale al rispetto dei beni per le medesime ragioni per le quali esse si porrebbero in contrasto con l’art. 23 Cost.

4.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili e, comunque, non fondate le questioni sollevate.

5.- Nel giudizio incidentale si sono costituiti sia il professionista (che ha invocato la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata), sia l’INPS, il quale prima di invocare, invece, la declaratoria di non fondatezza delle questioni, ne ha contestato anche la rilevanza, sul presupposto dell’avvenuta estinzione per prescrizione del credito contributivo oggetto dell’azione di accertamento negativo esercitata nel giudizio *a quo*.

6.- In prossimità dell’udienza pubblica, sia le parti che l’interveniente hanno depositato memorie.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza dell’8 febbraio 2022 (reg. ord. n. 14 del 2022), il Tribunale ordinario di Rieti, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e dell’art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, per contrasto con gli artt. 3, anche in riferimento all’art. 118, comma quarto, 23, anche in riferimento all’art. 41, e 117 Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 Prot. addiz. CEDU, nella parte in cui prevedono l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell’INPS a carico degli ingegneri e degli architetti che, pur essendo iscritti ai relativi albi professionali, non possono iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono contestualmente anche un’altra attività lavorativa e sono dunque iscritti alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria.



Come sopra ricordato, la prima disposizione (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995) prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996 - in funzione dell'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invaldit , la vecchiaia e i superstiti - l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS, dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorch  non esclusiva, attivit  di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art. 49 (ora, a seguito della riforma introdotta con il d.lgs. n. 344 del 2003: art. 53) del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi). La seconda disposizione (art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito) - dichiaratamente di interpretazione autentica della prima - dispone che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorch  non esclusiva, attivit  di lavoro autonomo, e che sono pertanto tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata INPS, sono quelli che svolgono attivit  il cui esercizio non   subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attivit  non soggette al versamento contributivo agli enti previdenziali istituiti per le diverse categorie professionali; enti, questi ultimi, istituiti sia in base a leggi preesistenti - e trasformati da soggetti pubblici in persone giuridiche private con il d.lgs. n. 509 del 1994 - sia all'esito dell'attuazione della delega conferita dalla stessa legge n. 335 del 1995 (art. 2, comma 25) e attuata dal Governo con il d.lgs. n. 103 del 1996.

1.1.- Secondo il giudice rimettente vi sarebbe contrasto con l'art. 3 Cost. della norma risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata e la disposizione interpretativa, nell'esegesi prevalsa nella giurisprudenza di legittimit  e assurta a regola di diritto vivente, in ragione della violazione del principio di ragionevolezza.

A suo avviso, infatti, l'esigenza di coerenza con la scelta sistematica fondamentale volta a differenziare la tutela dei liberi professionisti iscritti ad albi da quella dei lavoratori autonomi non iscritti ad albi professionali (art. 2, commi 25 e 26, della legge n. 335 del 1995) - unitamente al rapporto di analogia sussistente tra la fattispecie relativa ai professionisti gi  pensionati e quella dei professionisti iscritti ad altre forme previdenziali - avrebbe dovuto indurre il legislatore a realizzare anche per i secondi (come gi  previsto per i primi ai sensi dell'art. 18, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito) la piena copertura previdenziale all'interno della propria categoria professionale, mentre la diversa e ingiustificata soluzione di sottoporli all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata presso l'INPS comporterebbe l'irragionevole effetto di comprimere l'autonomia regolamentare e statutaria riconosciuta dallo stesso legislatore alle casse previdenziali private, tra cui figura quella degli architetti e degli ingegneri.

Oltre che il principio di ragionevolezza, la norma sospettata di illegittimit  costituzionale si porrebbe in contrasto con il canone di proporzionalit  in ragione della maggiore ed ingiustificata incisivit  patrimoniale rispetto al criterio adottato con riguardo all'analoga fattispecie dei pensionati.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato, ancora, anche in riferimento all'art. 118, quarto comma, Cost., avuto riguardo alla circostanza che l'attivit  di interesse pubblico svolta dagli enti previdenziali di diritto privato (tra cui, per quanto di interesse nel caso in esame, Inarcassa) rappresenta una delle forme in cui si esprime la sussidiariet  orizzontale, intesa sia quale principio che impegna lo Stato e gli enti territoriali a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attivit  di interesse generale, sia quale modalit  di esercizio del potere pubblico, legislativo e amministrativo, rispetto all'autonomia privata.

Quanto, infine, al contrasto della disciplina posta dal precetto unitario nascente dalla saldatura tra l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 e l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, con gli artt. 23 (da considerare anche in riferimento all'art. 41 Cost.) e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU), esso deriverebbe, in particolare, dall'incerta identificazione dei soggetti tenuti alla prestazione contributiva.

2.- Preliminarmente, va osservato che sussiste la rilevanza nel giudizio *a quo* delle sollevate questioni di legittimit  costituzionale, dovendo il giudice fare applicazione delle disposizioni censurate al fine di riconoscere, o negare, l'obbligo contributivo del ricorrente in favore della Gestione separata INPS.

La rilevanza delle sollevate questioni di legittimit  costituzionale   stata messa in dubbio dall'INPS, il quale, costituendosi nel giudizio incidentale, ha obiettato che il credito contributivo oggetto dell'azione di accertamento negativo esercitata nel processo *a quo* sarebbe estinto per il decorso del termine di prescrizione quinquennale, avuto riguardo alla circostanza che esso aveva ad oggetto i versamenti dovuti dal professionista in relazione ai redditi dell'anno 2012 (in ordine ai quali il termine prescrizione decorreva dall'8 luglio 2013, ai sensi dell'art. 3, comma 9, della legge n. 335 del 1995) e che la richiesta di adempimento proveniente dal creditore era stata ricevuta dal debitore solo in data 3 agosto 2018.

Deve in proposito osservarsi che - come risulta dall'ordinanza di rimessione - la prescrizione del credito dedotto in giudizio non   stata eccepita nel giudizio *a quo*.



Pur dovendosi prendere atto che, nella materia previdenziale, a differenza che in quella civile, il regime della prescrizione già maturata è sottratto, ai sensi dell'art. 3, comma 9, della legge n. 335 del 1995, alla disponibilità delle parti ed è rilevabile d'ufficio, va comunque osservato che essa, nella fattispecie, non è stata in concreto rilevata dal giudice nell'esercizio del potere officioso di rilievo delle eccezioni in senso lato.

In ogni caso la (eventuale) declaratoria di non debenza dei contributi, perché prescritti, muoverebbe dal presupposto (controverso tra le parti in giudizio) dell'obbligo per il professionista ricorrente di iscrizione alla Gestione separata INPS per l'anno 2012. Quindi il giudice rimettente deve comunque pronunciarsi in ordine alla sussistenza, o no, di tale obbligo sulla base della normativa della cui legittimità costituzionale egli dubita.

Inoltre - e ciò è dirimente - va rilevato che la domanda di accertamento negativo del ricorrente nel giudizio *a quo* non concerne soltanto l'obbligazione contributiva avente ad oggetto i versamenti relativi ai redditi maturati nell'anno 2012, ma anche - e principalmente - l'obbligo attuale di iscrizione alla Gestione separata istituita presso l'INPS, rispetto al quale non si pone un problema di prescrizione.

Le questioni sollevate sono, pertanto, rilevanti e ammissibili, avendone inoltre il giudice rimettente motivato adeguatamente anche la non manifesta infondatezza.

3.- Giova premettere che questa Corte (sentenza n. 104 del 2022), esaminando analoghe questioni di legittimità costituzionale con riferimento alla previdenza forense, ha già operato una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, quanto alla posizione della Gestione separata INPS nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti (con particolare riferimento ai rapporti tra questa nuova gestione previdenziale e le casse professionali categoriali), nonché quanto alla interpretazione giurisprudenziale della disciplina posta dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prima e dopo l'entrata in vigore della norma interpretativa introdotta con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

Deve qui aggiungersi, con riguardo al parallelo sistema di previdenza degli ingegneri ed architetti, che, sebbene la legge n. 179 del 1958, nell'istituire la relativa cassa categoriale, avesse in origine previsto che vi fossero iscritti tutti gli ingegneri e gli architetti che potevano esercitare, per legge, la libera professione (art. 3), successivamente l'art. 2, secondo comma, della legge n. 1046 del 1971, modificando tale disposizione, ha stabilito che, con decorrenza dal 1° gennaio 1972, l'iscrizione alla cassa era esclusa per «gli ingegneri ed architetti iscritti a forme di previdenza obbligatorie in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque di altra attività esercitata».

L'esclusione è stata poi ribadita dalla legge n. 6 del 1981 (art. 21, quinto comma), la quale però ha anche previsto, con decorrenza dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla sua entrata in vigore, che «tutti gli iscritti agli albi di ingegnere e di architetto devono applicare una maggiorazione percentuale su tutti i corrispettivi rientranti nel volume annuale d'affari ai fini dell'IVA e versarne alla cassa l'ammontare indipendentemente dall'effettivo pagamento che ne abbia eseguito il debitore».

Della legittimità costituzionale di tale esclusione *ex lege* si è dubitato. Ma questa Corte (sentenza n. 108 del 1989) - con riferimento al contesto normativo dell'epoca, in seguito profondamente mutato a seguito della privatizzazione delle casse previdenziali di categoria e della tendenziale universalizzazione della copertura assicurativa previdenziale mediante l'introduzione della Gestione separata - ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, della legge n. 1046 del 1971, nella parte in cui escludeva dall'iscrizione alla Inarcassa ingegneri e architetti iscritti a forme di previdenza obbligatoria in dipendenza dell'esercizio di un'altra attività di lavoro autonomo, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost. Ha rilevato, con riguardo al primo parametro, che i vari sistemi previdenziali, nell'ambito delle libere professioni, conservano una propria autonoma individualità e sono, pertanto, inconfondibili tra di loro, sicché non rileva che una simile disposizione non sia presente nella disciplina previdenziale di altre categorie professionali; ed ha osservato, rispetto al secondo parametro, che la norma non impedisce una tutela previdenziale adeguata, ma preclude soltanto una duplice posizione assicurativa.

Perdurando tale esclusione, che comportava una sorta di divieto di iscrizione all'Inarcassa, l'individuazione, in concreto, dei destinatari dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 poneva, dunque, il problema se essi andassero identificati esclusivamente nei professionisti che esercitavano una attività per la quale non era prevista l'iscrizione ad un apposito albo professionale (nonché in quelli che svolgevano una attività che presupponeva bensì tale iscrizione, ma in relazione alla quale gli enti esponenziali a livello nazionale di quelli abilitati alla tenuta dell'albo non avessero ancora deliberato la costituzione di un ente previdenziale categoriale o la partecipazione ad uno pluricategoriale o ad uno già costituito per categorie similari, in conformità al disposto dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 103 del 1996), oppure anche nei professionisti che, benché iscritti all'albo ed aventi una cassa previdenziale di riferimento, non avessero, tuttavia, per ragioni reddituali, l'obbligo (o subissero addirittura il divieto, in ragion dell'iscrizione ad altre forme previdenziali obbligatorie) di iscriversi altresì alla cassa medesima, alla quale versavano solo il contributo integrativo, ma non anche quello soggettivo, senza acquisire il diritto alle prestazioni previdenziali propriamente dette.



Al fine di chiarire i dubbi circa l'effettiva portata dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, è intervenuto, con disposizione dichiaratamente di interpretazione autentica, il legislatore. Con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è stato, infatti, previsto che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata INPS, «sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti ed ordinamenti».

Il legislatore non si è limitato a prevedere che i soggetti tenuti ad iscriversi alla Gestione separata INPS sono quelli che svolgono «attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali», ma ha aggiunto che tale obbligo compete anche a coloro che svolgono «attività non soggette al versamento contributivo agli enti» della categoria professionale di appartenenza.

In proposito, questa Corte ha già ritenuto, con la ricordata sentenza n. 104 del 2022, che l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, sia una disposizione genuinamente di interpretazione autentica, in quanto il significato da essa espresso, secondo l'interpretazione prevalsa nella giurisprudenza di legittimità a partire dal 2017, poteva ritenersi già contenuto tra i significati plausibilmente espressi dalla disposizione interpretata.

In particolare, nella giurisprudenza di legittimità (a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 18 dicembre 2017, n. 30344 e n. 30345) è prevalsa l'interpretazione, ormai consolidata in una regola di diritto vivente, secondo cui l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata è quello - cosiddetto soggettivo - correlato all'obbligo di iscriversi alla propria gestione di categoria e suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale.

Il fondamento di questo principio risiede nell'esigenza di «universalizzazione della copertura assicurativa», espressa dagli artt. 35 e 38 Cost., la quale obbliga lo Stato a prevedere che ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, sia necessariamente collegata un'effettiva tutela previdenziale.

Costituisce, dunque, regola di diritto vivente - assunta come tale anche dal giudice rimettente - quella secondo cui sono obbligati ad iscriversi alla Gestione separata INPS non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie per i quali è preclusa l'iscrizione alla cassa di previdenza categoriale, a cui versano esclusivamente un contributo integrativo di carattere solidaristico in quanto iscritti agli albi, cui non segue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio (così, da ultimo, segnatamente con riferimento agli architetti e agli ingegneri, nel solco di un consolidato orientamento, Corte di cassazione, sezione sesta civile, sentenza 23 giugno 2022, n. 20288).

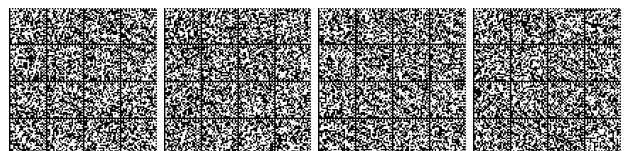
4.- Ciò premesso, possono ora essere esaminate nel merito le sollevate questioni di legittimità costituzionale, le quali evocano anzitutto il dubbio che il precetto normativo unitario risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata, di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e la disposizione interpretativa, di cui all'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nell'esegesi consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità e assunta a regola di diritto vivente, si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost.

Il comune denominatore delle censure, sollevate in riferimento a tale parametro, risiede nell'assunto che la norma indubbiata, da un lato, avrebbe introdotto una disciplina incoerente con l'impianto sistematico risultante dalla complessiva riforma volta alla privatizzazione degli enti previdenziali di categoria (d.lgs. n. 509 del 1994) e all'estensione della copertura assicurativa ai lavoratori autonomi (legge n. 335 del 1995 e d.lgs. n. 103 del 1996); dall'altro lato, avrebbe realizzato l'irragionevole effetto di comprimere l'autonomia regolamentare e statutaria riconosciuta dallo stesso legislatore alle casse previdenziali private, e, in particolare, a quella degli architetti e degli ingegneri (Inarcassa).

Avuto riguardo a tale comune fondamento, le censure in esame - che peraltro si coniugano anche con quelle riferite agli ulteriori parametri dell'art. 23, dell'art. 41 e dell'art. 118, quarto comma, Cost., nonché a quello interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. - sono, nella sostanza, largamente sovrapponibili a quelle recentemente sottoposte all'attenzione di questa Corte - sia pure con riferimento a una categoria professionale (gli avvocati del libero foro) assoggettata ad un regime previdenziale in parte analogo a quello previsto per la categoria degli architetti e ingegneri, a cui appartiene il professionista interessato dal giudizio *a quo* - e dichiarate non fondate con la già richiamata sentenza n. 104 del 2022.

4.1.- In tale pronuncia, questa Corte ha considerato la funzione e il fondamento della Gestione separata nel sistema generale della tutela previdenziale dei professionisti.

Il legislatore ha costantemente seguito una coerente linea di progressivo ampliamento della tutela previdenziale. In convergenza con questa tendenza è stato introdotto l'istituto residuale della Gestione separata, volto a colmarne i «vuoti» e a realizzare la finalità dell'estensione, soggettiva ed oggettiva, della tutela medesima.



La vocazione universalistica della gestione separata - ulteriormente corroborata dai molti interventi legislativi successivi alla legge n. 335 del 1995 volti ad estenderne l'operatività - consente di affermare, in conformità all'orientamento della giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 14 dicembre 2018, n. 32508 e 12 dicembre 2018, n. 32166 e n. 32167), che tale istituto, lungi dal porsi in posizione di irragionevole distonia rispetto al sistema generale della tutela previdenziale, come assume il giudice rimettente, ne costituisce piuttosto l'imprescindibile momento di compimento e chiusura, assolvendo a una funzione complementare e non già rigidamente alternativa.

La censura di irragionevolezza sollevata dal giudice *a quo* va dunque ritenuta non fondata, ribadendo le considerazioni già svolte da questa Corte (sentenza n. 104 del 2022) in ordine al fondamento costituzionale dell'istituto, la cui *ratio* - avuto riguardo alla circostanza che la tutela previdenziale assume rilevanza, sul piano costituzionale, sia per i lavoratori subordinati che per i lavoratori autonomi, essendo il lavoro tutelato «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.) - risiede nell'attuazione dell'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori (art. 35 Cost.), rispetto agli eventi indicati nell'art. 38, secondo comma, Cost., nei modi previsti dal comma quarto dello stesso art. 38 (che assegna tale missione a «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»).

Proprio in ragione di tale principio, l'attività professionale degli ingegneri o degli architetti, svolta con modalità che la rendono assoggettata all'imposizione diretta sui redditi, non può rimanere senza copertura assicurativa per il solo fatto che la concorrente ulteriore attività lavorativa, quale quella svolta dagli stessi soggetti con rapporto di lavoro subordinato, comporti già l'iscrizione ad una distinta forma di assicurazione obbligatoria. A questa esigenza di copertura assicurativa supplisce l'obbligo, previsto dalla normativa censurata, di iscrizione alla Gestione separata presso l'INPS.

4.2.- Il meccanismo introdotto dalla norma censurata - che individua i soggetti tenuti all'iscrizione nella Gestione separata mediante riferimento eteronomo a norme fiscali e fa dipendere l'obbligo contributivo dal reddito tratto dal lavoro professionale, ove esercitato in via abituale - esclude sia la denunciata irragionevolezza di tale assetto, sia la violazione del canone di proporzionalità.

Il giudice *a quo*, infatti, per sostenere che la disciplina sospettata di illegittimità costituzionale non costituirebbe il "mezzo più mite" tra quelli possibili al fine di estendere la copertura assicurativa e di attuare il principio costituzionale della universalità della tutela previdenziale, muove, in particolare, dalla comparazione di essa con la diversa disciplina prevista per i professionisti già pensionati, rispetto alla quale si caratterizzerebbe per una ingiustificata maggiore onerosità patrimoniale, avuto riguardo sia all'entità dell'obbligo di contribuzione alla Gestione separata (la cui aliquota, per l'anno 2012, rilevante nel giudizio *a quo*, è stata più elevata di quella del contributo soggettivo dovuto all'Inarcassa), sia alla sua estensione temporale (l'obbligo di contribuzione alla Gestione separata ha decorrenza dal 1° gennaio 1996, trovando la propria fonte nell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, mentre quello previsto in capo ai professionisti pensionati, dall'art. 18, comma 11, del medesimo d.l., decorre dal 7 gennaio 2012).

Ma, da una parte, non vi è alcuna analogia tra la situazione in cui si trovano i professionisti già pensionati (in relazione ai quali, nell'ipotesi di prosecuzione dell'esercizio dell'attività professionale dopo il pensionamento, il legislatore ha attribuito alle casse categoriali il compito di prevedere l'obbligo di iscrizione e contribuzione, stabilendo, in mancanza, il pagamento di un contributo soggettivo ridotto rispetto a quello dovuto in via ordinaria dagli iscritti a ciascun ente: art. 18, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito) e la diversa fattispecie degli architetti e degli ingegneri iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o di altra attività esercitata (in ordine ai quali vige, proprio in ragione di tale iscrizione, il divieto di iscriversi alla cassa professionale categoriale: art. 2, secondo comma, della legge n. 1046 del 1971 e art. 21, quinto comma, della legge n. 6 del 1981).

Invero, l'obbligo di contribuzione a favore della cassa professionale, posto a carico dei professionisti già pensionati con decorrenza dal gennaio 2012, ha preso il posto dell'obbligo contributivo presso la Gestione separata, insorto in dipendenza della decisione di molte casse professionali, a seguito del processo di privatizzazione, di esonerare i pensionati, che pure avessero proseguito nell'esercizio abituale della loro attività professionale, dall'obbligo di pagamento del contributo soggettivo. Si versa, dunque, in ipotesi non già di diversa decorrenza dell'obbligo di contribuzione, ma della sua sostituzione verso la cassa all'obbligo contributivo verso la Gestione separata; sostituzione che costituisce l'effetto del sopra illustrato rapporto di complementarità tra i due regimi, dovuto all'incidenza del concreto esercizio dell'autonomia regolamentare delle casse e alla funzione complementare e di chiusura dell'istituto della Gestione separata.

D'altra parte, va osservato che il meccanismo introdotto dalla norma sulla Gestione separata, la cui decorrenza muove proprio dall'istituzione di tale forma di assicurazione obbligatoria residuale (ossia dal 1° gennaio 1996), è fondato (al pari di quello che regola il versamento del contributo soggettivo alle casse professionali) sul principio di graduazione dell'obbligo contributivo del professionista, la cui entità si incrementa in proporzione al reddito tratto dall'attività professionale.



Tale principio di graduazione - deve poi soggiungersi - trova nel regime della Gestione separata un'attuazione più rigorosa che nel regime delle casse professionali, stante l'esclusione di un minimale contributivo, sicché l'entità del contributo dipende esclusivamente dall'ammontare del reddito tratto dall'attività professionale abitualmente esercitata (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 febbraio 2010, n. 3240).

4.3.- La deduzione circa la presunta ingiustificata maggiore gravosità patrimoniale della contribuzione dovuta alla Gestione separata INPS, rispetto a quella che verrebbe versata alla cassa professionale, è stata formulata, dal giudice rimettente, anche sul rilievo dell'impossibilità per il professionista di computare gli importi versati a titolo di contributo integrativo nel cosiddetto "montante contributivo individuale".

Questo specifico rilievo investe il problema dell'effettività e dell'adeguatezza della tutela previdenziale realizzata mediante l'istituto della Gestione separata, problema che, in termini più generali, si pone in ragione della sempre più frequente interazione di questo istituto residuale (il cui ambito soggettivo e oggettivo di operatività è stato progressivamente ampliato a nuove figure di lavoratori) con le diverse forme di assicurazione obbligatoria previste nell'ambito delle singole categorie, nonché in ragione della composita realtà sociale, sempre più frequentemente caratterizzata da percorsi professionali eterogenei che danno luogo a distinti periodi assicurativi presso diverse gestioni di previdenza.

Dinanzi a questa realtà, il legislatore, perseguendo la finalità di consentire il cumulo di tutte le posizioni contributive maturate durante la vita lavorativa per conseguire un unico trattamento pensionistico, ha introdotto, già da tempo, due diversi istituti, la ricongiunzione (legge 5 marzo 1990, n. 45, recante «Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti») e la totalizzazione (decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42, recante «Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi»), nonché, negli ultimi anni, il nuovo istituto del cumulo gratuito (art. 1, comma 239, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato «Legge di stabilità 2013»»), prevedendone, più di recente, l'estensione anche alle casse professionali (art. 1, comma 195, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»).

Per effetto di questa disciplina, dal 1° gennaio 2017 il cumulo contributivo - che consente al lavoratore la possibilità di cumulare i periodi assicurativi accreditati presso differenti gestioni, senza oneri a suo carico, per il riconoscimento di un'unica pensione da liquidarsi secondo le regole di calcolo previste da ciascun fondo e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento - è fruibile anche dagli iscritti alle casse professionali e alla Gestione separata.

5.- Quanto alla censura di violazione dell'art. 3, anche in riferimento all'art. 118, quarto comma, Cost., per lesione della sussidiarietà orizzontale (intesa sia quale principio che impegna lo Stato e gli enti territoriali a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sia quale modalità di esercizio del potere pubblico, legislativo e amministrativo, rispetto all'autonomia privata), essa ripropone la questione della lesione dell'autonomia delle casse previdenziali professionali privatizzate laddove queste prevedano un perimetro dell'obbligo assicurativo meno esteso di quello della Gestione separata; questione che, in termini più generali, è già stata dichiarata non fondata da questa Corte (sentenza n. 104 del 2022).

Al riguardo, si è infatti osservato che il rapporto intercorrente tra le casse professionali e la Gestione separata si pone in termini non già di alternatività, ma di complementarità, in quanto l'istituto residuale della Gestione separata opera proprio in relazione ai soggetti e alle attività eventualmente esclusi dalla cassa professionale di categoria (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 marzo 2020, n. 7485).

Il legislatore, con l'introduzione dell'istituto, non ha fissato un rigido riparto di competenze tra la Gestione separata e le casse professionali, ma piuttosto ha attribuito un carattere elastico alla capacità di espansione della Gestione separata, in diretta dipendenza dal concreto esercizio della potestà di autoregolamentazione della cassa professionale.

Soltanto se quest'ultima, nell'esercizio di tale potere, riconosciutole dalla legge, decide di non assoggettare taluni professionisti all'obbligo di versamento di contributi utili a costituire una posizione previdenziale, l'operatività della Gestione separata, quale istituto residuale a vocazione universalistica, vede espandere la sua sfera di operatività, sempre che, beninteso, ne ricorrano i relativi presupposti, ossia che ricorra l'esercizio abituale di un'attività professionale o, se occasionale, che esso abbia prodotto un reddito superiore a un determinato importo. Al contrario, se la cassa professionale, sempre nell'esercizio della autonomia stabilita dalla legge, decide di estendere l'obbligo di versare contributi utili alla costituzione del diritto a prestazioni pensionistiche a professionisti precedentemente esclusi, la capacità elastica della Gestione separata si comprime, restringendosi il suo campo di applicazione.

Avuto riguardo al peculiare regime previdenziale degli architetti e degli ingegneri iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie in dipendenza di altra attività esercitata, la cassa professionale di riferimento (Inarcassa), diversamente da altre, non può esercitare il proprio potere di autoregolamentazione estendendo loro l'obbligo di versare contributi utili alla costituzione del diritto a prestazioni previdenziali. Questa preclusione, tuttavia, dipende non già dalla disciplina dell'istituto della Gestione separata (censurata dal giudice rimettente), bensì dal divieto introdotto



dall'art. 2 della legge n. 1046 del 1971 e confermato dall'art. 21, quinto comma, della legge n. 6 del 1981, che ha posto fuori dalla cassa categoriale di riferimento tutti gli ingegneri e gli architetti titolari di altro rapporto lavorativo e, per conseguenza, di diversa iscrizione previdenziale.

Ove non vi fosse tale specifico divieto - peraltro in passato, come già ricordato, ritenuto costituzionalmente non illegittimo da questa Corte (sentenza n. 108 del 1989) - la Cassa professionale degli architetti e degli ingegneri sarebbe libera di esercitare il proprio potere di autoregolamentazione.

Il meccanismo introdotto dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale, dunque, non solo non si pone in contraddizione con il regime previsto dalle norme speciali costitutive della previdenza categoriale, ma ne integra l'operatività in funzione dell'attuazione di una più ampia finalità mutualistica.

6.- Una ulteriore questione di legittimità costituzionale del precetto normativo unitario risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata (art 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995) e quella interpretativa (art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito) è posta dal Tribunale di Rieti in riferimento all'art. 23 Cost. (da considerare anche in riferimento all'art. 41) e con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

La conformità della disposizione censurata al parametro dell'art. 23 Cost. sarebbe messa in dubbio dall'incerta identificazione dei soggetti tenuti alla prestazione contributiva e tale incertezza rileverebbe anche sotto il profilo del parametro sovranazionale, poiché da essa deriverebbe il mancato rispetto dei requisiti di compatibilità dell'ingerenza con il principio enunciato dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

6.1.- Anche queste ulteriori censure non sono fondate.

Va infatti rilevato che l'ambito soggettivo di estensione dell'istituto della Gestione separata risulta chiaro - e dunque certo - alla luce del pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, la quale, dopo l'entrata in vigore della norma interpretativa, ha accolto, senza incertezze, l'interpretazione estensiva, consolidatasi in una regola di diritto vivente, secondo cui sono tenuti ad iscriversi alla Gestione separata tanto i lavoratori autonomi e i professionisti sprovvisti di un albo professionale, quanto quelli che, pur essendo iscritti, a causa dell'attività esercitata, a uno specifico albo (e versando, in ragione di tale iscrizione, il contributo integrativo), tuttavia non sono altresì iscritti alla relativa cassa professionale (e non versano pertanto il contributo soggettivo), sia che la non iscrizione alla cassa professionale sia dovuta alla mancata integrazione dei presupposti al verificarsi dei quali scatta l'obbligo di iscriversi, sia che dipenda, al contrario, dalla sussistenza di un divieto in tal senso, derivante dall'iscrizione ad altra forma di previdenza obbligatoria.

La prevalsa interpretazione giurisprudenziale, che ha superato quella di segno contrario affermatasi in un primo momento nell'esegesi della norma originaria, si fonda sulla norma di interpretazione autentica dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, e pertanto assicura la prevedibilità dell'obbligo contributivo con riferimento alla fattispecie del giudizio *a quo*. Ciò consente di ritenere integrata la «base legislativa» necessaria in funzione del rispetto della riserva di legge prevista dal parametro costituzionale.

7.- Non sfugge a questa Corte che le argomentazioni del giudice *a quo*, fondate sull'incertezza dell'interpretazione dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 e sull'asserita imprevedibilità del successivo orientamento giurisprudenziale, pur non integrando, nella specie, una specifica questione di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica, evocano, tuttavia, il problema della tutela dell'affidamento scusabile, riposto - prima del d.l. n. 98 del 2011 - dai professionisti destinatari della norma censurata nell'interpretazione restrittiva della citata disposizione, già accolta dalla giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore della disposizione interpretativa; affidamento non rilevante nel giudizio *a quo* che concerne unicamente un periodo successivo alla norma di interpretazione autentica.

In proposito questa Corte, con riguardo alla previdenza forense, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che gli avvocati del libero foro non iscritti alla relativa Cassa di categoria per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS, siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore (sentenza n. 104 del 2022).

Per il periodo precedente quello che viene in rilievo nel giudizio *a quo*, l'INPS ha adottato, in termini generali, la regolamentazione di cui alla recente circolare del 3 ottobre 2022, n. 107 (Operazione Poseidone. Titolari di reddito di arti e professioni, il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad Albi e obbligati all'iscrizione alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Sentenza della Corte costituzionale 22 aprile 2022, n. 104), per dare seguito ai principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 104 del 2022.

8.- In conclusione, per le considerazioni fin qui svolte, le questioni sollevate dal Tribunale di Rieti vanno dichiarate non fondate in riferimento a tutti i parametri evocati nell'ordinanza di rimessione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) e dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, sollevate, per contrasto con gli artt. 3, anche in riferimento all'art. 118, comma quarto, 23, anche in riferimento all'art. 41, e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sollevata dal Tribunale ordinario di Rieti, 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 18 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220238

N. 239

Sentenza 9 - 29 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Toscana - Possibili esenzioni - Esenzione per i tagli colturali nelle aree vincolate, eccetto quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi - Violazione della tutela ambientale e paesaggistica - Illegittimità costituzionale.

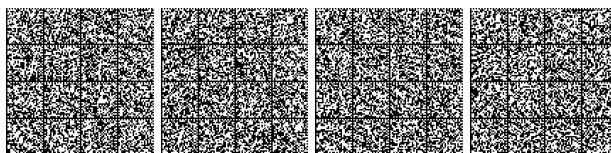
- Legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52, art. 1, modificativo dell'art. 47-bis della legge della Regione Toscana 21 marzo 2000, n. 39.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), nonché principio di leale collaborazione; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : 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, Marco D'ALBERTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2022, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udita nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna l'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000), con il ricorso iscritto al n. 15 reg. ricorsi 2022. Il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e a diverse norme legislative statali (di seguito indicate).

La disposizione impugnata modifica l'art. 47-*bis* della legge della Regione Toscana 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana), in materia di taglio colturale. Il comma 4 di tale legge dispone che «[i] tagli colturali, comprese le opere connesse di cui all'articolo 49 per la cui esecuzione non sia necessario il rilascio di autorizzazione o concessione edilizia, si attuano nelle forme previste ed autorizzate dalla presente legge, costituiscono interventi inerenti esercizio di attività agro-silvo-pastorale e per essi non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del D.Lgs. n. 42/2004, l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del citato decreto legislativo».

L'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021 aggiunge, dopo il comma 4 appena citato, il seguente comma 4-*bis*: «Le disposizioni di cui al comma 4 si applicano anche agli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi».

Il ricorrente osserva che il citato comma 4 dell'art. 47-*bis* già «si poneva in contrasto con l'articolo 149» del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che distingue gli interventi inerenti all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica ai sensi della lettera *b*) dell'art. 149, comma 1, da altri interventi quali il «taglio colturale», escluso dalla medesima autorizzazione ai sensi della lettera *c*) dell'art. 149, comma 1, solo se eseguito nei boschi indicati dall'art. 142, comma 1, lettera *g*), cod. beni culturali (riguardante le «aree tutelate per legge»). Secondo il ricorrente, dunque, se il taglio colturale è effettuato in boschi ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali, l'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica permane.

Per il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe «palese» che la legge regionale impugnata mira a superare il parere del Consiglio di Stato, sezione prima, 30 giugno 2020, n. 1233, che avrebbe escluso la possibilità di approvare i piani antincendio boschivo, concernenti aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali, senza il preventivo parere favorevole della Soprintendenza. Il Consiglio di Stato avrebbe escluso che ai boschi sottoposti a vincolo provvedimentale possa essere esteso il regime (meno severo) previsto per i boschi sottoposti a vincolo *ex lege*. Per la prima tipologia di boschi l'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica sarebbe limitata agli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale «minori», che non si traducono in taglio colturale, forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e di conservazione. Inoltre, il Consiglio di Stato



avrebbe escluso che le citate norme del codice siano state modificate dal decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, recante «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali» (di seguito: t.u. foreste), e in particolare dall'art. 7, comma 12, del testo unico.

2.- Nella parte in diritto del suo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri argomenta specificamente l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, invocando diversi parametri.

Essa introdurrebbe «un'ampia ipotesi di esenzione dall'autorizzazione paesaggistica di quasi tutti gli interventi di taglio boschivo in aree tutelate» da vincolo specifico ex art. 136 cod. beni culturali, sebbene la competenza legislativa in materia di autorizzazione paesaggistica spetti in via esclusiva allo Stato.

Gli artt. 136, 142, 146 e 149 cod. beni culturali rappresenterebbero norme interposte, la cui violazione integrerebbe il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di tutela del paesaggio. Questa Corte avrebbe in particolare affermato che il legislatore regionale non può disciplinare in modo difforme dalla legge statale i presupposti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (vengono citate diverse pronunce di questa Corte).

La norma impugnata, introdotta unilateralmente dalla Regione, violerebbe anche l'art. 7, comma 12, del citato t.u. foreste. In base a tale disposizione, «[c]on i piani paesaggistici regionali, ovvero con specifici accordi di collaborazione stipulati tra le regioni e i competenti organi territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, vengono concordati gli interventi previsti ed autorizzati dalla normativa in materia, riguardanti le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, da eseguirsi nei boschi tutelati ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo [...]». Il ricorrente riferisce che, nel 2020, allo scopo di giungere all'accordo previsto dal citato art. 7, comma 12, è stato istituito un tavolo tecnico tra rappresentanti ministeriali e regionali. Anche il Consiglio di Stato, nel citato parere n. 1233 del 2020, avrebbe ribadito l'esigenza di un accordo tra lo Stato e la Regione per l'individuazione di interventi forestali ritenuti compatibili con il vincolo.

Il ricorrente segnala poi che, in base all'art. 36, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, possono essere ricondotti al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, anche se interessano aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali, gli interventi specificamente indicati nello stesso art. 36, comma 3: «a) interventi selvicolturali di prevenzione dei rischi secondo un piano di tagli dettagliato; b) ricostituzione e restauro di aree forestali degradate o colpite da eventi climatici estremi attraverso interventi di riforestazione e sistemazione idraulica; c) interventi di miglioramento delle caratteristiche di resistenza e resilienza ai cambiamenti climatici dei boschi».

La disposizione impugnata, contrastando con l'art. 7, comma 12, t.u. foreste e con l'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, invaderebbe la competenza legislativa statale in materia di tutela del paesaggio e violerebbe il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, espressamente richiamato nell'art. 7, comma 12. Il contrasto con tali parametri interposti e con la disciplina della pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali) integrerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La norma stessa violerebbe inoltre l'art. 9 Cost. perché, escludendo l'autorizzazione paesaggistica per i tagli colturali nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali, abbasserebbe il livello di tutela dei beni paesaggistici.

Infine, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., perché paralizzerebbe l'esecuzione del giudicato, in contrasto con l'art. 6 CEDU. Il citato parere emesso dal Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato produrrebbe l'effetto di giudicato e la sua esecuzione sarebbe coercibile con il giudizio di ottemperanza, ai sensi dell'art. 112, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo). A tale proposito il ricorrente richiama le sentenze del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 6 maggio 2013, n. 10 e n. 9. Il citato parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020 avrebbe dovuto essere eseguito dalla Regione, secondo il ricorrente, acquisendo l'autorizzazione paesaggistica in relazione al piano antincendio boschivo. Invece, non solo la Regione non si sarebbe conformata al parere ma avrebbe adottato la norma impugnata per paralizzare l'esecuzione del giudicato. La disposizione violerebbe così l'art. 6 CEDU, che comprenderebbe anche «il diritto alla corretta esecuzione del giudicato» (a tale proposito, il ricorrente richiama Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 11 settembre 2013, n. 4499): di qui il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.



3.- La Regione Toscana si è costituita nel presente giudizio con memoria depositata il 4 aprile 2022.

In primo luogo, rileva che la norma impugnata avrebbe «una finalità di chiarificazione, senza incidenza sulla normativa nazionale vigente». Sia l'art. 7, comma 12, t.u. foreste (che regola gli interventi «da eseguirsi nei boschi tutelati ai sensi» dell'art. 136 cod. beni culturali), sia il parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020 (secondo il quale il citato art. 136 riguarderebbe «boschi e foreste vincolati sulla base di un apposito provvedimento amministrativo») farebbero riferimento «letteralmente ai “boschi vincolati ex art. 136” del Codice», cioè al caso in cui il vincolo è apposto specificamente sul bosco. Solo in questo caso l'autorizzazione paesaggistica sarebbe necessaria e, secondo la Regione, «questo è ribadito dalla disposizione regionale», che esonera dall'autorizzazione i tagli colturali «con la sola eccezione di quelle [aree vincolate] in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi in modo esclusivo i boschi». Invece, quando il provvedimento di vincolo non riguarda specificamente il bosco ma un'area più ampia, in cui ricade il bosco, esso «è finalizzato alla tutela di elementi identificativi diversi dal bosco».

La norma impugnata sarebbe, dunque, una «semplice e corretta riproposizione della norma statale che prevede la necessità di autorizzazione paesaggistica nei soli boschi tutelati ex art. 136 e non nelle aree tutelate ex art. 136 esattamente come previsto» dall'art. 7, comma 12, t.u. foreste.

Inoltre, la Regione osserva che, in base all'art. 47-bis, comma 4, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, «[i] tagli colturali [...] costituiscono interventi inerenti esercizio di attività agro-silvo-pastorale» e che tale disposizione non è mai stata contestata. In base all'art. 149 cod. beni culturali, per gli interventi inerenti all'attività agro-silvo-pastorale («che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio») non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica, né nelle aree vincolate *ex lege*, né in quelle vincolate per decreto. L'art. 47-bis, comma 4, rispetterebbe le condizioni dell'art. 149 cod. beni culturali, perché, in base al comma 1 dello stesso art. 47-bis, «[p]er taglio colturale s'intende il taglio che rientra nell'ordinaria attività silvana e che è condotto con modalità tali da assicurare la rinnovazione e la perpetuazione del bosco, senza comprometterne le potenzialità evolutive, favorendo la biodiversità e tutelando l'assetto idrogeologico». Ciò dimostrerebbe anche che la norma impugnata non abbassa il livello di tutela ambientale.

Infine, sarebbe non fondato anche il motivo relativo alla violazione dell'art. 6 CEDU. La Regione riferisce infatti che, a seguito del citato parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020 e della decisione del ricorso proposto dall'associazione Italia Nostra e altri contro la delibera della Giunta della Regione Toscana 18 marzo 2019, n. 355, di approvazione del piano antincendio boschivo per la pineta del cosiddetto Tombolo, l'autorizzazione paesaggistica relativa a tale piano è stata acquisita prima della realizzazione degli interventi previsti e che il piano stesso è stato riapprovato con la delibera della Giunta regionale 29 marzo 2021, n. 297.

4.- L'11 ottobre 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria integrativa, in cui replica alle difese svolte dalla Regione nella memoria di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il ricorso indicato in epigrafe, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021.

Tale disposizione modifica l'art. 47-bis della legge reg. Toscana n. 39 del 2000 in materia di taglio colturale. Il comma 4 del citato art. 47-bis dispone che «[i] tagli colturali, comprese le opere connesse di cui all'articolo 49 per la cui esecuzione non sia necessario il rilascio di autorizzazione o concessione edilizia, si attuano nelle forme previste ed autorizzate dalla presente legge, costituiscono interventi inerenti esercizio di attività agro-silvo-pastorale e per essi non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del D.Lgs. n. 42/2004, l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del citato decreto legislativo». L'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021 aggiunge, dopo il comma 4 appena citato, il seguente comma 4-bis: «Le disposizioni di cui al comma 4 si applicano anche agli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi in modo esclusivo i boschi».



Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe: *a)* l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con riferimento agli artt. 136, 142, 146 e 149 cod. beni culturali, in quanto introdurrebbe «un'ampia ipotesi di esenzione dall'autorizzazione paesaggistica di quasi tutti gli interventi di taglio boschivo in aree tutelate» da vincolo specifico ex art. 136 del medesimo codice, sebbene la competenza in materia spetti in via esclusiva allo Stato; *b)* l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. e il principio di leale collaborazione, con riferimento all'art. 7, comma 12, del d.lgs. n. 34 del 2018, in quanto, in base a tale norma, gli interventi forestali ammessi all'interno dei boschi vincolati ex art. 136 cod. beni culturali «vanno individuati esclusivamente nell'ambito della pianificazione paesaggistica oppure attraverso accordi tra la Regione e il Ministero della cultura»; *c)* l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con riferimento all'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, secondo il quale possono essere ricondotti al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, anche se interessano aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali, solo gli interventi specificamente indicati nello stesso art. 36, comma 3; *d)* l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con riferimento agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, per «contrasto [...] con la disciplina della pianificazione paesaggistica»; *e)* l'art. 9 Cost., perché, escludendo l'autorizzazione paesaggistica per i tagli colturali nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali, abbasserebbe il livello di tutela dei beni paesaggistici; *f)* l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU, perché la Regione avrebbe adottato la norma impugnata per paralizzare l'esecuzione del giudicato formatosi sul parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020.

2.- Il motivo di ricorso consistente nella violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con riferimento agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (indicato sub *d)*, è inammissibile per carenza di motivazione.

Il ricorrente, infatti, si limita ad affermare in modo apodittico che esisterebbe un «contrasto [...] con la disciplina della pianificazione paesaggistica», ma non spiega perché la norma impugnata contrasterebbe con i citati artt. 135, 143 e 145. La giurisprudenza di questa Corte «è costante nell'affermare "che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi" (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)» (sentenza n. 135 del 2022).

3.- Nel merito, è innanzitutto non fondato il motivo di ricorso (indicato sopra sub *f)* con il quale si lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU.

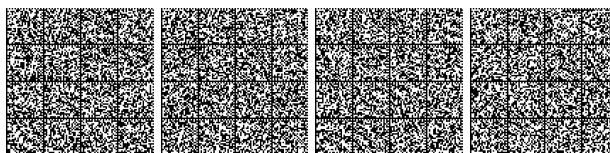
Secondo il ricorrente, l'art. 6 CEDU sarebbe violato perché la Regione avrebbe adottato la norma impugnata per «paralizzare l'esecuzione del giudicato» formatosi sul ricorso straordinario proposto dall'associazione Italia Nostra e altri contro la delibera della Giunta della Regione Toscana n. 355 del 2019 (approvazione del piano antincendio relativo alle pinete litoranee di Grosseto e Castiglione della Pescaia), ricorso accolto con il d.P.R. 1° ottobre 2020, sulla base del parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020.

Il ricorrente afferma che «la Regione non solo non si è conformata a tale parere, venendo meno alla prescritta acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica», ma avrebbe adottato la norma impugnata «allo scopo concreto di paralizzare l'esecuzione del giudicato».

Invece, come risulta dagli atti depositati dalla difesa della resistente, la Regione Toscana si è adeguata al d.P.R. 1° ottobre 2020 già diversi mesi prima dell'adozione della norma impugnata (promulgata il 28 dicembre 2021), allorché, a seguito del citato d.P.R., ha riapprovato il piano antincendio con la delibera della Giunta regionale 29 marzo 2021, n. 297, sulla base delle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dal Comune di Castiglione della Pescaia e dal Comune di Grosseto, previo parere della Soprintendenza.

Nella propria memoria integrativa il ricorrente ha osservato che l'adeguamento al giudicato «nel singolo caso specifico» non potrebbe sanare il vizio della legge regionale impugnata. Poiché, tuttavia, ciò che il ricorso denuncia è la violazione dell'art. 6 CEDU proprio per la presunta volontà del legislatore regionale di paralizzare l'esecuzione del più volte citato parere n. 1233 del 2020, l'avvenuta ottemperanza al giudicato formatosi sul ricorso straordinario rende evidente la non fondatezza della censura.

4.- Il primo motivo di ricorso è, invece, fondato.



Considerato il contenuto della censura, il *thema decidendum* va circoscritto, quanto alle norme interposte, agli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, dato che gli artt. 136 e 142 dello stesso codice, pure invocati dal ricorrente, non attengono all'autorizzazione paesaggistica.

4.1.- È opportuna in via preliminare una breve sintesi del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

L'art. 3, comma 2, lettera c), t.u. foreste fa rientrare nelle «pratiche selvicolturali» «i tagli, le cure e gli interventi volti all'impianto, alla coltivazione, alla prevenzione di incendi, al trattamento e all'utilizzazione dei boschi e alla produzione di quanto previsto alla lettera d)» (che definisce i «prodotti forestali spontanei non legnosi»). Il taglio culturale rappresenta, dunque, un'«ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco», distinta dalla «trasformazione del bosco» (sentenza n. 201 del 2018). Le attività di gestione forestale e la trasformazione del bosco sono disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 7 e 8 t.u. foreste. In base all'art. 7, comma 13, «[I]e pratiche selvicolturali, i trattamenti e i tagli selvicolturali di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), eseguiti in conformità alle disposizioni del presente decreto ed alle norme regionali, sono equiparati ai tagli culturali di cui all'articolo 149, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

L'art. 149 cod. beni culturali stabilisce che, «[f]atta salva l'applicazione dell'articolo 143, comma 4, lettera a), non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159: a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; c) per il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia». Il richiamato art. 142, comma 1, lettera g), individua le «aree tutelate per legge» e dispone che «[s]ono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: [...] g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscamento [...]».

Il citato art. 149 cod. beni culturali è integrato dai punti A.19 e A.20 dell'Allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), che elencano interventi rientranti nella definizione operata, rispettivamente, alle riportate lettere b) e c) del comma 1 dello stesso art. 149.

4.2.- Come visto, la disposizione regionale impugnata stabilisce che l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica (previsto dal citato art. 47-bis, comma 4, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000) si applica «anche agli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi». Il richiamato art. 136 cod. beni culturali è dedicato ai beni individuati come di interesse paesaggistico con vincolo provvedimentale, ossia sulla base di un atto amministrativo che li dichiara appunto di «notevole interesse pubblico».

La legge regionale recante la disposizione impugnata è dotata di un preambolo in cui, oltre a definire il taglio culturale, si osserva che, «[a]nche in seguito ad alcune criticità emerse recentemente sul territorio regionale, si rende opportuno un intervento normativo finalizzato a chiarire il regime applicativo delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle predette attività, con particolare riferimento agli interventi da eseguirsi nei boschi ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004». Anche dalla memoria di costituzione della Regione Toscana risulta che la norma impugnata vorrebbe «rappresentare una semplice e corretta riproposizione» della disciplina statale, in quanto il citato art. 149 cod. beni culturali andrebbe inteso nel senso che, per il taglio culturale, l'autorizzazione paesaggistica è necessaria se sussiste un vincolo provvedimentale che riguarda specificamente ed esclusivamente il bosco, non quando la dichiarazione di notevole interesse pubblico (adottata ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali) ha ad oggetto un'area più ampia comprendente il bosco.

In sintesi, secondo la Regione la disposizione impugnata sarebbe legittima perché, pur essendo indiscusso che la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e delle sue eventuali esenzioni rientra nella competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., essa si sarebbe limitata a chiarire il contenuto dell'art. 149 cod. beni culturali.

Tale impostazione non può essere condivisa. Proprio con riferimento all'autorizzazione paesaggistica di cui si discute, questa Corte ha già statuito che «la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero



già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale» (sentenza n. 139 del 2013, confermata dalla sentenza n. 144 del 2021). In altra materia, ma sempre con riferimento a una previsione regionale che interveniva su un oggetto già disciplinato dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva, questa Corte ha affermato che «[l']argomento della difesa della Regione, secondo cui la norma regionale impugnata si limiterebbe ad esplicitare la disciplina previdenziale corrente, senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento, quand'anche fondato, [...] non varrebbe comunque a consentire l'esercizio da parte della Regione della funzione legislativa in materia, assegnata a titolo esclusivo al legislatore statale» (sentenza n. 82 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2018 e n. 233 del 2015).

Questi precedenti vanno qui confermati. Non vi è dubbio che la disciplina del provvedimento autorizzatorio, così come l'individuazione delle ipotesi di deroga, attiene al cuore della materia della tutela del paesaggio, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (*ex multis*, sentenze n. 108, n. 106 e n. 21 del 2022, n. 141 e n. 138 del 2021). Per questa ragione, l'interpretazione di una disposizione come l'art. 149 cod. beni culturali, che indica puntualmente, offrendone una definizione, le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica, resta sottratta a qualsiasi possibilità di intervento ad opera della legge regionale: l'interpretazione non può che spettare agli organi chiamati ad applicare lo stesso art. 149 (pubblica amministrazione e giudici comuni) e, se del caso, al legislatore statale che intenda provvedervi in sede di interpretazione autentica.

Il necessario rispetto della competenza esclusiva dello Stato nella materia *de qua* corrisponde, del resto, all'esigenza sostanziale di non mettere a rischio quell'uniformità che l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. mira a garantire: uniformità che sarebbe pregiudicata qualora le regioni potessero vincolare con legge, nei loro territori, l'interpretazione dell'art. 149 cod. beni culturali. È in questa logica che la giurisprudenza costituzionale esclude la stessa possibilità della mera riproduzione di una disposizione legislativa statale, in materia di competenza esclusiva dello Stato, in quanto anche «la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale» (sentenza n. 178 del 2018, riguardante proprio la materia dell'autorizzazione paesaggistica).

4.3.- Precisato che, per le ragioni appena esposte, la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), anche a prescindere dalla sua conformità o meno all'art. 149 cod. beni culturali, questa Corte deve osservare che la tesi della Regione Toscana (secondo la quale la norma impugnata rappresenterebbe «una semplice e corretta riproposizione» della disciplina statale) non risulta condivisibile.

L'intervento di taglio colturale è regolato, come visto, dall'art. 149, comma 1, lettera *c*), cod. beni culturali, che limita l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al caso in cui il taglio sia autorizzato «in base alla normativa in materia» e sia eseguito in un bosco vincolato *ex lege*. La giurisprudenza amministrativa conferma che l'assoggettamento del taglio colturale alla specifica disciplina di cui al citato art. 149, comma 1, lettera *c*), esclude che tale particolare tipo di intervento possa ricadere anche fra quelli genericamente inerenti all'esercizio dell'attività agrosilvo-pastorale, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica ai sensi della lettera *b*) dello stesso art. 149, comma 1 (Consiglio di Stato, sezione prima, parere n. 1233 del 2020; sezione terza, sentenza 13 febbraio 2020, n. 1124; sezione sesta, sentenza 20 luglio 2018, n. 4416; sezione sesta, sentenza 10 febbraio 2015, n. 717; Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, sentenza 22 aprile 2014, n. 160). Soluzione, questa, che risulta coerente con il citato d.P.R. n. 31 del 2017, dal momento che il punto A.19 dell'Allegato A riconduce all'art. 149, comma 1, lettera *b*), solo attività minori relative ai boschi, mentre le «pratiche selvicolturali» in generale (comprendenti anche il taglio colturale) sono ricondotte dal punto A.20 all'art. 149, comma 1, lettera *c*). Similmente, come già visto, l'art. 7, comma 13, t.u. foreste dispone che «[I]e pratiche selvicolturali, i trattamenti e i tagli selvicolturali di cui all'articolo 3, comma 2, lettera *c*), eseguiti in conformità alle disposizioni del presente decreto ed alle norme regionali, sono equiparati ai tagli colturali di cui all'articolo 149, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Su questa base, il Consiglio di Stato, nel citato parere n. 1233 del 2020, ha affermato che l'esonero di cui all'art. 149, comma 1, lettera *c*), si applica solo se il taglio colturale dev'essere eseguito in un bosco vincolato *ex lege* (nel medesimo senso, TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, ordinanza 24 marzo 2017, n. 163; Ufficio legislativo del MIBACT, parere 8 settembre 2016, n. 25553). Anche le più recenti norme statali invocate nel ricorso come parametro interposto (e citate nel Ritenuto in fatto), cioè l'art. 7, comma 12, t.u. foreste e l'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, smentiscono la tesi secondo la quale l'esonero del taglio colturale dall'autorizzazione paesaggistica potrebbe operare anche nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali.



Ne consegue che il comma 4-*bis* dell'art. 47-*bis* della legge reg. Toscana n. 39 del 2000 (aggiunto dalla disposizione impugnata), secondo il quale l'esonero del taglio colturale dall'autorizzazione paesaggistica si applica anche nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali (eccetto «quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi in modo esclusivo i boschi»), non presenta un valore meramente esplicativo del significato dell'art. 149 cod. beni culturali.

In conclusione, anche sotto questo ulteriore profilo, la disposizione impugnata viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 146 e 149 cod. beni culturali.

5.- Le altre questioni promosse nel ricorso (per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*, Cost. e del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 7, comma 12, t.u. foreste e all'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito) restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 78

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2022 - Incremento delle risorse destinate ai fondi per i trattamenti accessori del personale dell'Amministrazione regionale - Integrazione, ai fini della modifica del sistema di classificazione del personale, delle risorse già stanziati per il rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale - Copertura finanziaria.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2022 - Risparmi di spesa derivanti dalla riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato del personale dell'area della dirigenza dell'amministrazione regionale e del fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale dell'amministrazione regionale - Previsione che le somme, corrispondenti ai risparmi di spesa, sono destinate al bilancio regionale e iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa.

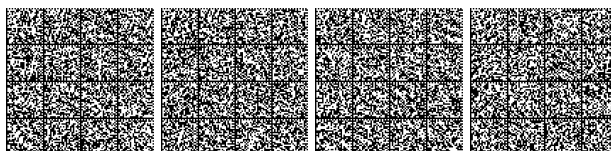
Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Esclusione dell'applicazione del divieto, disposto dall'art. 12, comma 15, della legge reg. n. 13 del 2022, fino al 31 dicembre 2022, di procedere a nuove assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, all'Irfis-Finsicilia S.p.A. nonchè in enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione per le procedure derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 3 della legge reg. n. 27 del 2016.

Impiego pubblico - Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione di spesa per garantire l'indennità prevista dall'art. 5, comma 8, della legge reg. n. 9 del 2020, relativa ai maggiori carichi di lavoro prestati dal personale del servizio sanitario regionale legati alle misure di contenimento della pandemia Covid-19 e per sostenere ulteriormente l'azione di contrasto al contagio, agli operatori impegnati nell'emergenza Covid-19 presso l'Azienda Ospedali riuniti Villa Sofia-Cervello di Palermo - Estensione dell'applicazione dell'indennità in questione anche nei confronti del personale dipendente della Società Servizi Ausiliari S.p.A. impegnato in servizi sanitari ausiliari presso le Aziende sanitarie afferenti pazienti Covid - Autorizzazione di spesa per garantire il riconoscimento del beneficio previsto dall'art. 5, comma 8, della legge reg. n. 9 del 2020 agli operatori sanitari che hanno prestato servizio in costanza dell'emergenza pandemica presso l'Ospedale Buccheri La Ferla - Fatebenefratelli e presso l'ISMETT di Palermo.

Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge reg. n. 15 del 2015 - Individuazione del termine di riferimento per l'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023 - Proroga al 31 agosto 2023 delle funzioni dei commissari straordinari.

Spettacolo - Polizia amministrativa - Norme della Regione Siciliana - Applicazione fino al 31 dicembre 2022 delle misure di semplificazione, emanate durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19, per la realizzazione di spettacoli dal vivo, previste dall'art. 38-bis del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Siciliana - Riconoscimento di forme di ristoro ai centri di riabilitazione di cui all'art. 26 della legge n. 833 del 1978 e ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da Covid-19, e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti - Applicazione delle disposizioni dell'art. 48 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e successivamente modificato.



Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Interventi per la realizzazione di comunità alloggio e centri socio-riabilitativi per persone con handicap in situazione di gravità - Termini e condizioni per il cambio di destinazione d'uso.

Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza - Norme della Regione Siciliana - Modifiche al comma 73 dell'art. 13 della legge reg. n. 13 del 2022 - Contributo una tantum dell'importo massimo di euro 300, per l'anno 2022, per l'acquisto di una parrucca in favore delle donne residenti in Sicilia colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli in conseguenza della sottoposizione a trattamenti chemioterapici o affette da alopecia conseguente ad altre patologie.

- Legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), artt. 12; 13, commi 11, 20, 21, 43, 57, 71, 92 e 108; 20.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (codice fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), nei confronti della Regione siciliana, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024», pubblicata nel B.U.R. Sicilia n. 38 del 13 agosto 2022:

- art. 12;
- art. 13, comma 11;
- art. 13, commi 20, 21 e 57;
- art. 13, comma 43;
- art. 13, comma 71;
- art. 13, comma 92;
- art. 13, comma 108;
- art. 20;

in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 11 ottobre 2022.

La Regione siciliana ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, la quale è censurabile relativamente a molteplici disposizioni che eccedono dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione siciliana dal proprio statuto speciale (R.D. legislativo 15 maggio 1946, n. 455, cui è stato attribuito valore di legge costituzionale con la legge costituzionale n. 2/1948), nonché con svariate disposizioni della stessa Costituzione repubblicana, e con diverse norme statali, costituenti parametri interposti di costituzionalità.

Il Consiglio dei ministri ha pertanto ritenuto di dovere impugnare le anzidette disposizioni della legge regionale *de qua*, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso.

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge regionale Sicilia n. 16/2022, per contrasto con gli articoli 81, 97, secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 17 della legge n. 196/2009 (quale norma statale interposta).

1.1 L'art. 12 della legge regionale Sicilia n. 16/2022 ha apportato modifiche alle modalità di copertura finanziaria indicate dall'art. 3 della legge regionale Sicilia n. 13/2022, a fronte dell'incremento dei fondi per il trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, nonché dell'integrazione delle risorse, già stanziata per il rinnovo del CCRL 2019-2021, da destinare alla revisione del sistema di classificazione del personale.

Esso così testualmente dispone:

«Art. 12 (Modifiche all'art. 3 della legge regionale 25 maggio 2022, n. 13). — 1. All'art. 3 della legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 1 le parole «si provvede a valere sui risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4.» sono sostituite dalle parole «si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026.»;
- b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Al fine di recepire la normativa statale in materia di revisione del sistema di classificazione professionale da applicare al personale dell'Amministrazione regionale, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e successive modificazioni e dal punto 2, lettera e), dell'Accordo Stato-regione sottoscritto in data 14 gennaio 2021, le risorse finanziarie per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi al trien-



nio 2019-2021, stanziato con legge regionale 15 aprile 2021, n. 10 e dall'art. 14 della legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35, sono integrate, a decorrere dall'anno 2022, di un importo pari a euro 3.300.000,00 comprensivo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e dell'IRAP, da destinare al rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale. Alla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 3.300.000,00, a decorrere dall'anno 2022 si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026, per gli importi di euro 3.300.000,00 nell'anno 2022, di euro 2.988.040,94 nell'anno 2023 e di euro 3.300.000,00 nell'anno 2024 e mediante riduzione della Missione 20, Programma 1, capitolo 215744 per l'importo di euro 311.959,06 nell'anno 2023 (Missione 1, Programma 10, capitolo 212017).»;

c) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Le somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4, pari a complessivi euro 4.385.134,00 per ciascun anno del triennio 2022, 2023 e 2024, affluiscono a beneficio del bilancio regionale e sono iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa (Missione 20, Programma 3).».

1.2 In via preliminare, occorre rammentare che la copertura finanziaria oggetto di modifica (portata dall'art. 3 della legge regionale Sicilia n. 13/2022) è già stata impugnata avanti codesta Corte costituzionale (cfr. ricorso iscritto n. 48/2022), in quanto indebitamente assicurata con i risparmi di natura strutturale derivanti dalle riduzioni di spesa del trattamento accessorio, quali indicati ai commi 3 e 4 dello stesso articolo, già finalizzati a dare attuazione al punto 2), lettere d) ed e), dell'Accordo Stato-Regione siciliana del 14 gennaio 2021, ed in quanto tali resi indisponibili per altre finalità o diversi utilizzi. Anche la diversa copertura finanziaria, definita con l'art. 12 della legge regionale n. 16/2022, è affetta da consimili vizi di costituzionalità, in quanto la stessa è assicurata mediante l'utilizzo delle maggiori entrate - di natura tributaria - di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026.

Occorre in effetti evidenziare che le predette entrate non rivestono il necessario carattere di certezza e stabilità, tale da garantire la copertura degli oneri derivanti dalle spese di personale di natura strutturale e incompressibile nel tempo indicate nella norma regionale, in quanto trattasi di ritenute sugli interessi e redditi di capitale di cui la Regione siciliana aggiorna la quantificazione in relazione all'andamento del gettito comunicato dall'Istituto cassiere, e che pertanto non assume natura permanente e stabile anche per il futuro, essendo correlato a future variabili dei mercati finanziari non prevedibile e consolidabili nel tempo.

1.3 In proposito, occorre ricordare che l'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), consente la copertura delle maggiori spese mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate: cosa che l'odierna norma regionale all'evidenza non prevede, quantomeno con il dovuto grado di certezza e prevedibilità.

Parimenti, il comma 1-bis del citato art. 17 della legge n. 196/2009 prevede espressamente che le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate, e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

In relazione a tali principi, il consolidato indirizzo della Corte costituzionale è nel senso che la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (*ex multis*, cfr. sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.

In particolare, con la sentenza n. 197/2019, la Corte ha ricordato che l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese richiedendo la contestualità, tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa, quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime. È costante, infatti, l'orientamento secondo cui le risorse stanziato in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio di bilancio, il cui canone costituzionale (art. 81, terzo comma, della Costituzione) «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (cfr. sentenza n. 26/2013).

Più di recente, la sentenza costituzionale n. 155/2022 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 12 della legge regionale Sicilia n. 22/2021 per violazione dell'art. 81 della Costituzione, precisando che «devono essere dichiarate incostituzionali quelle leggi in cui l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 della Costituzione (*ex multis*, sentenza n. 227/2019)». Tale regola, ha argomentato la Corte, trova applicazione anche per la Regione siciliana che, con l'art. 7, comma 8, della legge regionale n. 47/1977, e con l'art. 4, comma 8, del D.P. 17 marzo 2004 («Testo coordinato delle norme in materia



di bilancio e contabilità applicabili alla Regione siciliana»), ha recepito i contenuti del decreto legislativo n. 118/2011 («disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi»).

In effetti, è proprio la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare «una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate [così da assicurare] il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità» (*cf.*: sentenza n. 1/1966).

La copertura finanziaria delle spese deve dunque necessariamente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese.

Tanto premesso, l'art. 12 della legge regionale, in parola si pone in contrasto con l'obbligo di copertura finanziaria delle norme (anche regionali) che comportino nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci pubblici, e quindi viola l'art. 81, terzo comma, della Costituzione (a mente del quale - giova ricordare - «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»), e con le sue norme di attuazione.

1.4 Il comma 4-*bis* dell'art. 3 della legge regionale Sicilia n. 13/2022 (introdotto dall'art. 12 qui impugnato) prevede poi che le somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4 del medesimo art. 3, derivanti dalla riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile, e di risultato del personale dell'area della dirigenza dell'amministrazione regionale e del fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale della medesima amministrazione, pari a complessivi euro 4.385.134,00 per ciascun anno del triennio 2022-2024, affluiscono a beneficio del bilancio regionale mediante iscrizione in apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro e non siano utilizzabili ai fini della gestione della spesa.

Sul punto, tale sostanziale «congelamento» dei predetti risparmi di spesa, si pone in contrasto con il perseguimento delle finalità contemplate nel citato Accordo Stato - Regione siciliana del 14 gennaio 2021, il quale subordina il raggiungimento dell'obiettivo di risanamento ad una serie di interventi che prevedono l'obbligo per la regione di adottare specifici impegni di contenimento e di riqualificazione della spesa regionale mediante la riduzione strutturale di diverse componenti della spesa corrente, ivi incluse le spese di personale. In particolare, tra le misure indicate nel piano è ricompresa anche la riduzione del trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, compresi quelli di livello dirigenziale.

Pertanto la norma regionale in esame, prevedendo il «congelamento» dei sopracitati risparmi di spesa derivanti dalle riduzioni di spesa del trattamento accessorio di cui al punto 2), lettere *d*) ed *e*), dell'Accordo Stato-regione, sottrae di fatto gli stessi dal concorso alla riduzione del disavanzo finanziario, generando una economia di bilancio utilizzabile in futuro con successive previsioni normative regionali, che potrebbero determinare un utilizzo diverso di tali risparmi temporaneamente congelati, ove non anche un loro ritorno nell'ambito delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, in palese contrasto con i contenuti del citato Accordo del 14 gennaio 2021.

Per completezza di informazione, si evidenzia che, successivamente alla sottoscrizione dell'Accordo, la Regione siciliana ha legiferato norme in materia di incremento del trattamento accessorio del personale in palese contrasto con la finalità dell'Accordo stesso di pervenire al contenimento di tale spesa, le quali sono state impugnate e tutte dichiarate incostituzionali dalla Corte con le seguenti pronunce:

sentenza n. 190/2022, pronunciata su disposizioni della legge regionale Sicilia n. 9/2021 e della legge regionale Sicilia n. 29/2021;

sentenza n. 200/2022, pronunciata sulle LL.RR. Sicilia n. 28/2021 e n. 1/2022;

1.5 D'altro canto, codesta Corte ha reiteratamente chiarito che gli interventi finalizzati al contenimento della spesa pubblica costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, rilevando altresì che «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (*cf.*: sentenza n. 69/2011, che richiama la sentenza n. 169/2007).

Ciò posto, la disposizione in esame assume carattere manifestamente contraddittorio, laddove da un lato sottrae i risparmi derivanti dalla riduzione del trattamento accessorio del personale al concorso del ripiano del disavanzo, e mantiene di fatto tali risorse nella disponibilità futura del bilancio regionale, pervenendo così a porsi in violazione, oltre che con il già richiamato art. 81 della Costituzione, anche con l'art. 97, secondo comma, della Costituzione, e con l'art. 119, primo comma, della Costituzione (in punto di equilibrio dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito pubblico).



2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 11, della legge regionale Sicilia n. 16/2022, per contrasto con l'art. 97, secondo e quarto comma, della Costituzione e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché con l'art. 19, commi 2 e 5, del decreto legislativo n. 175/2016 (quali norme statali interposte).*

La norma regionale indicata in epigrafe (art. 13, comma 1) prevede che «le disposizioni di cui all'art. 12, comma 15, della legge regionale n. 13/2022 non si applicano alle procedure discendenti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni».

Essa in sostanza dispone che il divieto di procedere a nuove assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, in Irfis - Finsicilia S.p.a., ed in enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione (appunto disposto dall'art. 12, comma 15, della legge regionale Sicilia n. 13/2022), non si applichi alle procedure discendenti dall'attuazione del comma 17 dell'art. 3 della legge regionale Sicilia n. 27/2016, secondo cui la Regione siciliana adotta le iniziative necessarie per l'assunzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato presso apposito ente regionale o società partecipata, per i soggetti titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, che alla data del 31 dicembre 2018 risultino ancora titolari di siffatti contratti a tempo determinato con la regione, con gli enti sottoposti a vigilanza e tutela della stessa e con gli enti del settore sanitario o con gli enti pubblici territoriali della regione.

In pratica, la norma *de qua* fa salve le stabilizzazioni già previste dalla legge regionale n. 27/2016, consentendo *de facto*, e fra l'altro, la stabilizzazione - anche presso società a partecipazione regionale - di personale precario della regione e di altri enti regionali.

Essa si pone pertanto in frontale contrasto con l'art. 19, commi 2 e 5, del decreto legislativo n. 175/2016, e quindi determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con riferimento al settore dell'ordinamento civile (ambito di esclusiva competenza legislativa statale), nonché dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e selettività della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, commi secondo e quarto, della Costituzione.

3. *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge regionale Sicilia n. 16/2022, per contrasto: con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, nonché con l'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001 (quale norma statale interposta);*

con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009, e con l'art. 8-sexies del decreto legislativo n. 502/1992 (quali norme statali interposte).

3.1 L'art. 13, comma 20, della legge regionale Sicilia n. 16/2022 autorizza, per l'esercizio finanziario 2022, la spesa di «500 migliaia di euro» al fine di assicurare agli operatori impegnati nell'emergenza COVID-19 presso l'Azienda ospedali riuniti Villa Sofia-Cervello di Palermo il riconoscimento dell'indennità di cui all'art. 5, comma 8, della legge regionale Sicilia n. 9/2020, prevedendone la copertura con le disponibilità di cui al comma 9 del medesimo art. 5.

Il comma 21 dell'art. 13 estende poi il beneficio previsto dall'art. 5, comma 8, della legge regionale n. 9/2020, al personale dipendente dalla Società servizi ausiliari S.p.a., impegnato nei servizi ausiliari presso le aziende sanitarie afferenti pazienti COVID, individuandone la copertura nelle disposizioni di cui al comma 9 della medesima precedente legge regionale n. 9/2020.

Il successivo comma 57 dell'art. 13 dispone infine come segue: «Al fine di garantire il riconoscimento del beneficio di cui al comma 8 dell'art. 5 della legge regionale n. 9/2020, agli operatori sanitari che hanno prestato servizio in costanza dell'emergenza pandemica presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e presso l'Ismett di Palermo, è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2022, la spesa di 600 migliaia di euro, di cui 150 migliaia per gli operatori dell'Ospedale Buccheri La Ferla - Fatebenefratelli e 450 migliaia per quelli dell'Ismett (Missione 12, Programma 5)».

Occorre premettere che il riconoscimento della indennità di cui al citato art. 5, comma 8, della legge regionale Sicilia n. 9/2020, era *ab origine* previsto per euro 1.000,00/mese, e per il periodo che decorre dal 1° marzo 2020 e fino al termine dello stato d'emergenza sanitaria, e diretto agli operatori sanitari di ruolo con afferenza COVID del S.S.R. e di emergenza/urgenza, SEUS/118, autisti soccorritori, infermieri, medici e medici 118 EST, impegnati nell'emergenza COVID, e gli oneri derivanti sono coperti ai sensi del comma 9 del citato art. 5, anche attraverso l'utilizzo delle risorse extraregionali non impegnate.

Quindi, i commi 13, 20 e 57 dell'art. 13 della legge regionale n. 16/2022 qui in discorso, nell'individuare in maniera puntuale i «nuovi» destinatari della stessa, prefigura una nuova fattispecie rispetto a quella disciplinata dal citato comma 8 dell'art. 5 della legge regionale Sicilia n. 9/2020, con necessità di nuova copertura, appunto anche attraverso l'utilizzo delle risorse extraregionali non impegnate.

3.2 Sempre in via preliminare sul meccanismo di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 5 della precedente legge regionale n. 9/2022, che le disposizioni in esame mirano ad estendere agli ulteriori soggetti ivi indicati, occorre più dettagliatamente precisare quanto segue.



L'art. 5, comma 8, della legge regionale Sicilia n. 9/2020, ha riconosciuto al personale del S.S.R. coinvolto nella gestione della pandemia COVID-19, assunto a tempo indeterminato o a tempo determinato anche con forme flessibili, e, con esclusione di quello reclutato in deroga, mediante avvisi legati all'emergenza, un riconoscimento economico mensile di euro 1000,00 per il periodo che decorre dal 1° marzo 2020 e genericamente fino al termine dello stato d'emergenza sanitaria, in aggiunta al sistema premiante aggiuntivo ordinario.

Il successivo comma 9 ha previsto che agli oneri di cui al precedente comma si provvede con il «fondo sanitario regionale», come integrato dalle risorse nazionali per l'emergenza COVID-19, e con le risorse extraregionali liberate, previa riprogrammazione, ai sensi della vigente regolamentazione comunitaria. La legge regionale n. 9/2020 è stata in effetti emanata anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 34/2020, il quale - merita ricordare - ha esteso la finalizzazione delle risorse di cui all'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020(1), oltre che alla remunerazione del lavoro straordinario, prioritariamente alla remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro del personale dipendente nonché, per la restante parte, ai relativi fondi incentivanti [art. 2, comma 6, lettera a)], consentendo altresì alle regioni ed alle province autonome di incrementare, fino al doppio delle risorse ivi previste, con proprie risorse disponibili a legislazione vigente, fermo restando l'equilibrio economico sanitario della regione e provincia autonoma [art. 2, comma 6, lettera b)].

L'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020, per l'anno 2020, ha quindi previsto, in deroga all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, un finanziamento aggiuntivo in favore del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale, da destinare prioritariamente alla remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro del personale dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale direttamente impiegato nelle attività alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19, nonché, per la restante parte, ai relativi fondi incentivanti, consentendo altresì alle regioni ed alle province autonome di incrementare, fino al doppio delle risorse ivi previste, con proprie risorse disponibili a legislazione vigente, fermo restando l'equilibrio economico sanitario della regione e provincia autonoma.

3.3 Tanto premesso, occorre evidenziare che il beneficio mensile previsto dal primo periodo del comma 8 dell'art. 5 della legge regionale n. 9/2020 non è contemplato dai decreti legge sopra ricordati (né dal n. 34/2020, né dal n. 18/2020), né, in effetti, risulta compatibile con l'attuale sistema di determinazione dei trattamenti economici previsto dalla contrattazione collettiva, a cui è riservata la disciplina dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici contrattualizzati ai sensi dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, e che non contempla la possibilità di erogare benefici al di fuori della cornice definita dalla stessa contrattazione nazionale e da quella integrativa, quest'ultima a valere sui fondi per il trattamento accessorio.

Ne consegue che il legislatore regionale - con le norme del 2022 in questione - ha introdotto criteri propri con riferimento ai nuovi destinatari del beneficio (gli operatori prestanti servizio presso la Società servizi ausiliari S.p.a., presso l'Ospedale Buccheri La Ferla - Fatebenefratelli e presso l'Ismett di Palermo), appunto non presi in considerazione dal citato decreto-legge n. 18/2020, e ciò in quanto le disposizioni statali sono state indirizzate al solo personale dipendente del Servizio sanitario nazionale ovvero al personale contrattualizzato.

Le norme regionali in esame sono pertanto incompatibili con l'attuale sistema di determinazione dei trattamenti economici previsto dalla contrattazione collettiva, a cui - si ripete - è riservata in via esclusiva la disciplina dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici contrattualizzati ai sensi dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001.

In conclusione, dunque, le norme regionali impugnate con il presente motivo di ricorso, si pongono anzitutto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, considerata la riserva esclusiva dello Stato sulla materia dell'ordinamento civile, e quindi sui rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile e dai contratti collettivi di categoria.

3.4 In seconda e concorrente battuta, le medesime norme regionali non risultano coerenti neppure con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui la Regione siciliana è tuttora sottoposta, ed in base al quale - si rammenta - essa non può erogare livelli ulteriori di assistenza rispetto a quelli previsti dalla normativa statale.

(1) Articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020 - "Finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale": "Per l'anno 2020, allo scopo di incrementare le risorse da destinare prioritariamente alla remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro del personale dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale direttamente impiegato nelle attività di contrasto alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19, i fondi contrattuali per le condizioni di lavoro della dirigenza medica e sanitaria dell'area della sanità e i fondi contrattuali per le condizioni di lavoro e incarichi del personale del comparto sanità, nonché, per la restante parte, i relativi fondi incentivanti sono complessivamente incrementati, per ogni regione e provincia autonoma, in deroga all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa di personale, dell'importo indicato per ciascuna di esse nella tabella A allegata al presente decreto".



Al riguardo, l'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009, in merito alla cogenza degli interventi individuati dai piani di rientro dal disavanzo sanitario regionale, che sono vincolanti per le regioni destinatarie (quale la Regione siciliana), sancisce che le regioni medesime sono obbligate a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del suddetto Piano.

D'altro canto, le norme regionali in questione dispongono ancora la corresponsione del beneficio di che trattasi al perdurare dello stato di emergenza, che - si rammenta - è formalmente cessato sin dal marzo 2022. Esse hanno in sostanza l'effetto di estendere il ristoro di cui al citato art. 5, comma 8, della legge regionale Sicilia n. 9/2020 oltre la fine dello stato di emergenza, e senza indicazione di alcun termine finale di applicazione.

Ed invero, i riflessi finanziari di queste norme - verosimilmente superiori a quelli consentiti dalla legislazione statale - si pongono anche in contrasto con l'art. 81 della Costituzione, nonché con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché le vigenti disposizioni in materia di piani di rientro dal disavanzo sanitario regionale si configurano quali «principi di coordinamento della finanza pubblica».

3.5 In aggiunta, vale anche considerare che il comma 57 dell'art. 13 della legge regionale n. 16/2022 prevede l'estensione del beneficio anche agli operatori sanitari che hanno prestato servizio presso le strutture sanitarie private «accreditate» con il S.S.R. ivi indicate.

Orbene, in base alla legislazione nazionale, i rapporti del Servizio sanitario nazionale con gli erogatori privati «accreditati» sono regolati da appositi accordi contrattuali, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992, ed i predetti accordi remunerano le prestazioni rese dai privati accreditati attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprehensive, ai sensi dell'art. 8-*sexies* del medesimo decreto legislativo n. 502/1992:(2) non sono pertanto remunerabili i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie che vengano a convenzionarsi con il S.S.R., ivi compreso il costo del personale.

Anche per tale profilo, dunque, le norme in questione si pongono in ulteriore contrasto con l'art. 81 e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e con l'art. 8-*sexies* del decreto legislativo n. 502/1992, quale norma statale interposta.

4. *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge regionale Sicilia n. 16/2022, per contrasto con gli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione, in relazione agli articoli 14, primo comma, lettera o), e 15 dello statuto speciale della Regione siciliana, approvato con R.D.L. n. 455/1946, e convertito con legge costituzionale n. 2/1948, ed all'art. 1, commi 1 e 145, della legge n. 56/2014.*

4.1 L'art. 13, comma 43, della legge regionale Sicilia n. 16/2022, stabilisce quanto segue:

alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 e successive modificazioni sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 2 dell'art. 6 e al comma 7 dell'art. 14-*bis* le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022» sono sostituite dalle parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023»;

b) al comma 1 dell'art. 51 le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2022» sono sostituite dalle parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2023».

Tale norma, in sostanza, rinvia al 2023 l'elezione dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani, e proroga al 31 agosto 2023 le funzioni degli attuali commissari straordinari che svolgono le funzioni di presidente dei liberi consorzi comunali, in attesa delle elezioni di secondo livello previste in origine dalla legge regionale Sicilia n. 15/2015 («Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane»), e da allora mai indette in quanto sempre rinviate.

In particolare, la lettera a) del citato comma 43, intervenendo sull'art. 6, comma 2, della citata legge regionale n. 15/2015, stabilisce che, in sede di prima applicazione (originariamente prevista per il 2015 ma, come detto, mai realizzatasi), il Presidente della regione fissa la data delle elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali entro sessanta giorni dall'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale del 2023 (a seguito della novella, il previgente termine riferito al 2022 era già stato prorogato dall'art. 1 della legge regionale n. 31/2021).

Analogamente, la lettera a) del citato comma 43 proroga oggi al 2023 l'elezione dei consigli metropolitani, la cui indizione spetta ai rispettivi sindaci metropolitani, ai sensi dell'art. 14-*bis*, comma 7, della legge regionale n. 15/2015.

4.2 Al riguardo, le elezioni per il rinnovo dei consigli comunali e dei sindaci dei Comuni di Palermo e Messina si sono svolte da ultimo il 12 giugno 2022. Come detto, tuttavia, ad esse non sono seguite quelle dei consigli metropolitani delle rispettive città metropolitane.

(2) Art. 8-*sexies* del decreto legislativo n. 502/1992-«Remunerazione»: «Le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento».



La disposizione previgente prevedeva (art. 1, comma 1, lettera *a*), della citata legge regionale Sicilia n. 31 /2021) che, in sede di prima applicazione, l'elezione del consiglio metropolitano si sarebbe dovuta svolgere entro sessanta giorni dall'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nel 2022.

Come detto, tale termine, già prorogato costantemente dal 2015, è stato di nuovo disatteso, in quanto la norma regionale qui impugnata lo ha ulteriormente rimandato al 2023.

Dal canto suo, la lettera *b*) del comma 43 in argomento novella il comma 1 dell'art. 51 della legge regionale n. 15/2015, prevedendo che, fino al 31 agosto 2023, le funzioni di presidente del libero Consorzio comunale continuano ad essere svolte da un commissario straordinario.

In sintesi, dal 2015 ad oggi, la regione ha rinviato per ben undici volte le elezioni degli organi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane, prorogando contemporaneamente la gestione commissariale di tali enti di area vasta:

con legge regionale n. 5/2016 (art. 13) al 30 settembre 2016;
con legge regionale n. 15/2016 [art. 1, comma 1, lettera *c*)] al 30 novembre 2016;
con legge regionale n. 23/2016 [art. 1 comma 1, lettera *d*)] al 30 dicembre 2017;
con legge regionale n. 17/2017 (art. 7, comma 1, lettera *e*)] al 30 giugno 2018;
con legge regionale n. 7/2018 [art. 1, comma 1, lettera *b*)] al 31 dicembre 2018;
con legge regionale n. 23/2018 (art. 9) al 31 luglio 2019;
con legge regionale n. 6/2020 [art. 1, comma 1, lettera *e*)] al 15 novembre 2020;
con legge regionale n. 11/2020 [art. 2, comma 1, lettera *c*)] al 31 gennaio 2021;
con legge regionale n. 34/2020 [art. 1, comma 2, lettera *b*)] al 30 aprile 2021;
con legge regionale n. 13/2021 [art. 2, comma 1, lettera *c*)] al 31 gennaio 2022;
con legge regionale n. 31/2021 [art. 1, comma 1, lettera *b*)] al 31 agosto 2022.

Mentre le proroghe disposte con le LL.RR. nn. 11/2020, 34/2020 e 13/2021 erano state motivate dall'emergenza epidemiologica legata alla pandemia da COVID-19, la proroga disposta con la legge regionale n. 31/2021 prevedeva espressamente che il rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta avvenisse nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e dei consigli metropolitani, nonché dell'approvazione di una legge regionale di riordino della materia.

4.3 Il reiterato rinvio delle elezioni e le conseguenti proroghe dei commissariamenti violano i principi di democraticità di cui all'art. 1, primo comma, della Costituzione, in quanto i *referendum* e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare (*cf.* sentenza costituzionale n. 1/2014), e contrastano altresì con gli articoli 5 e 114 della Costituzione, in quanto l'autonomia e la rappresentatività degli enti *de quibus* sono svuotate da un commissariamento che di fatto dura *sine die*.

Esse si pongono inoltre in contrasto con il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 della Costituzione. La situazione di eccezionalità che poteva giustificare, nell'immediatezza dell'entrata in vigore, della disciplina di riforma la proroga originariamente disposta nel 2016, non può infatti porsi come plausibile ragione giustificativa delle successive 10 proroghe che si sono susseguite in un arco temporale di sei anni: ciò che stabilizza l'eccezionalità oltre ogni ragionevole limite.

Il legislatore siciliano non ha tenuto conto della giurisprudenza di codesta Corte (*cf.* sentenza n. 168/2018), secondo cui il novellato art. 114 della Costituzione, nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale «città metropolitana», ha imposto alla Repubblica il dovere di istituirlo concretamente. Pertanto, la proroga del commissariamento di tali enti, una volta ancora disposta con la previsione regionale qui impugnata, si pone in palese contrasto anche con l'art. 114 della Costituzione.

4.4 Né, del resto, il nuovo ente potrebbe avere disciplina e struttura diversificate da regione a regione, nel presupposto di livelli di governo di disciplina uniforme, con riferimento agli aspetti essenziali (*cf.* sentenza n. 50/2015).

La Regione siciliana, pur avendo dato apparente seguito, con la legge regionale n. 15/2015, all'obbligo di riordino delle circoscrizioni provinciali, ha in realtà finora rinviato le elezioni degli organi provinciali (*rectius*, «liberi consorzi comunali»), ed ha pertanto disatteso la legge statale n. 56/2014 (c.d. «legge Del Rio»), ponendosi al di fuori della cornice normativa di quest'ultima, le cui disposizioni valgono come principi di grande riforma economica e sociale (art. 1, commi 5 e 145), al cui rispetto anche le regioni a statuto speciale sono tenute (*cf.* sentenze n. 168/2018 e n. 160/2021).



A tali principi anche la Regione siciliana soggiace, posto che le disposizioni statutarie di cui all'art. 14 trovano il loro limite nelle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, secondo quanto espressamente statuito dalla Corte costituzionale (per tutte, *cf.* sentenza n. 168/2018).

Il continuo protrarsi dei commissariamenti degli enti di area vasta determina in conclusione una derivazione e dipendenza degli stessi dall'ente regionale, in dispregio della loro autonomia e del principio di riforma sancito dalla richiamata legge n. 56/2014, che concepisce gli enti di area vasta come espressione del livello di governo inferiore (comunale) e non superiore, come di fatto si è realizzato.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 71, della legge regionale Sicilia n. 16/2022, per contrasto con l'art. 43 dello statuto speciale della Regione siciliana, approvato con R.D.L. n. 455/1946 e convertito con legge costituzionale n. 2/1948, con l'art. 116 della Costituzione, e con l'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, in relazione agli articoli 68 e 69 del regio decreto n. 773/1931 («testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza») e agli articoli 116-151 del regio decreto n. 635/1940 («Regolamento per l'esecuzione del TULPS»), quali norme statali interposte.

5.1 L'art. 13, comma 71, della legge regionale Sicilia n. 16/2022, dispone come segue: «Trovano applicazione nella regione fino al 31 dicembre 2022, in attuazione del comma 1 dell'art. 10 del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, le disposizioni di cui all'art. 38-bis del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successive modificazioni».

Secondo tale disposizione, si prevede che anche in Sicilia vengano applicate, fino al 31 dicembre 2022, alcune norme di semplificazione, emanate durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, in materia di attività di intrattenimento e culturali.

In particolare, secondo il richiamato art. 38-bis, comma 1, del decreto-legge n. 76/2020, «fuori dei casi di cui agli articoli 142 e 143 del regolamento di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, al fine di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2021, per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23, destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli dal vivo, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, è sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 24 1, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo, fermo restando il rispetto delle disposizioni e delle linee guida adottate per la prevenzione e il contrasto della diffusione del contagio da COVID-19 e con esclusione dei casi in cui sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali nel luogo in cui si svolge lo spettacolo in oggetto».

Sono tuttavia fatti salvi i casi - espressamente menzionati nella clausola di esclusione posta nell'*incipit* del citato art. 38-bis - in cui occorra il parere della commissione provinciale di vigilanza per i pubblici spettacoli, nonché sia previsto che la SCIA possa essere utilizzata a condizione che il rilascio dell'atto amministrativo dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale.

L'efficacia temporale dell'art. 38-bis del decreto-legge n. 76/2020, originariamente prevista fino al 31 dicembre 2021, è stata poi prorogata alla medesima data del 2022 dall'art. 10, comma 1, del decreto-legge n. 24/2022.

5.2 Nella Regione siciliana le autorizzazioni in materia di pubblici spettacoli, di cui agli articoli 68 e 69 del regio decreto n. 773/1931 («Testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza», c.d. TULPS) e agli articoli 116-151 del regio decreto n. 635/1940 (Regolamento per l'esecuzione del TULPS), sono - ancora - di competenza dei questori.

Ciò perché la regione non ha portato a compimento il recepimento, nel proprio ordinamento ad autonomia speciale, dell'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, nella parte in cui - primo comma, nn. 5) e 6) - sono state attribuite ai comuni le funzioni di rilascio delle licenze ai sensi dei richiamati articoli 68 e 69 del TULPS. Con il citato art. 19, infatti, è stato realizzato un significativo trasferimento ai comuni di specifiche funzioni in materia di polizia amministrativa, tra le quali, come anticipato, quelle concernenti:

la concessione della licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione, di cui all'art. 68 del TULPS;

la licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto di cui all'art. 69 del TULPS.



Più recentemente il legislatore statale, con il decreto-legge n. 91/2013, ha modificato sia l'art. 68 che l'art. 69 del TULPS, prevedendo, a determinate condizioni modali e temporali (eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio), la sostituzione della licenza del sindaco con la SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990.

Quest'ultima disposizione, tuttavia, prevede - al comma 1 - che la SCIA non si applichi, tra l'altro, agli atti «rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze (...)».

Tale clausola di esclusione è coerente, dal punto di vista logico-sistematico, sia con il vasto programma di trasferimento e delegazione delle funzioni amministrative avviato con il menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 (e proseguito fino agli anni duemila), che con le più recenti misure di semplificazione, perché il legislatore statale ha prima trasferito o delegato funzioni statali agli enti locali, poi ne ha accelerato l'*iter* procedurale con strumenti «anticipativi» e «speditivi» come la SCIA.

Allo stesso modo si è proceduto con le licenze di cui agli articoli 68 e 69 TULPS, che prima [art. 19, comma 1, nn. 5) e 6), del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977] sono state conferite ai comuni; quindi, sono state semplificate (con il decreto-legge n. 91/2013 e, da ultimo, con il decreto-legge n. 76/2020) con il meccanismo procedurale della SCIA.

Riguardo alle licenze di pubblica sicurezza rimaste nell'alveo di competenza statale (e segnatamente delle autorità di P.S.), invece, il legislatore ha mantenuto saldo il disposto negativo di cui al comma 1 dell'art. 19 della legge n. 241/1990, e non ne ha previsto la «surrogabilità» con la SCIA.

Ciò anche con l'ultima manovra «di sistema», operata con il decreto legislativo n. 222/2016 (c.d. «decreto SCIA 2»), adottato nel solco tracciato dalla legge di riforma della pubblica amministrazione n. 124/2015), che ha previsto la SCIA come regime amministrativo tipico per numerose tipologie di attività economiche (esercizi di vicinato, strutture ricettive, stabilimenti balneari), devolute alla competenza dei comuni, ovvero per attività che non rivestono profili di diretto e primario interesse per l'Amministrazione dell'interno.

5.3 Diverso è stato il percorso normativo seguito dalla Regione siciliana, con circoscritto riferimento alla materia degli spettacoli e dei trattenimenti: il ricostruito assetto normativo nazionale *in subiecta materia*, caratterizzato dalla licenza del sindaco (cui corrisponde, simmetricamente, il parere di agibilità statica e dinamica del locale di pubblico spettacolo / trattenimento reso dalla Commissione comunale di vigilanza *ex art. 80 del TULPS*, sotto il profilo dell'incolumità pubblica e della sicurezza) e, a determinate condizioni, dalla SCIA presentata presso lo sportello unico per le attività produttive - SUAP, in detta regione non è stato ancora perfezionato in mancanza delle necessarie norme attuative del relativo statuto speciale.

L'art. 22 della legge regionale Sicilia n. 1/1979, in materia di attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali, stabilisce, infatti che «ai comuni sono attribuite le funzioni di polizia amministrativa di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 733, e successive modiche. L'esercizio delle stesse funzioni sarà determinato sulla base delle relative norme di attuazione dello statuto».

Tale ultimo intervento normativo non è stato ancora posto in essere, sicché in Sicilia le licenze per i pubblici spettacoli sono ancora di competenza del questore.

Siffatta conclusione è stata convalidata anche dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che, nella pronuncia n. 236/1989, ha statuito che l'art. 22 della legge regionale n. 1/1979, nell'attribuire ai comuni siciliani le funzioni di polizia amministrativa contemplate nel TULPS, precisa che l'esercizio di tali funzioni sarà determinato sulla base delle relative norme di attuazione dello statuto, e che, in mancanza di dette norme attuative, l'esercizio delle funzioni in questione continua a rimanere nella competenza dell'Autorità di P.S.

Tale orientamento è stato confermato dal Consiglio di Stato, che, in un parere (n. 1510/2002) reso su richiesta del Ministero dell'interno, ha ribadito che, ai fini del trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla Regione siciliana e alle province e ai comuni della stessa regione, non siano ammissibili procedure diverse da quella prevista dall'art. 43 dello statuto speciale.

Il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa contemplate dal TULPS (tra cui le licenze *ex* articoli 68 e 69) ai comuni siciliani, dunque, assume valore pregiudiziale sia rispetto al loro esercizio in concreto che, a fortiori, per la loro semplificazione.

La Regione siciliana, pertanto, ha recepito con la disposizione legislativa qui in discorso una norma statale di semplificazione (appunto l'art. 38-*bis* del decreto-legge n. 76/2020), senza aver preliminarmente attuato la trasposizione delle predette funzioni di polizia amministrativa ai comuni.



5.4 Alla luce di tanto, l'art. 13, comma 71, della legge regionale n. 16/2022, che recepisce le previsioni procedurali e temporali di cui agli articoli 38-*bis* del decreto-legge n. 76/2020, e 10 del decreto-legge n. 24/2022, è in contrasto con le previsioni statutarie (art. 43 dello statuto regionale) e costituzionali (art. 116 della Costituzione, e legge costituzionale n. 2/1948), nonché lesiva delle competenze statali in materia di ordine e sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione.

Difatti, dall'asseverazione - normativa e giurisprudenziale - per cui, in mancanza delle necessarie norme di attuazione, le autorizzazioni di cui agli articoli 68 e 69 del TULPS permangono formalmente e sostanzialmente in capo al questore, discende la logica conseguenza dell'inapplicabilità di quanto previsto dalla disposizione regionale sotto esame, ovvero la sostituzione della licenza questorile con la SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990, atteso che tale norma, come detto, esclude esplicitamente dal proprio ambito di applicazione gli atti rilasciati dall'Amministrazione della P.S.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge regionale Sicilia n. 16/2022, per contrasto con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 (quale norma statale interposta)

6.1 Il comma 92 dell'art. 13 della legge regionale Sicilia n. 16/2022 prevede che, «relativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'art. 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito *budget* per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da COVID-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'art. 48 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'art. 109 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77».

Sono dunque riconosciuti ristori ai centri di riabilitazione ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito *budget* per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da COVID-19, e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, stabilendo, al riguardo, che si applicano le disposizioni di cui all'art. 48 del decreto-legge n. 18/2020.

Le norme statali ivi richiamate (DD.LL. n. 18/2020 e n. 34/2020) sono tuttavia norme adottate in periodo emergenziale, che esaurivano i loro effetti limitatamente a tale periodo.

Il comma in esame è invece in vigore per l'anno 2022, al di fuori del periodo emergenziale (cessato a marzo 2022), e non coperto dalla legislazione vigente.

Pertanto, quanto disposto dall'articolo in esame non risulta coerente con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione siciliana, né con la legislazione vigente.

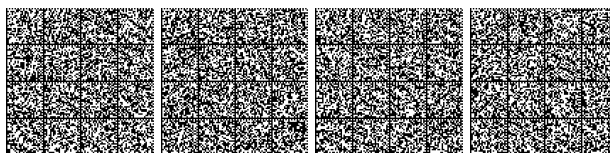
La disposizione si pone dunque in contrasto con l'art. 81 e art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché, come detto in precedenza, le vigenti disposizioni in materia di Piano di rientro dal disavanzo sanitario si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

6.2 Secondo il disposto dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009, gli interventi individuati dal Piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del suddetto piano.

Come anche da ultimo è stato rilevato dalla giurisprudenza di codesta Corte con la sentenza n. 190/2022, resa proprio in sede di impugnazione di una legge della Regione siciliana, «l'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», stabilisce altresì che gli interventi individuati dal piano di rientro sono assolutamente obbligatori. Ne consegue che l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa «necessaria» (art. 81, terzo comma, della Costituzione), posto che un impiego di risorse per prestazioni «non essenziali» verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali».

La norma in esame incorre dunque nella violazione denunciata in quanto è precluso alle regioni sottoposte a piano di rientro erogare prestazioni «non obbligatorie» (da ultimo, in questo senso, *cfr.* sentenza n. 161/2022).

7. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 108, della legge regionale Sicilia n. 16/2022, per contrasto con gli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione, con l'art. 14, comma 1, lettera *f*), dello statuto della Regione siciliana, in relazione all'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150/1942, nonché all'art. 10 della legge n. 104/1992 (quali norme statali interposte), e con l'art. 14, lettera *n*), dello statuto della Regione siciliana, e con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli articoli 135, 143, 145 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42/2004), ed agli articoli 3, 5, lettera *d*), e 6, lettere *D* ed *E*, della «Convenzione europea del paesaggio», cui è stata data esecuzione con legge n. 14/2006 (quali norme statali interposte).



7.1 L'art. 13, comma 108, della legge regionale Sicilia n. 16/2022 prevede quanto segue: «Nelle more della formazione ed approvazione dei PUG, i titoli abilitativi regolarmente rilasciati in deroga agli strumenti urbanistici in forza dell'art. 10 della legge n. 104/1992 e successive modificazioni e/o di altre disposizioni determinano la modifica permanente della programmazione urbanistica purché gli immobili siano stati già realizzati ed i titoli rilasciati almeno diciotto mesi prima della data di entrata in vigore della legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2. In sede di formazione ed approvazione del nuovo PUG si deve tenere conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio di cui al presente comma. È altresì consentito per i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, entro i limiti e con le modalità di cui all'art. 47 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modificazioni, il cambio di destinazione urbanistica per usi non residenziali e/ o commerciali su richiesta degli aventi titolo».

L'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992, stabilisce che «l'approvazione dei progetti edilizi presentati da soggetti pubblici o privati concernenti immobili da destinare alle comunità alloggio ed ai centri socio-riabilitativi di cui ai commi 1 e 3, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi di cui alla presente legge, ove localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione, fatte salve le norme previste dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni, e dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, costituisce variante del piano regolatore. Il venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui alla presente legge prima del ventesimo anno comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area».

La prima parte del citato comma 108 dell'art. 13 si pone dunque in evidente contrasto con quanto previsto dalla ripetuta norma nazionale, di cui il legislatore regionale predica la conforme attuazione («in forza dell'art. 10 della legge n. 104/1992 e successive modificazioni»), in realtà compendiandone invece una surrettizia violazione: essa rende infatti «permanente» il cambio d'uso che la legge nazionale, invece, prevede come destinato a cessare in caso di venir meno dell'uso effettivo prima del ventesimo anno.

L'ultimo periodo del medesimo comma 108 stabilisce poi che gli immobili destinati, in deroga agli strumenti urbanistici, all'uso da parte delle comunità alloggio ed ai centri socio-riabilitativi, possano essere destinati a usi non residenziali e/o commerciali, su richiesta degli «aventi titolo», entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 16/2022.

Al riguardo, la disposizione di cui all'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992(3), persegue la finalità di soddisfare le esigenze abitative e riabilitative dei soggetti con disabilità. In contrasto con lo scopo e con la *ratio* di tale previsione, l'art. 13, comma 108, della legge regionale n. 16/2022 appare distorcere il dato della norma nazionale, piegando l'effetto di variante agli strumenti urbanistici a finalità che risultano estranee alle necessità di tutela delle persone con disabilità.

Si stabilizza, infatti, l'effetto di variante, che in base alla norma nazionale è legato all'uso effettivo dell'immobile da parte delle comunità - alloggio e dei centri socio-riabilitativi, e inoltre si consente, una volta ottenuto tale effetto, di destinare l'immobile a usi non residenziali, e quindi slegati dalle attività proprie di tali comunità e centri. Per di più, tale effetto, del tutto privo di giustificazione, si produce solo nel caso in cui le istanze siano presentate entro il ristretto termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale: previsione, quest'ultima, anch'essa difficilmente spiegabile.

7.2 Alla luce di tanto, risulta chiaro che la disposizione citata sia in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto sacrifica l'esigenza di ordinato assetto del territorio, connaturata alla pianificazione urbanistica, non più in vista dell'interesse costituzionale primario alla tutela della salute e delle necessità esistenziali delle persone con disabilità, bensì per la mera soddisfazione di interessi privati, neppure evincibili dal dettato normativo.

Il sacrificio delle esigenze urbanistiche - alle quali è connaturata anche la considerazione di profili di interesse culturale e paesaggistico - è quindi privo di giustificazione. Di conseguenza, la previsione normativa si pone in contrasto (anche) con il principio di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, che deve sorreggere ogni valutazione concernente il contemperamento di opposti interessi, anche in sede legislativa.

In proposito, occorre tenere presente che codesta Corte costituzionale ha più volte affermato che dall'art. 3 della Costituzione si desume un canone di razionalità della legge ordinaria, rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordi-

(3) Articolo 10, comma 6, della legge n. 104/1992: «L'approvazione dei progetti edilizi presentati da soggetti pubblici o privati concernenti immobili da destinare alle comunità alloggio ed ai centri socio-riabilitativi di cui ai commi 1 e 3, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi di cui alla presente legge, ove localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione, fatte salve le norme previste dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni, e dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, costituisce variante del piano regolatore. Il venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui alla presente legge prima del ventesimo anno comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area».



namento a valori di giustizia e di equità ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (*cf.*, *ex multis*, sentenze costituzionali n. 87 del 2012, n. 421 del 1991, n. 46 del 1993, n. 81 del 1992). Da ciò la violazione del combinato disposto degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

7.3 Sotto concorrente profilo, il comma 108 dell'art. 13 si pone in contrasto anche l'art. 14, primo comma, lettera *f*), dello statuto della Regione siciliana, il quale attribuisce la materia dell'urbanistica alla competenza legislativa esclusiva regionale, ma pur sempre «senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano», e comunque con il limite delle norme statali di grande riforma economico-sociale.

Al riguardo, costituisce dunque parametro interposto l'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150/1942 (c.d. «legge urbanistica»), a mente dei quali, rispettivamente, «in tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi», e «i limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima».

Tali previsioni relative alla «zonizzazione» dei territori comunali, con l'individuazione della relativa disciplina d'uso e dei relativi limiti di edificazione, tuttora vigenti, costituiscono in effetti norme di grande riforma economico-sociale, rappresentando dunque preciso limite alla legislazione regionale in materia urbanistica, nella specie ed in concreto non rispettato dall'impugnato comma 108 dell'art. 13 della legge regionale n. 16/2022.

7.4 Sotto ulteriore concorrente profilo, va rimarcato che l'art. 10 della legge n. 104/1992 fa espressamente salva la applicazione della disciplina in materia del paesaggio, che, invece, la disposizione regionale non prevede. Pertanto, la deroga introdotta dalla norma regionale determina anche un abbassamento della tutela paesaggistica assicurata dall'art. 9 della Costituzione, dalla «Convenzione europea del paesaggio», cui è stata data esecuzione con legge n. 14/2006, e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42/2004).

Tale abbassamento della tutela paesaggistica, pertanto, determina la violazione dell'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto regionale, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione del quale rappresentano parametri interposti gli articoli 135, 143, 145 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché - ancora - dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali ed in particolare dall'art. 3, dell'art. 5, lettera *d*), e dell'art. 6, lettere D ed E, della «Convenzione europea del paesaggio», cui è stata data esecuzione con legge n. 14/2006(4) Codesta Corte ha al riguardo già avuto occasione di affermare che, in attesa della sua approvazione, è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (*cf.*: sentenza n. 182/2006, sentenza n. 74/2021, sentenza n. 219/2021, e sentenza n. 135/2022).

8. Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera *l*), della legge regionale Sicilia n. 16/2022, per contrasto con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 (quale norma statale interposta).

8.1 L'art. 20 della legge regionale n. 16/2022 ha previsto «ulteriori modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13». Segnatamente, al comma 1, lettera *l*), si prevede quanto segue:

«*l*) al comma 73 dell'art. 13 sono apportate le seguenti modifiche:

1) le parole «contributo di euro 300» sono sostituite dalle parole «contributo una tantum dell'importo massimo di euro 300 per l'anno 2022»;

2) le parole «P istituita la Banca dei capelli' con la funzione di radicare la cultura della donazione.» sono soppresse;

3) le parole «in via sperimentale,» sono soppresse;

4) le parole «Per gli anni successivi l'entità degli stanziamenti è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni.» sono soppresse».

(4) Convenzione europea del paesaggio - legge n. 14/2006: Articolo 3: «La presente Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo». Articolo 5, lettera d): «Ogni Parte si impegna a: (...) d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio». Articolo 6 («Misure specifiche»), lettere D) ed E): «D) Obiettivi di qualità paesaggistica: Ogni Parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'art. 5.c. E) Applicazione: Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi».



Il testo aggiornato dell'art. 13, comma 73, della legge regionale Sicilia n. 13/2022, viene in definitiva ad essere il seguente:

«73. La regione eroga un contributo una tantum dell'importo massimo di euro 300 per l'anno 2022 per l'acquisto di una parrucca, quale presidio necessario al benessere della persona ammalata, in favore delle donne residenti in Sicilia, colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli in conseguenza della sottoposizione a trattamenti chemioterapici o affette da alopecia conseguente ad altre patologie. Con delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per la salute, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, sono stabiliti i criteri, i requisiti e le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma. È previsto, per la facilitazione della procedura di erogazione del contributo, il coinvolgimento e la collaborazione delle associazioni di donne e delle associazioni di volontariato che promuovono l'assistenza e il sostegno dei malati oncologici o affette da alopecia presenti nel territorio regionale e assumano la disponibilità a farsi carico, nell'ambito delle attività di informazione e sostegno alle donne, degli adempimenti necessari ai fini dell'inoltro della istanza. Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2022, la spesa di euro 309.864,60».

8.2 Occorre rimarcare che la Regione siciliana è tuttora assoggettata al rispetto del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, approvato ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 /2009, ed essa non può pertanto erogare livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale.

La disposizione legislativa regionale in discorso - che nel complesso prevede un intervento (rimodulato) di assistenza a donne assoggettate agli interventi terapeutici invasivi colà individuati, o a patologia specifica, del tutto eccentrico rispetto ai livelli di assistenza definiti a livello statale, ed appositamente finanziato con risorse regionali - si pone dunque in contrasto con l'art. 81 della Costituzione, e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Si ribadisce al riguardo quanto disposto dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 in merito alla coerenza degli interventi individuati dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che sono vincolanti per la Regione siciliana, la quale è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del suddetto Piano.

P. Q. M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024», pubblicata sul B.U.R. Sicilia n. 38 del 13 agosto 2022:

art. 12;

art. 13, comma 11;

art. 13, commi 20, 21 e 57;

art. 13, comma 43;

art. 13, comma 71;

art. 13, comma 92;

art. 13, comma 108;

art. 20;

per le ragioni e nei termini dettagliati nel corpo del presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri dell'11 ottobre 2022, con allegata relazione;



2) copia della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al bilancio di previsione della regione siciliana per il triennio 2022/2024», pubblicata nel B.U.R. Sicilia n. 38 del 13 agosto 2022.

Roma, 12 ottobre 2022

Avvocato dello Stato: CASELLI

Depositato il 17 ottobre 2022

22C00216

N. 79

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Relazione sulla gestione - Verifica del ripiano delle componenti del disavanzo di amministrazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Relazione sulla gestione - Approvazione della tabella "Economie vincolate al 31 dicembre 2018" - Elenco analitico delle quote vincolate del risultato di amministrazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Risultati generali - Risultato di amministrazione - Determinazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Vincoli di destinazione di risorse finanziarie previsti da leggi regionali - Disciplina.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Approvazione delle variazioni di bilancio per la reiscrizione delle quote accantonate nel risultato di amministrazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2018 - Conto economico e stato patrimoniale - Stato patrimoniale (passivo) - Risultato economico della gestione.

– Legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 18 (Rendiconto generale per l'esercizio 2018), artt. 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18 e Relazione sulla gestione (allegato 1) e allegati collegati.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato (pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), nei confronti della Regione Abruzzo (c.f. 80003170661), in del Presidente in carica, con sede in L'Aquila, via Leonardo Da Vinci n. 6 per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 18 del 3 agosto 2022, recante «Rendiconto generale per l'esercizio 2018» (pubblicata nel Bollettino Ufficiale Abruzzo 17 agosto 2022 n. 115 speciale), con particolare riguardo agli articoli 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18 e alla relazione sulla gestione (allegato 1) e allegati collegati;

La legge regionale in epigrafe è costituzionalmente illegittima, in relazione al contenuto degli articoli e degli allegati di seguito indicati, e viene impugnata, in conformità alla deliberazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 10 ottobre 2022, per i seguenti

MOTIVI

I) Quanto all'art.1 e alla relazione sulla gestione (allegato 1) e agli allegati collegati: violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in riferimento, quale norma interposta, al decreto legislativo n. 118/2011 — principio 9.11.7 dell'Allegato 4/1; Violazione dell'art. 136 Cost., in riferimento alla sentenza n. 235/2021 della Corte costituzionale.



L'art. 1 della legge regionale in epigrafe reca l'approvazione del rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018 ai sensi dell'art. 63 del decreto legislativo n. 118/2011.

Con riferimento alla relazione sulla gestione (Allegato 1) (1) ed in particolare alle tabelle di cui al punto 9.11.7 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118/2011 - previste per:

descrivere la composizione del risultato di amministrazione individuato alla lettera *E*) del Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione;

ed indicare, per ciascuna componente del disavanzo, le modalità di ripiano definite in attuazione delle rispettive discipline, nella prima tabella (Verifica ripiano delle componenti del disavanzo al 31 dicembre 2018)(2), il totale della seconda colonna, denominata «Disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2018», è di importo pari ad euro 517.471.801,40. Tale importo, in conformità a quanto previsto dal predetto principio applicato 9.11.7 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118/2011, dovrebbe coincidere con il risultato di amministrazione individuato alla lettera *E*) del Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, che, invece, risulta essere pari ad euro 517.369.048,(3)

Peraltro, nell'analogha tabella relativa alla «Verifica ripiano delle componenti del disavanzo al 31 dicembre 2016 (4), l'importo del «Disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2016» non coincide con l'importo del risultato di amministrazione lettera *E*) del Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al rendiconto 2016. (5)

Inoltre, nella stessa tabella di «Verifica del ripiano delle componenti del disavanzo al 31 dicembre 2018», il «Disavanzo di amministrazione iscritto in spesa nell'esercizio 2018» (quarta colonna, euro 29.948.247,68) non coincide con la prima voce di spesa del Conto del bilancio (euro 26.162.114,14, Allegato 4 e allegati collegati). (6)

Infine, nella suddetta tabella sono indicate le quote di disavanzo 2014 e 2015 determinate in applicazione dei commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205/2017.

Al riguardo, con la sentenza n. 235/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali contenute nei bilanci di previsione 2018-2020 e 2019-2021 relative alle quote di disavanzo 2014 e 2015 da imputare ai singoli esercizi in applicazione dei predetti commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205/2017 (art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo n. 7/2018 - Bilancio di previsione finanziario 2018-2020 - e art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Abruzzo n. 2/2019 - Bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

La richiamata sentenza costituzionale n. 235/2021 ha ritenuto «costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del *deficit* rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci). [...] Tutto ciò comporta, inoltre, il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.»

La sentenza precisa inoltre che «[i] disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011 il quale prescrive che «In eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio». [...] Gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola contenuta nell'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenza n. 18/2019)»

(1) La relazione di gestione si trova al seguente indirizzo:http://bura.regione.abruzzo.it/2022/_Speciale_115_17_08.pdf_115_17_08.pdf a partire da pag 26.,

(2) Pag. 40 doc. cit. nella nota 1

(3) Pag. 280 doc. cit. nella nota 1

(4) Pag. 37 doc. cit. nella nota 1

(5) Pag. 35, 36 e 37 doc. cit. nella nota 1

(6) Pag. 270 doc. cit. nella nota 1



In considerazione della suddetta sentenza, la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con del n. 76/2022/PARI del 29 marzo 2022, ha dichiarato la non parificazione del rendiconto per l'esercizio 2018 (oltre che quella dei rendiconti 2019 e 2020), affermando che «l'espunzione delle predette disposizioni regionali, con la conseguente sottostima delle quote di disavanzo imputate agli esercizi in esame, ha irrimediabilmente compromesso il principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio, nella parte in cui quest'ultimo non registra il corretto disavanzo che, viceversa, avrebbe dovuto essere recuperato. Ciò determina l'impossibilità di procedere alla parificazione di entrambi i rendiconti in esame, essendone minata in radice la capacità di fornire una corretta rappresentazione complessiva delle relative gestioni e della sostenibilità dei relativi equilibri.»

Tanto rappresentato, il rendiconto approvato con la legge regionale in esame (e, in particolare, lo stesso art. 1 che ne ha disposto l'approvazione, anche con riguardo agli atti allegati sopra menzionati) non ha provveduto al riallineamento contabile richiesto per dare piena attuazione a quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 235/2021, risultando, pertanto, in contrasto con l'art. 136 Cost. e con il principio del rispetto del giudicato costituzionale in esso sancito, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, per violazione, quale norma interposta, del decreto legislativo n. 118/2011, con particolare riferimento al principio sopra indicato.

II) Quanto all'art. 10, comma 1 e alla Relazione sulla gestione (allegato 1) e allegati collegati: Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in riferimento, quale norma interposta, al decreto legislativo n. 118/2011 — art. 11, comma 6, lettera d) e principio 9.11.4 dell'Allegato n. 4/1.

Per quanto concerne l'art. 10 comma 1, recante approvazione della tabella «Economie vincolate al 31 dicembre 2018», nella Relazione sulla gestione (Allegato 1) l'elenco analitico delle quote vincolate del risultato di amministrazione (Allegato 31) (7), di cui all'art. 11, comma 6, lettera d), del decreto legislativo n. 118/2011, non risulta conforme alla rappresentazione della Tabella di cui al principio applicato 9.11.4 dell'Allegato n. 4/1 al decreto legislativo n. 118/2011 (testo vigente al momento della predisposizione degli atti), che:

consente di ricostruire il vincolo tra entrate e spese a destinazione vincolata, indicando il capitolo di entrata correlato a ciascun capitolo di spesa;

e specifica le quote del risultato di amministrazione accantonate riguardanti le risorse vincolate.

Inoltre, nella Relazione sulla gestione, l'elenco analitico delle quote accantonate non comprende il Fondo anticipazioni di liquidità.

Per le esposte ragioni l'art. 10, comma 1, della legge regionale in epigrafe è illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti dianzi citati.

III) Quanto all'art. 11; Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in riferimento, quale norma interposta, al decreto legislativo n. 118/2011.

Nell'ultima riga della Tabella di cui al comma I dell'art. 11, l'aggregato indicato come «Avanzo» deve essere denominato, ai sensi della disciplina del decreto legislativo n. 118/2011, «Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018 (A)», come correttamente riportato nell'Allegato 12 (Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione). (8)

Per le esposte ragioni l'articolo 13 della legge regionale in epigrafe è illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti dianzi citati.

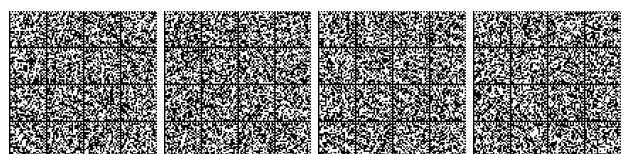
IV) Quanto all'art. 13: Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in riferimento, quale norma interposta, al decreto legislativo n. 118/2011 — art. 42, comma 5 e principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2.

L'art. 13 introduce una disciplina per i vincoli di destinazione in contrasto con l'art. 42, comma 5, del decreto legislativo n. 118/2011. La norma regionale, sebbene non esplicitamente chiarito, si riferisce a «vincoli formalmente attribuiti dall'ente» in quanto fa riferimento «ai vincoli di destinazione di risorse finanziarie previsti da leggi regionali», e dispone «l'eliminazione delle economie risultanti al termine dell'esercizio 2018 in quanto le stesse non essendo vincolate, concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione libero.»

Al riguardo, il citato art. 42, comma 5, del decreto legislativo n. 118/2011, stabilisce che: «Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio [...]». La Regione è tenuta al rispetto della specifica disciplina dei vincoli di destinazione della spesa prevista dal decreto legislativo

(7) Pagg. 117 e 811, ss. doc. cit. nella nota 1

(8) Pag. 280 doc. cit. nella nota 1



n. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, che regola l'apposizione di tali vincoli di destinazione ed il loro utilizzo. Il mancato rispetto del vincolo di destinazione comporta un'elusione dei limiti e delle modalità di utilizzo previste dalla disciplina armonizzata, determinando un artefatto miglioramento del risultato di amministrazione.

Per le esposte ragioni l'art. 13 della legge regionale in epigrafe è illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti d'anzì citati.

V) Quanto all'art. 14: Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in riferimento, quale norma interposta, al decreto legislativo n. 118/2011.

Il comma 1 dell'art. 14 fa erroneamente riferimento alla reiscrizione delle quote accantonate nel risultato di amministrazione, laddove la reiscrizione concerne le quote vincolate del risultato di amministrazione, come specificato nella Relazione sulla gestione (Allegato 1). (9)

Per le esposte ragioni l'art. 14 della legge regionale in epigrafe è illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti d'anzì citati.

VI) Quanto all'art. 18: Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in riferimento, quale norma interposta, al decreto legislativo n. 118/2011.

Con riferimento ai dati della tabella denominata «Stato Patrimoniale (passivo)», di cui al comma 2 dell'art. 18, gli importi per l'esercizio 2018 relativi alle voci: «Totale patrimonio netto» e «Totale debiti» non coincidono con quelli riportati nello Stato Patrimoniale allegato al rendiconto in esame (Allegato 11). (10)

Inoltre, con riferimento ai dati della tabella denominata «Il risultato economico della gestione», di cui al comma 3:

da un lato gli importi per l'esercizio 2017 relativi alle voci: «Componenti positivi della gestione», «Differenza fra comp. positivi e negativi della gestione», «Risultato prima delle imposte», «Risultato economico d'esercizio» non coincidono con i dati riportati nel Conto economico allegato al rendiconto 2017 (legge regionale n. 17/2022);

dall'altro gli importi per l'esercizio 2018 relativi alle voci: «Proventi ed oneri finanziari», «Risultato economico d'esercizio» non coincidono con quelli riportati nel Conto economico allegato al rendiconto in esame (Allegato 9). (11)

Per le esposte ragioni l'art. 18 della legge regionale in epigrafe è illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti d'anzì citati.

P. Q. M.

Si conclude perché, in accoglimento del presente ricorso, codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 18 del 3 agosto 2022, recante «Rendiconto generale per l'esercizio 2018», con particolare riguardo agli articoli 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18 e alla Relazione sulla gestione (allegato 1) e allegati collegati.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2022;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie;

legge regionale n. 18/2022.

Roma, 16 ottobre 2022

L'Avvocato dello Stato:
PALATIELLO

Il vice avvocato generale: DEL GAIZO

22C00217

(9) Pag. 71 doc. cit. nella nota I, in particolare il paragrafo denominato «Articolo 10.1 Saldo finanziario positivo presunto al termine dell'esercizio precedente vincolato».

(10) Pag. 278 doc. cit. nella nota I

(11) Pag. 274 doc. cit. nella nota I



N. 80

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che i Comuni individuano ambiti edificati all'interno delle zone omogenee B e C come identificate dal proprio strumento urbanistico ai sensi del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, compresi i programmi di fabbricazione, caratterizzati da degrado, sottoutilizzo o abbandono del patrimonio edilizio esistente - Facoltà di realizzare, in tali ambiti, interventi di riuso e di riqualificazione su immobili con qualsiasi destinazione, mediante ampliamento o demolizione e ricostruzione con destinazione finale di tipo residenziale, ovvero destinati ai medesimi usi preesistenti se legittimi o legittimati.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che l'individuazione da parte dei Comuni degli ambiti edificati nelle zone previste deve essere approvata con deliberazione del Consiglio comunale, con il procedimento di cui all'art. 12, comma 3, lettera e), della legge regionale n. 20 del 2001.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che la deliberazione di cui alla legge regionale n. 20 del 2022, art. 2, comma 2, può consentire, per gli edifici residenziali ubicati nei contesti rurali, interventi di ampliamento nella misura massima del 20 per cento e di demolizione e ricostruzione nella misura massima del 35 per cento e comunque non oltre 200 metri cubi.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che sono computabili solo i volumi legittimamente realizzati - Prevista computabilità ai fini della determinazione della volumetria complessiva esistente anche delle volumetrie per le quali sia stata rilasciata la sanatoria edilizia straordinaria ai sensi delle leggi statali previste nonché di quelle per cui sia riconosciuto lo stato legittimo ai sensi della normativa statale di settore - Previsione che il calcolo delle volumetrie è effettuato sulla base di quanto risultante dai titoli edilizi, anche rilasciati in sanatoria ordinaria o straordinaria, del fabbricato da ampliare.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che qualora i Comuni non provvedano all'assunzione della deliberazione del Consiglio comunale, di cui alla legge regionale n. 20 del 2022, art. 2, comma 2, ed entro il termine previsto, l'intervento può essere proposto dal singolo proprietario con perizia asseverata da un professionista previa deliberazione del Consiglio comunale.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi di ampliamento finalizzati a ottenere migliori condizioni di comfort abitativo degli alloggi, degli edifici a destinazione residenziale e mista residenziale-altri usi - Condizioni - Realizzazione in contiguità fisica, anche in sopraelevazione, all'edificio e nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime previste dalla strumentazione urbanistica comunale vigente - Prevista applicazione, in mancanza di specifica previsione in detti strumenti, delle altezze massime e distanze minime previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che gli interventi di ricostruzione sono realizzati nel rispetto delle altezze massime previste dagli strumenti urbanistici o delle ulteriori condizioni previste dall'art. 2-bis, comma 1-ter, e dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Fattispecie in cui lo strumento urbanistico prescrive un'altezza massima inferiore rispetto a quella ammessa per le aree confinanti aventi diversa destinazione urbanistica - Previsione che, per assicurare un più adeguato livellamento e uniformità delle altezze, è consentito, per gli interventi di ricostruzione, utilizzare il maggior valore delle altezze massime tra quelle previste per le aree contermini a quella di pertinenza dell'edificio da demolire.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi di demolizione e ricostruzione con delocalizzazione delle volumetrie - Previsione che l'incremento dell'indice di edificabilità di zona derivante da tale ricostruzione non costituisce variante alle previsioni del piano urbanistico comunale.**



Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Limiti di applicazione - Prevista esclusione sia per gli edifici illegittimamente realizzati, anche parzialmente, tranne quelli per i quali sia stato rilasciato titolo edilizio in sanatoria, sia per quelli che abbiano già usufruito degli incentivi normativamente previsti.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Limiti di applicazione - Prevista esclusione degli edifici ubicati in area sottoposta a vincolo con eccezione delle lettere c) e d) del comma 1 degli artt. 136 e 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Disposizione transitoria - Previsione che le pratiche edilizie inoltrate e protocollate ai sensi della legge regionale n. 14 del 2009 presso gli sportelli unici per l'edilizia dei comuni pugliesi, prima della data del 29 luglio 2022, sono istruite e concluse secondo le prescrizioni della medesima legge regionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 33 del 2007 - Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti - Previsione che, estendendo il termine dal 30 giugno 2021 sino alla data di entrata in vigore della disposizione, consente il recupero volumetrico degli edifici purché legittimamente realizzati a tale ultima data - Previsione che ammette il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data di entrata in vigore della disposizione alle condizioni previste.

- Legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 20 (“Norme per il riuso e la riqualificazione edilizia e modifiche alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)”), artt. 2, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 8; 3, comma 2, lettera a); 4, commi 5 e 7; 5; 6, comma 1, lettere a) e g); 9; 11; 14.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax: 06/96514000 — PEC: ags.rm@mailcertavvocaturastato.it);

Ricorrente contro Regione Puglia, in persona del Presidente della giunta regionale attualmente in carica resistente per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2, comma 1, comma 2, comma 3, comma 5 e comma 6, dell'art. 3, comma 2, lettera a), dell'art. 4, comma 5 e comma 7, dell'art. 5, dell'art. 6, dell'art. 9, dell'art. 11 e dell'art. 14 della legge regionale Puglia 12 agosto 2022, n. 20, recante «Norme per il riuso e la riqualificazione edilizia e modifiche alla legge regionale 20 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale regionale n. 90 del 16 agosto 2022.

La Regione Puglia ha approvato ed emanato la legge n. 20/2022 con cui in solo sedici ma ben significativi articoli ha introdotto una serie di norme destinate a disciplinare interventi in materia edilizia sul territorio regionale.

Senonché praticamente la metà di questi articoli, e le norme in essi contenute sono, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri, in contrasto con la Costituzione perché lesive dei criteri di riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le regioni riguardo al Governo del territorio e alla tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Con il presente atto, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei ministri deve impugnare la legge regionale in questione, limitatamente alle norme in epigrafe indicate, per i seguenti motivi.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione ai principi dettati dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

La norma in questione, sotto il titolo «Ambiti d'intervento», prevede che i comuni individuino aree ove consentire interventi di riuso e di riqualificazione su immobili con qualsiasi destinazione mediante ampliamento, demolizione e ricostruzione con finalità residenziale o con le destinazioni originarie se legittime o legittimate.

Dette aree sono identificate negli ambiti edificati, esclusivamente all'interno delle zone che lo strumento urbanistico definisce come omogenee B e C ai sensi del decreto ministeriale n. 1444/1968, compresi i programmi di fabbricazione, caratterizzati da degrado, sottoutilizzo o abbandono del patrimonio edilizio esistente.

Questa disposizione, laddove ai fini degli interventi consentiti permette l'individuazione comunale di ambiti edificati nelle zone ivi indicate, compresi i programmi di fabbricazione, quindi in relazioni anche ad aree prive di pianificazione urbanistica, si pone in contrasto con le previsioni della legge statale.

Infatti, l'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, che disciplina l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica, prevede che, salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono



consentiti: *a)* gli interventi previsti dalle lettere *a)*, *b)*, e *c)* del primo comma dell'art. 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse; *b)* fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà.

La stessa norma prevede inoltre che nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi indicati al comma 1, lettera *a)*, sono consentiti gli interventi di cui alla lettera *d)* del primo comma dell'art. 3 del testo unico che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modifichino fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione.

Vero è che il governo del territorio, cui appartiene la materia urbanistica ed edilizia, rientra nella competenza legislativa regionale, ma in quanto competenza concorrente essa deve esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato.

Le predette disposizioni statali, che individuano con precisione gli interventi consentiti nelle aree prive di pianificazione, consentendo alle regioni solo di porre limiti più restrittivi, costituiscono principi fondamentali nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che risultano violati dalla disposizione regionale in argomento, non potendosi, all'attualità, equiparare i programmi di fabbricazioni ai Piani regolatori generali.

La natura di principio fondamentale dei precetti contenuti nell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 è pacificamente riconosciuta sia dalla giurisprudenza amministrativa che, soprattutto, dalla stessa giurisprudenza costituzionale (Corte Costituzionale sentenza n. 84/2017; sentenza n. 68/2018) perché — come del resto ritenuto in relazione ad altre coerenti norme del Testo unico — esprime il fine di evitare un'incontrollata espansione edilizia in caso di vuoti urbanistici suscettibile di compromettere l'ordinato futuro governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale.

Essendo quindi posta a tutela di valori di chiaro rilievo costituzionale, alla sua forza vincolante devono attenersi i legislatori regionali.

Pertanto, l'art. 2, comma 1, della legge regionale Puglia n. 20/2022 si pone in contrasto con l'art. 9, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, principi fondamentali nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 9 e dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

L'art. 2, comma 2, prevede che l'individuazione degli ambiti di intervento di cui al precedente comma 1, deve essere approvata dal consiglio comunale con il procedimento disegnato dall'art. 12, comma 3, lettera *e)*, della legge regionale 27 luglio 2001, n. 20.

La Regione Puglia, come noto, ha approvato il Piano paesaggistico con delibera n. 176 del 16 febbraio 2015 (Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 40 del 23 marzo 2015). La legge in esame interviene ora a disciplinare gli interventi di riuso e di riqualificazione, consentendo ai comuni di individuare gli ambiti edificati ove consentire gli stessi con una deliberazione sottratta a ogni verifica di compatibilità, anche di livello regionale, e — quindi — neppure soggetta alla verifica di conformità rispetto al sovraordinato piano paesaggistico.

La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato la necessità che la tutela paesaggistica sia caratterizzata dalla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra regione e organi ministeriali, la quale impone la partecipazione di questi ultimi al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (Corte Costituzionale, sentenza n. 74/2021, sentenza n. 240/2020, sentenza n. 64 del 2015, sentenza n. 197/2014 e n. 211/2013).

In sostanza la regione, nel prevedere che la deliberazione del consiglio comunale di approvazione della individuazione degli ambiti edificati, esclusivamente all'interno delle zone omogenee B e C, dove consentire gli interventi di riuso e di riqualificazione di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, segua il procedimento di cui al citato art. 12, comma 3, lettera *e)*, della legge regionale 27 luglio 2001, n. 20, sottrae tali interventi alla verifica di compatibilità regionale, metropolitana o provinciale e, dunque, alla verifica di compatibilità degli stessi con il piano paesaggistico, la quale deve svolgersi con la necessaria partecipazione degli organi del Ministero della cultura. Tale omissione è particolarmente grave, considerando che tra i contenuti propri del piano paesaggistico vi sono, tra l'altro, la «individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri inter-



venti di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela», nonché la «individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate» (art. 143, comma 1, lettera *g*) e *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

Peraltro, a far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'art. 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici (art. 143, comma 9, del codice dei beni culturali e del paesaggio). Inoltre, l'art. 145, comma 4, dello stesso codice stabilisce che «I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo». Il comma 5 del medesimo art. 145 stabilisce, altresì, che «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

La evidente potenzialità lesiva della norma regionale in relazione alla tutela del paesaggio, che spetta allo Stato, e che è materia appartenente al potere legislativo esclusivo dello Stato, ne determina l'evidente vizio di costituzionalità.

Pertanto, l'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 20/2022 si pone in contrasto con l'art. 9 della Costituzione e con gli articoli 143, comma 9 e 145, del codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 12 agosto 2020, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione ai principi dettati dall'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge n. 1150/1942.

La norma in questione, ponendosi in continuità con le precedenti come sopra censurate, prevede che la deliberazione consiliare di individuazione degli ambiti di intervento può consentire per gli edifici residenziali ubicati nei contesti rurali (zone omogenee E di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968) interventi di ampliamento nella misura massima del 20 per cento e di demolizione e ricostruzione nella misura massima del 35 per cento e comunque non oltre 200 metri cubi, se finalizzati al risanamento igienico-sanitario o alla riqualificazione energetica dell'intero edificio con salto di categoria di almeno due classi, ovvero, qualora per gli ampliamenti non risulti possibile, il conseguimento della classe energetica più alta da dimostrare mediante l'attestato di prestazione energetica di cui all'art. 6 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 ... precedente e posteriore all'intervento, rilasciato da tecnico abilitato nelle forme della dichiarazione asseverata, nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica di cui al Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR).

La medesima disposizione prescrive che siano assicurati l'incremento della superficie permeabile del lotto e che siano migliorate le connessioni ecologiche esistenti.

Come è noto, la legislazione statale assoggetta l'attività edificatoria in zone agricole a stringenti e particolari limitazioni volte a frenare la tendenza all'urbanesimo, secondo quanto prescritto dall'articolo 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (c.d. legge urbanistica), che all'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, prevede che. «In tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. 9. I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima».

In attuazione della predetta disposizione, il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ha individuato, all'art. 2, lettera *et*, tra le «zone di territorio omogenee», anche «le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone».

Il decreto ministeriale n. 1444/DM1968 definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (articoli 3 e 5), fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9) che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee. In particolare, per quanto attiene alle zone agricole, per tutelare il paesaggio e l'ambiente e per controllare



la densità edilizia, è prevista la sostanziale inedificabilità. Anche nei limitati casi in cui è ammessa l'attività edificatoria nelle zone agricole, la stessa è estremamente ridotta ed è stabilito un limite massimo e inderogabile con indice di edificabilità a fini di insediamento residenziale pari a 0,03 metri cubi per metro quadro (*cf.* art. 7, n. 4), del decreto ministeriale n. 1444/1968).

Il decreto ministeriale, nel prescrivere la suddivisione del territorio comunale in zone territoriali omogenee, persegue lo scopo di garantirne un assetto ordinato. I limiti così imposti hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale, come peraltro chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha statuito espressamente che «i limiti fissati dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (v. Corte costituzionale, sentenza n. 232/2005) costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del "primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano"» (Corte costituzionale, sentenza n. 217/2020).

Ora, la norma qui censurata, nel consentire la realizzazione sugli edifici residenziali rurali degli interventi di cui agli articoli 3 e 4, ammette la realizzazione *una tantum* di aumenti di volumetria fino al trentacinque per cento dell'edificio esistente, con limite di 200 metri cubi. La norma quindi, oltre a consentire volumetrie aggiuntive rispetto a quelle previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, appare anche basata su una *ratio* confliggente con quella stabilita dalla normativa statale. L'effetto della disposizione è, potenzialmente, quello di consentire la realizzazione di rilevanti volumetrie residenziali in zona agricola, senza proporzione rispetto alle dimensioni del fondo. Tali ulteriori volumetrie determinano, inoltre, un carico urbanistico aggiuntivo non previsto nelle zone agricole, e tale da determinare la conseguente necessità di realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con conseguente potenziale incremento del l'urbanizzazione delle aree rurali.

Pertanto, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 20/2022 è in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, confliggendo con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5 e 6, della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in relazione ai principi fissati dall'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge n. 1150/1942 e dagli articoli 2-bis e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Il quinto comma dell'art. 2 della legge pugliese prevede che, ai fini degli interventi ivi consentiti, sono computabili solo i volumi legittimamente realizzati. Le volumetrie per le quali sia stata rilasciata la sanatoria edilizia straordinaria in forza delle tre leggi statali che le hanno previste (1985, 1994 e 2003) sono computate ai fini della determinazione della volumetria complessiva esistente; sono altresì utilmente computabili ai fini della volumetria complessiva anche i volumi effettivamente esistenti per cui sia riconosciuto lo stato legittimo ai sensi dell'art. 9-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Il successivo comma 6 inoltre dispone che il calcolo delle volumetrie è effettuato sulla base di quanto risultante dai titoli edilizi, anche rilasciati in sanatoria ordinaria o straordinaria, del fabbricato da ampliare.

Entrambe le disposizioni, dunque, consentono che anche i volumi oggetto di condono edilizio siano computati nella determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico previsto dalla legge regionale, ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali desumibili dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), negli articoli 2-*bis* e 14 del Testo unico dell'edilizia.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 24 del 2022, ha affermato che il titolo in sanatoria rilevante agli effetti della concessione di premialità volumetrica, differisce dal condono edilizio. Infatti: «Mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto).»

È poi particolarmente critico l'ultimo periodo del comma 5, che computa altresì ai fini della volumetria complessiva anche i volumi effettivamente esistenti per cui sia riconosciuto lo stato legittimo ai sensi dell'art. 9-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001. Attraverso l'utilizzo dell'avverbio «altresì», infatti, si individuano i volumi «per cui sia riconosciuto lo stato legittimo ai sensi dell'art. 9-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001» quale categoria diversa o ulteriore rispetto ai volumi indicati al medesimo comma. Invero, al fine di consentire la realizzazione degli interventi previsti, sia per i volumi legittimamente realizzati che per quelli condonati deve essere imposto il rispetto della disposizione di principio del testo unico per l'edilizia. Ciò dovendosi anche rilevare la necessità di indicare che i titoli abilitativi sono stati presentati o rilasciati ovvero si sono formati prima della data di entrata in vigore della legge in commento.



Per questi motivi le disposizioni contenute nei commi 5 e 6 dell'art. 2 della legge regionale in esame violano i principi fondamentali fissati dalle disposizioni statali nella materia «governo del territorio» sopra indicate, e quindi si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 9 e dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.*

Il comma 8 dell'art. 2 della legge regionale prevede che nell'inerzia comunale nell'individuazione degli ambiti di intervento disciplinati dai precedenti commi, dopo centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge l'intervento può essere proposto dal singolo proprietario con perizia asseverata da un professionista previa deliberazione del consiglio comunale.

L'intervento, che comporta anche rilevanti premialità volumetriche e avviene in deroga agli strumenti urbanistici, è rimesso dunque all'iniziativa del privato, al di fuori di un quadro pianificatorio o almeno programmatico da parte del comune, e dunque in assenza di una valutazione complessiva del contesto territoriale.

La scelta così operata dalla regione si presenta dissonante rispetto alla disciplina di tutela dei beni paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio, risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera S), della Costituzione.

Infatti gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia vengono ad essere collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore. Soltanto questo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e regione, stabilisce, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e individua la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha infatti attribuito al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 180/2008).

Attraverso la disposizione in esame, che rimette ai privati — in caso di inerzia del comune — la proposizione degli interventi di demolizione/ricostruzione realizzabili, viene così ad essere compromessa la necessità imprescindibile di una valutazione complessiva della trasformazione del paesaggio, come espressa nell'ambito del Piano paesaggistico, adottato previa intesa con lo Stato.

La Corte costituzionale ha più volte affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte costituzionale, sentenza n. 86/2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale». Anche di recente, la Corte costituzionale ha ribadito che «la circostanza che la regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizia esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", che si impone al legislatore regionale, sia nelle regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 20161 che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti» (Corte costituzionale, sentenza n. 86/2019 citata).

Pertanto, la disposizione in esame viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, l'abbassamento del livello della tutela comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte costituzionale, sentenza n. 367/2007), per violazione dei parametri interposti costituiti dagli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore.

La circostanza poi che la Puglia è dotata di un piano paesaggistico fatto previa intesa con lo Stato, la disposizione censurata, che menoma l'effettiva portata del suddetto piano, dà luogo anche alla violazione del principio di leale collaborazione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 240/2020).

Va inoltre evidenziato che gli interventi di demolizione/ricostruzione consentiti dalla disposizione qui censurata incidono anche sul paesaggio non vincolato, pure oggetto di co-pianificazione con lo Stato, costituente oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con



la legge 9 gennaio 2006, n. 14. La Convenzione prevede infatti, all'art. 1, lettera a), che il termine «paesaggio» «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Oggetto della protezione assicurata dalla Convenzione sono, quindi, tutti i paesaggi, e non solo i beni soggetti a vincolo paesaggistico. L'adempimento degli impegni assunti mediante la sottoscrizione della Convenzione richiede che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di tutela quali beni paesaggistici. Nel sistema ordinamentale, ciò si traduce nei precetti contenuti all'art. 135 del codice di settore, il cui testo è stato integralmente riscritto dal decreto legislativo n. 63 del 2008, a seguito del recepimento della Convenzione europea del paesaggio.

In particolare, il comma 1 del predetto art. 135 stabilisce che «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143».

Il medesimo art. 135 disciplina, poi, la funzione e i contenuti del piano paesaggistico. Ne deriva che, anche con riferimento al paesaggio non vincolato, le regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica, pur non essendo tenute a tale pianificazione necessariamente d'intesa con lo Stato.

Con la legge in esame, invece la Regione Puglia permette la realizzazione di una serie di interventi, aventi un impatto significativo, anche per sommatoria, sui paesaggi, vincolati e non, senza che tali interventi siano correttamente inquadrati nella pianificazione regionale, allo scopo di disciplinarne la compatibilità con i singoli contesti.

Per le ragioni illustrate, emerge altresì sotto altro profilo la violazione degli articoli 9 e 117, primo comma, della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, nonché gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Da ultimo si rileva che la disposizione qui censurata ha contenuto ed effetti sostanzialmente analoghi alle norme di cui alla legge regionale n. 14 del 2009, riguardante il c.d. piano casa pugliese, le cui proroghe sono state più volte già censurate.

La Corte costituzionale, come è noto, non ha mancato di ribadire a più riprese come il c.d. piano casa si configuri alla stregua di «misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. In particolare l'art. 11, comma 5, lettera b1, prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili «incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444». Nel 2009, per dare attuazione a tale norma fece seguito l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, stipulata in data 1° aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali (...) aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente).

La predetta finalità, eccezionale e dunque necessariamente temporanea, viene tuttavia a essere snaturata dalla regione, la quale, attraverso le continue proroghe apportate con le leggi regionali che si sono susseguite nel tempo, nonché per il tramite di disposizioni quale quella in esame, determina la sostanziale stabilizzazione delle deroghe agli strumenti urbanistici, con il risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili in deroga alla pianificazione urbanistica.

Al riguardo, occorre osservare che l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, all'ottavo e nono comma, stabilisce il principio fondamentale nella materia del governo del territorio, in forza del quale la disciplina d'uso del territorio stesso deve essere stabilita nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, sulla base della valutazione in concreto dello stato dei luoghi. Il legislatore nazionale non ha previsto la possibilità per le regioni di introdurre in via legislativa la possibilità di derogare alla pianificazione urbanistica, mediante previsioni generali e astratte e, quindi, non basate sulle caratteristiche specifiche di ciascun ambito territoriale. Tale possibilità è stata in effetti consentita al legislatore regionale soltanto in via eccezionale, in base alla disciplina dei c.d. primo e secondo piano casa (ossia l'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e l'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011).



Al di fuori di tali ipotesi, di carattere transitorio e dettate dal legislatore nazionale, vige il principio fondamentale già richiamato, in base al quale la disciplina d'uso del territorio deve essere stabilita mediante la pianificazione urbanistica comunale.

E comunque la stessa normativa sul piano casa escludeva la possibilità di derogare al decreto ministeriale n. 1444/1968. Posta la predetta cornice di principio, non è consentito alle regioni introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli *standard* urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli *standard* fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

La stabilizzazione degli interventi di c.d. piano casa e simili determina, nel complesso, anche la lesione della tutela paesaggistica, come ha rimarcato anche di recente la Corte costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 24/2022).

In altra occasione, la Corte ha pure sottolineato che «la circostanza che la regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», che si impone al legislatore regionale, sia nelle regioni a statuto speciale (Corte costituzionale, sentenza n. 189/2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti (Corte costituzionale, sentenza n. 86/2019).

Alla luce di quanto esposto, l'art. 2, comma 8, della legge regionale della Puglia n. 20 del 2022 contrasta con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004. Sono, inoltre, violati i principi fondamentali posti dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dall'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera a), della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

La norma che con il presente motivo si censura stabilisce che l'ampliamento consentito dal precedente comma 1 (ossia quello finalizzato ad ottenere negli edifici residenziali e a destinazione mista migliori condizioni di *comfort* abitativo degli alloggi) è condizionato al soddisfacimento di alcuni requisiti, fra i quali la contiguità fisica, anche in sopraelevazione, all'edificio e nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime previste dalla strumentazione urbanistica comunale vigente, con applicazione - in mancanza di specifica previsione in detti strumenti - delle altezze massime e delle distanze minime previste dal decreto ministeriale n. 1444/1968.

Anche in questo caso, la non chiara formulazione della disposizione, in particolare a motivo di quanto disposto nell'ultimo periodo della lettera in commento, indurrebbe a ritenere che possano verificarsi ipotesi in cui nella strumentazione urbanistica comunale vigente non vengano rispettate le previsioni di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare che, alla luce dei noti consolidati orientamenti della Corte costituzionale, le deroghe al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 sono consentite, ai sensi dell'art. 2-*bis*, comma 1 (finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio, in base al successivo comma 1-*bis*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, esclusivamente «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.».

Pertanto, eventuali previsioni difformi dalle previsioni del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, se non ammesse con le modalità ora specificate, non possono trovare applicazione.

Si evidenzia quindi, data la natura di principio fondamentale rivestita dalle previsioni di cui all'art. 2 del Testo unico dell'edilizia, un contrasto della disposizione in argomento con la disciplina di principio contenuta nella richiamata disposizione della normativa statale di riferimento e quindi la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla materia governo del territorio.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 4, comma 5, della legge regionale qui impugnata dispone che gli interventi di demolizione/ricostruzione con aumento di cubatura fino al 30 per cento del legittimamente esistente sono realizzati nel rispetto delle altezze massime previste dagli strumenti urbanistici o delle ulteriori condizioni previste dall'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, e dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, e che la diversa sistemazione plano-volumetrica all'interno dell'area di pertinenza deve essere orientata a soddisfare i requisiti puntualmente indicati dal precedente comma 3.



L'uso della disgiuntiva «o» a segnare un rapporto alternativo tra le previsioni urbanistiche e le «ulteriori condizioni» fissate dalle norme statali porta a consentire che il rispetto di quanto previsto da queste ultime sia ammesso non in via esclusiva, come dovrebbe essere, ma in alternativa e soltanto in via residuale.

Da ciò deriva il contrasto della disposizione regionale in argomento con la richiamata norma statale di principio vincolante per la regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, avuto riguardo alla materia «governo del territorio».

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 7, della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.*

La norma in questione prevede che, al fine di assicurare un più adeguato livellamento e uniformità delle altezze e nei casi in cui lo strumento urbanistico prescriva un'altezza massima inferiore rispetto a quella ammessa per le aree confinanti aventi diversa destinazione urbanistica, per gli interventi di ricostruzione è consentito utilizzare il maggior valore delle altezze massime tra quelle previste per le aree contermini a quella di pertinenza dell'edificio da demolire.

La disposizione ammette un livellamento verso l'alto dei limiti di altezza stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali per le diverse zone del territorio, e ciò sulla base di una previsione generale e astratta, che prescinde, per sua natura, dall'esame dei singoli contesti. Al riguardo, occorre ricordare che i limiti di altezza sono stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali, con riferimento alle zone territoriali omogenee nelle quali si articola la pianificazione urbanistica, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 8 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968. Ciò in conformità al principio fondamentale in materia urbanistica di cui all'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942.

Prevedendo la deroga a tali limiti mediante la legge in argomento, la regione appare aver violato il principio che rimette alla pianificazione urbanistica, sulla base di una valutazione caso per caso, la determina delle altezze massime degli edifici.

Pertanto, la disposizione viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia urbanistica ed edilizia fissati dalla normativa statale di riferimento.

9) *Illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), e comma 3 della Costituzione.*

L'art. 5 disciplina gli interventi demolizione e ricostruzione con delocalizzazione delle volumetrie. In particolare, il comma 3 stabilisce che «(...) l'incremento dell'indice di edificabilità di zona derivante da tale ricostruzione non costituisce variante alle previsioni del piano urbanistico comunale».

Anche in questo caso, viene dettata una norma generale e astratta che deroga alla pianificazione urbanistica comunale, senza tenere conto della specificità dei singoli contesti. Al riguardo, deve tenersi presente che i limiti di densità edilizia sono stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali ai sensi dell'art. 7 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, in conformità al principio fondamentale posto dall'art. 4 I-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942. Ne deriva che, per le ragioni già esposte al paragrafo precedente, la previsione è in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sotto altro profilo, si osserva che, escludendo la necessità di un'apposita variante allo strumento urbanistico al fine di modificare i limiti di densità edilizia, non solo si determina potenzialmente il superamento dei parametri di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, ma si esclude anche la fase di verifica di conformità al piano paesaggistico, che è invece prescritta per gli strumenti urbanistici, e conseguentemente per le loro varianti.

Da ciò la violazione degli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e in particolare dell'art. 145, comma 4; disposizioni, queste, che costituiscono norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

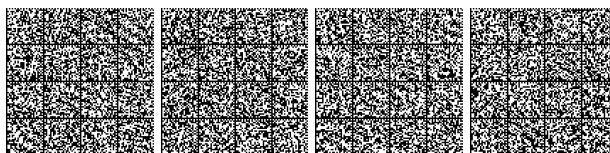
10) *Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 6 individua i limiti all'applicazione della legge di cui all'oggetto.

Il comma 1, lettera a), prevede che, fermo restando quanto previsto dagli articoli 2, comma 4, e 7, comma 2, sono esclusi dalla applicazione della stessa legge, fra gli altri, gli edifici illegittimamente realizzati, anche parzialmente, a meno di quelli per i quali sia stato rilasciato titolo edilizio in sanatoria, e gli edifici che abbiano già usufruito degli incentivi di cui alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale).

Come noto, in tema di stato legittimo degli immobili è intervenuto l'art. 9-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, che così recita:

«1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.



1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.»

In attuazione di tale disposizione statale di principio, la norma regionale, al fine di consentire l'applicabilità delle disposizioni regionali in argomento agli immobili oggetto di sanatoria, avrebbe dovuto necessariamente precisare il termine entro il quale deve essere stato rilasciato il titolo in sanatoria, termine che, ovviamente, non può che essere antecedente alla data di entrata in vigore della legge regionale in esame.

Poiché la disposizione regionale in esame risulta mancante di tale indicazione, essa si pone in contrasto con il principio fondamentale recato dal sopra descritto art. 9-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, recante, con ogni evidenza, una puntuale disciplina in tema di stato legittimo degli immobili, violando così l'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia «Governo del territorio».

11) *Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera g), della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), e comma 3 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.*

Sempre in tema di limiti alla applicazione della legge regionale, lo stesso art. 6, comma 1, alla lettera g), prevede che sono esclusi dall'applicazione della legge in esame, fra gli altri, gli edifici ubicati in area sottoposta a vincolo con eccezione delle lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 136 e dell'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Con tale disposizione, vengono consentiti gli interventi di ampliamento e di demolizione/ricostruzione con aumento di volumetria, questi ultimi qualificati, per espressa previsione dell'art. 4, comma 1, «ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001».

Il combinato disposto delle due previsioni comporta che in presenza di immobili vincolati ai sensi dell'art. 136 e dell'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 sono consentiti gli interventi che il legislatore nazionale, in base alle recenti modifiche dell'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, qualifica come ristrutturazione edilizia. Più in dettaglio, l'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 reca, come è noto, la definizione degli «interventi di ristrutturazione edilizia», ricomprendendovi anche — a seguito delle recenti modifiche — gli interventi di demolizione/ricostruzione con modifica dei parametri edilizi e con aumento di volumetria.

In sostanza, alla stregua dell'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, sono qualificabili — ai soli fini edilizi — come «ristrutturazione edilizia» gli interventi di demo-ricostruzione senza rispetto dei parametri edilizi preesistenti, aventi ad oggetto edifici sottoposti a vincoli diversi da quelli di cui all'art. 136, comma 1, lettera a) e b), del codice dei beni culturali e del paesaggio, ossia gli interventi relativi a immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera c) e d), oppure sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 142 del codice. Al riguardo, va rilevato che le definizioni di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 attengono al regime edilizio degli interventi; ciò vuol dire che valgono unicamente a individuare il titolo abilitativo necessario per procedere alla realizzazione degli stessi.

Detto in altri termini, laddove il PTPR della Regione Puglia, approvato nel 2015, preveda il divieto di «nuove costruzioni», consentendo le sole «ristrutturazioni edilizie», è pacifico che lo stesso debba interpretarsi alla luce della disciplina edilizia all'epoca vigente, pena la violazione del Piano stesso. E, in proposito, occorre tenere presente che nel 2015 gli interventi di demolizione e ricostruzione con modifica dei parametri edilizi ed eventuali incrementi di volumetria erano qualificati come interventi di «nuova costruzione». Ne deriva che il PTPR, nel vietare «nuove costruzioni», ha inteso vietare tutti gli interventi annoverabili nel 2015 nella nozione di «nuova costruzione» e, quindi, anche le demolizioni/ricostruzioni con modifica dei parametri edilizi ed eventuale incremento di volumetria su immobili ricadenti in ambiti vincolati.

L'art. 6, comma 1, lettera g), della legge regionale in esame mira, dunque, a derogare al piano paesaggistico, consentendo la realizzazione di interventi che il PTPR ha inteso espressamente vietare. Con tale disposizione viene arrecato un *vulnus* alla funzione stessa della pianificazione urbanistica, alla quale spetta di dettare regole basate sulla situazione specifica dei luoghi; si determina la potenziale compromissione delle esigenze di tutela paesaggistica, in quanto la regione stabilisce unilateralmente, in deroga al PTPR elaborato d'intesa con lo Stato, la sostanziale «liberalizzazione» degli interventi di demolizione/ricostruzione, anche negli ambiti vincolati paesaggisticamente ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio.



Al riguardo, occorre ricordare che la Corte costituzionale ha già avuto modo di dichiarare l'illegittimità costituzionale di un'altra recente norma della Regione Puglia, parimenti volta a introdurre una deroga alla pianificazione paesaggistica (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2022). In quella occasione, la Corte ha affermato che, mediante il principio di prevalenza del piano paesaggistico di cui all'art. 145, «il codice dei beni culturali ha inteso garantire l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio (fra le tante, sentenze n. 45 del 2022, n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020). In forza di tale principio, al legislatore regionale è impedito di adottare, sia normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, cioè con previsioni di tutela in senso stretto (fra le molte, sentenze n. 261, n. 141 e n. 74 del 2021, e n. 86 del 2019), sia normative che, pur non contrastando con (o derogando a) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni (sentenza n. 74 del 2021), che, per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica. In altri termini, «i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio» sono definiti «secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 11 del 2016, - in senso analogo, sentenze n. 45 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 74 del 2021)». La Corte ha, inoltre, evidenziato che «... la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (Corte costituzionale, sentenza n. 261/2021, e sentenza n. 86/2019)».

Anche per tale ragione il PPTR deve essere messo al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali, che possono mettere in discussione la complessiva ed unitaria efficacia del Piano paesaggistico (fra le varie, sentenze n. 261 e n. 74 del 2021, e n. 11 del 2016)» (Così ancora Corte costituzionale n. 192 del 2022).

Alla luce di quanto precede, l'art. 6, comma 1, lettera g), della legge regionale in questione:

viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in considerazione della violazione del principio fondamentale, posto dalla legge n. 1150 del 1942, in base al quale tutto il territorio comunale deve essere pianificato, dettando — sulla base del quadro conoscitivo dello stato dei luoghi — la disciplina delle varie porzioni del territorio stesso, individuando anche «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico» (*cf.* art. 7 della legge urbanistica);

viola il principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione;

contrasta con il principio di leale collaborazione, stante la scelta della regione di assumere un'iniziativa unilaterale, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2015.

12) Illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

La disposizione in rubrica detta la norma transitoria che prevede che le pratiche edilizie inoltrate e protocollate ai sensi della legge regionale n. 14/2009 presso gli sportelli unici per l'edilizia dei comuni pugliesi, prima della data del 29 luglio 2022, sono istruite e concluse secondo le prescrizioni della medesima legge regionale.

La norma deroga all'ordinario principio *tempus regit actum* (v. fra le altre: Tribunale amministrativo regionale Sardegna - Cagliari - sezione I, 13 gennaio 2022, n. 12) e a quello della c.d. doppia conformità, che trova applicazione in ambito edilizio, secondo il quale per la sanabilità di interventi edilizi è necessario che sia rispettata sia la normativa vigente alla data di presentazione della pratica edilizia in sanatoria, sia la normativa vigente nel momento in cui è avvenuto l'abuso edilizio (sentenza Corte costituzionale n. 24/2022). Infatti, il momento in cui l'amministrazione esercita il potere provvedimento, appare determinante, per stabilire il quadro normativo di riferimento nell'ambito dei procedimenti edilizi.

La disposizione regionale in esame è pertanto censurabile per violazione dell'istituto dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, che, come affermato dalla Corte costituzionale con costante giurisprudenza, costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (sentenza n. 107/2017) ed è «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 101/2013). Da qui la violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, con riferimento alla materia «governo del territorio».

13) Illegittimità costituzionale degli articoli 11 e 14 della legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, per violazione degli articoli 3, 9, 97 e 117, comma 2, lettera s), e comma 3 della Costituzione.



Le due norme indicate in rubrica sono comprese nel Capo II della legge regionale, che raggruppa le modifiche apportate alla legge regionale n. 33/2007 recante «Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate».

Se ne fa una trattazione congiunta, identici essendo i motivi di censura perché entrambe spostano alla data di loro entrata in vigore il termine del 30 giugno 2021 fissato rispettivamente dall'art. 1, comma 3, lettera *a*), e dall'art. 4, comma 1, della legge modificata.

Il primo termine era originariamente riferito al recupero volumetrico degli edifici, il secondo termine al recupero abitativo dei sottotetti.

Al riguardo, giova premettere che la regione, con l'art. 3 della legge n. 38 del 2021, era già intervenuta a modificare la legge n. 33 del 2007, in particolar modo sostituendo la data «30 giugno 2020» con «30 giugno 2021» negli articoli 1, comma 3, lettera *a*), e 4, comma 1. Per effetto di tali modifiche, la normativa regionale era stata, dunque, estesa agli edifici realizzati fino al 30 giugno 2021, con proroga in sostanza di un ulteriore anno della portata applicativa della disciplina (la quinta disposta nel corso degli anni dalla regione).

Ritenendo tale proroga illegittima, il Governo ha impugnato l'art. 3 della legge n. 38 del 2021, su cui tuttora pende ricorso, lamentando la violazione degli articoli 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14, del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e gli articoli 4, 20, 21, 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 e dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Con la legge regionale in oggetto la regione ha apportato modificazioni e integrazioni alla legge regionale n. 33 del 2007, intervenendo anche sulle norme già oggetto di modifica da parte dell'art. 3, della legge regionale n. 38 del 2021, rispetto al quale pende l'impugnativa dinanzi alla Corte.

L'interpretazione degli articoli 1, comma 3, lettera *a*), e 4, comma 1, della legge n. 33 del 2007, come modificati, rispettivamente, dagli articoli 11 e 14 della legge in oggetto, appare innanzitutto dubbia.

Non è chiaro, invero, se il riferimento alla «data di entrata in vigore della presente disposizione» riguardi la legge n. 33 del 2007 o, piuttosto, la legge n. 20 del 2022 e, dunque, se in virtù delle anzidette modifiche i recuperi volumetrici previsti dalla legge n. 33 del 2007 si applichino unicamente agli edifici legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della legge n. 33 del 2007 o a tutti quelli legittimamente realizzati fino alla data di entrata in vigore della legge n. 20 del 2022.

Cionondimeno, le norme in esame — quale che sia l'interpretazione, fra le due, assunta — risultano illegittime.

Ove infatti dovesse intendersi che il riferimento alla «data di entrata in vigore» riguardi la legge n. 33 del 2007 e che, dunque, i recuperi volumetrici si applichino unicamente agli edifici legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore di tale legge, gli articoli 1, comma 3, lettera *a*), e 4, comma 1, della legge n. 33 del 2007, come modificati, rispettivamente, dagli articoli 11 e 14 della legge in oggetto, risulterebbero manifestamente irragionevoli, atteso che si avrebbe una cancellazione retroattiva della disciplina in esame, con pregiudizio per gli interessi dei privati e, in particolare, di tutti coloro che si siano avvalsi della facoltà di recupero dei sottotetti realizzati dopo l'entrata in vigore della legge n. 33 del 2007.

Per questa via, le norme censurate appaiono anche contrarie alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione, proprio in quanto rendono illegittimi, retroattivamente, i procedimenti, anche già conclusi, relativi ai medesimi interventi di recupero di sottotetti, determinando anche l'incertezza delle sorti delle opere già realizzate.

Da qui, pertanto, la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Deve, tuttavia, rilevarsi che l'interpretazione più plausibile delle due previsioni richiamate è quella secondo la quale la formulazione alla «data di entrata in vigore della presente disposizione» si riferisca non già alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 33 del 2007, bensì alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 3, lettera *a*), e all'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2007 come novellate dalla legge regionale n. 20 del 2022 e, quindi, alla data di entrata in vigore di quest'ultima legge.

Così interpretate, le due disposizioni configurano una ulteriore proroga della portata applicativa della disciplina concernente il recupero dei sottotetti (dopo quella già disposta fino al 30 giugno 2021 con l'art. 3 della legge n. 38 del 2021, rispetto al quale, come detto, pende già impugnativa dinanzi alla Corte), illegittima sotto molteplici profili.

Anzitutto, le novelle in esame, ampliando la portata applicativa della norma mediante la modifica del termine finale di applicazione (riferito all'anno di realizzazione degli edifici interessati), risultano idonee a compromettere le competenze statali in materia di paesaggio e di governo del territorio, in conformità ai principi enunciati dalla Corte, la quale ha già annullato norme regionali di spostamento in avanti di termini già fissati, allo scopo di prolungare l'efficacia della normativa regionale (*cf.*: sentenza n. 233 del 2020, riferita alla proroga delle concessioni termominerali disposta da una norma della Regione Basilicata).



In tale occasione, peraltro, la Corte ha messo in luce come le norme regionali che dispongono proroghe, successive nel tempo, al termine di efficacia inizialmente previsto hanno l'effetto di consolidare nel tempo l'assetto «in deroga». («I principi garantiti dalla normativa interna e sovranazionale possono risultare compromessi da una pluralità di proroghe che, anche se di breve durata, realizzino sommandosi tra di loro un'alterazione del mercato, ostacolando, senza soluzione di continuità, l'accesso al settore di nuovi operatori»).

Ciò è esattamente il risultato che la Regione Puglia consegue per effetto delle novelle, con le quali si estende ulteriormente la portata della disciplina derogatoria agli edifici di sempre più recente costruzione, con ciò consolidando «a regime» una disciplina nata come eccezionale e perciò necessariamente temporanea, compromettendo le prerogative statali in materia di tutela del paesaggio e il principio di ordinato assetto del territorio.

In particolare, gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia sono collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. La legge regionale in oggetto, dunque, contrasta con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli) ai fini dell'autorizzazione degli interventi, come esplicitata negli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. I cennati profili di illegittimità non sono superati dai riferimenti al rispetto del codice di settore, nonché della pianificazione paesaggistica pure inseriti con la legge in esame.

L'art. 10 della legge di cui all'oggetto ha previsto, invero, che dopo il comma 1 dell'art. 1 della legge regionale 15 novembre 2007, n. 33, è inserito il seguente: «1-bis. Le previsioni della presente legge sono realizzate nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) elaborato attraverso co-pianificazione Stato-regione e approvato con delibera G.R. 16 febbraio 2015, n. 176, ovvero della disciplina d'uso dei beni paesaggistici di cui al medesimo codice.».

Ancora, l'art. 13 ha sostituito l'art. 3 della legge regionale n. 33 del 2007. Per effetto di tale sostituzione, il comma 1, dell'art. 3 prevede attualmente che «Gli interventi disciplinati dalla presente legge rispettano le previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio) e non possono derogare il Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), elaborato attraverso copianificazione Stato-regione e approvato con delibera G.R. 16 febbraio 2015, n. 176, e rispettano le prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive contenute nelle relative norme tecniche di attuazione. Il rilascio dei titoli edilizi abilitanti è preceduto, se previsto, da nulla osta comunque denominato delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica».

Nonostante la dichiarazione d'intenti della regione, il risultato è quello di assicurare a regime la possibilità di realizzare interventi di rilevante impatto sul territorio direttamente *ex lege*, in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica, e quindi del tutto al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale.

Come è noto, infatti, il piano paesaggistico contiene sia prescrizioni, immediatamente conformative dell'uso dei suoli, sia direttive e indirizzi, che devono essere recepiti negli strumenti di pianificazione urbanistica e da questi ultimi declinati in previsioni puntuali e concrete, mediante i procedimenti di conformazione e adeguamento dei medesimi strumenti urbanistici al PPTR fatto d'intesa con lo Stato (ai sensi degli articoli 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio).

La formula di salvezza del codice dei beni culturali e del paesaggio introdotta dalla regione potrebbe consentire di far salve, al più, le prescrizioni immediatamente vincolanti del piano paesaggistico. Viceversa, gli indirizzi e le direttive contenuti nello stesso piano sono destinati a rimanere inattuati, proprio perché, prevedendo la deroga sistematica alla pianificazione urbanistica, viene impedita l'operatività di quelle prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici che sono dettate in attuazione di tali indirizzi e direttive del PPTR (ad esempio, norme sulla conformazione dei tetti, sugli abbaini, sulle altezze, sui materiali da impiegare nelle costruzioni, ecc.).

La scelta così operata dalla regione presenta criticità rispetto alla disciplina di tutela dei beni paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio, risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

E ciò in quanto gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia vengono ad essere collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore. Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.



La Corte costituzionale ha infatti più volte ribadito che il «principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 141 del 2021, che richiama le sentenze nn. 29, 54, 74 e 101 del 2021; *cf.* anche sentenza n. 251 del 2021).

La stessa Corte ha inoltre rimarcato come essa stessa sia concretamente «chiamata a verificare se la disposizione impugnata si ponga in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, o rechi a esso una deroga» (*cf.* sentenza n. 141 del 2021).

Al riguardo, deve sottolinearsi che nei casi in cui le leggi regionali rechino una disciplina d'uso del territorio, svolgono una funzione pianificatoria che inevitabilmente fuoriesce dai confini della materia «governo dal territorio» e, anche laddove riguardi il paesaggio non vincolato, viene a impingere nella materia della tutela del paesaggio, riservata allo Stato, la quale pone in capo alle regioni un vero e proprio obbligo (e non la mera facoltà) di pianificare l'intero territorio regionale mediante i piani paesaggistici (art. 135 del codice).

Le regioni pertanto che, in assenza di una specifica disposizione statale (come avviene per esempio nell'ipotesi del c.d. piano casa, peraltro di carattere eccezionale e transitorio), disciplinano il territorio regionale mediante legge eludono l'obbligo di pianificazione del territorio mediante l'unico strumento deputato a contenere la normativa d'uso del territorio, ossia il piano paesaggistico.

Con riferimento ai beni paesaggistici, peraltro, il legislatore statale inibisce alle regioni di dettare in via autonoma una disciplina d'uso, che è riservata alla co-pianificazione obbligatoria. In tale ipotesi la regione, disciplinando unilateralmente il paesaggio vincolato, nonostante l'avvenuta approvazione del piano paesaggistico, viene meno all'obbligo di co-pianificazione, con ciò derogando e ponendosi in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica.

Mediante le disposizioni in esame, la Regione Puglia si sottrae dunque ingiustificatamente al proprio obbligo di co-pianificazione del paesaggio con lo Stato, esercitando una funzione di disciplina del paesaggio e dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo, nonostante la copianificazione costituisca un principio inderogabile posto dal codice (Corte costituzionale n. 251 del 2021).

Alla luce di tutto quanto sopra illustrato, emerge la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, l'abbassamento del livello della tutela determinato dalla legge regionale in oggetto comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007), per violazione dei parametri interposti costituiti dagli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore.

Sotto altro profilo, la normativa regionale pretende di estendere una normativa speciale incentivante, applicabile per sua natura agli edifici più vetusti, in quanto attuativa dei principi di contenimento del consumo di suolo e di efficientamento energetico, agli edifici di più recente realizzazione, con ciò contravvenendo al principio fondamentale in materia di governo del territorio — sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportatevi dalla legge n. 765 del 1967 — secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale. E ciò, in assenza di una specifica disposizione statale che consenta alle regioni, così come previsto, per esempio, in materia di c.d. piano casa, di assentire, predeterminandone casi e limiti, interventi in deroga agli strumenti urbanistici.

In particolare, costituiscono principi fondamentali in materia di governo del territorio, che si impongono alla potestà legislativa concorrente spettante in materia alle regioni a statuto ordinario, quelli posti dall'articolo art. 41-*quinquies* della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; articolo aggiunto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, tra quali il necessario rispetto degli *standard* urbanistici. Non è pertanto consentito alle regioni introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli *standard* urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli *standard* fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

Il «recupero» a fini abitativi generalizzato, senza alcun limite oggettivo ed esteso ad edifici realizzati nel 2022, previsto dalla norma regionale, è per forza di cose destinato a stravolgere gli *standard* legati al carico insediativo e alla densità abitativa, relativi ai fabbisogni delle dotazioni territoriali di un determinato insediamento e del tutto autonomi rispetto al mero *standard* delle distanze/altezze.

Appare evidente infatti che la sommatoria di «recuperi» a fini abitativi, anche in caso di non incremento di volume fisico (ma solo di volumetria urbanistica) o di superficie utile, è destinata a incidere sul livello sostenibile di popolazione



insediabile compatibile con un certo tessuto abitativo e perciò, inevitabilmente, sugli *standard* urbanistici, intesi quali rapporti fra insediamenti e spazi pubblici o per attività di interesse generale, e sugli *standard* edilizi, quali limiti inderogabili di densità edilizia (fatta eccezione per le altezze/distanze, ove mantenute ferme), comportandone di fatto la deroga.

Persino la disciplina del primo o del secondo piano casa — per sua natura di stretta interpretazione — non consente alle regioni di derogare ai c.d. *standard* urbanistici previsti dalla normativa statale, ma solamente, e solo temporaneamente, agli strumenti urbanistici. La Corte costituzionale ha infatti rimarcato la necessità, per il legislatore regionale, di rispettare sempre e comunque i limiti fissati dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (cfr. sentenza n. 217 del 2020). Tanto più deve negarsi la possibilità per le regioni di derogare ai predetti principi in assenza di una norma di livello statale (quale quella a suo tempo introdotta in materia di c.d. primo e secondo piano casa), che legittimi l'intervento regionale.

È quindi costituzionalmente illegittima una normativa regionale volta a introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli *standard* urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli *standard* fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

Inoltre, poiché la normativa ha ad oggetto anche edifici oggetto di sanatoria, si pone in contrasto col principio che vieta premialità edilizie in caso di immobili abusivi oggetto di sanatoria, esplicitato nell'Intesa del 2009 sul c.d. primo piano casa.

È pertanto violato anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché per violazione dell'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e dell'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

Un ulteriore profilo di illegittimità, infine, riguarda l'irragionevolezza intrinseca della previsione della possibilità di recupero «a regime» dei volumi edilizi relativi a sottotetti anche di recente realizzazione. Come sopra rilevato, la disposizione normativa consente di «recuperare», in deroga alla pianificazione urbanistica, anche i sottotetti realizzati da pochi anni o, addirittura, da pochi mesi. In questi casi, è evidente che nessuna esigenza di efficientamento energetico e di razionalizzazione del patrimonio edilizio può giustificare il sacrificio indiscriminato delle previsioni pianificatorie, degli *standard* e delle esigenze di tutela paesaggistica, queste ultime costituenti valore primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007).

Ne deriva la manifesta irragionevolezza delle disposizioni anche per violazione del principio di proporzionalità e quindi la violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione.

Alla luce di tutto quanto sopra le disposizioni regionali di cui agli articoli 11 e 14 sono censurabili in quanto violano gli articoli 3 e 97 della Costituzione; contrastano con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio; inoltre, l'abbassamento del livello della tutela determinato dalla legge regionale in oggetto comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007), per violazione dei parametri interposti costituiti dagli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore;

Violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché per violazione dell'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e dell'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011; contrastano infine con gli articoli 3 e 9 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza.

Per tutte le esposte ragioni

La Presidenza del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentata e difesa;

Conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 20, in epigrafe elencate e nel presente atto specificamente censurate.

Roma, 12 ottobre 2022

L'Avvocato dello Stato: CORSINI



N. 138

Ordinanza del 17 maggio 2022 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Albertoni Cristiana ed altri contro Compagnia Aerea Italiana spa

Lavoro - Navigazione - Diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo - Prevista prescrizione decorsi due anni dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto.

– Codice della navigazione, art. 937, primo comma.

IL TRIBUNALE DI ROMA

PRIMA SEZIONE LAVORO

In persona del giudice, dott. Antonio Maria Luna all'udienza del 17 maggio 2022, all'esito della Camera di consiglio (ore 19,45) assenti i procuratori delle parti, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 32488 del Ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2021, vertente tra:

1) Albertoni Cristiana, 2) Bucchi Alessia, 3) Burchiellaro Susanna, 4) Cecchi Pietro, 5) Cignoni Stefano, 6) Coluccia Giuseppe, 7) Cipriani Claudio, 8) Carnevaletti Marco, 9) Cravagna Walter, 10) Cusimano Pietro Maria, 11) Delferriere Philippe, 12) Falcetti Federico, 13) Fontana Marcellina, 14) Geri Giuliano, 15) Gatti Massimiliano, 16) Luconi Enrico, 17) Landi Dario, 18) Miccio Cordiale, 19) Masiello Giovanni, 20) Piro Alfonso, 21) Rampin Maurilio, 22) Scagliotti Orlandini Marzio, 23) Usai Riccardo, 24) Van Remoortel Philip, 25) Zanolli Stefano, 26) Zoppi Paolo, elettivamente domiciliati in Roma, al Viale G. Mazzini, n. 25, presso lo studio dell'avv. Barbara Starna che li rappresenta e difende, unitamente all'avv. Sabina Di Giacomo, giusta procure in calce al ricorso introduttivo, ricorrenti e:

Compagnia Aerea Italiana S.p.a., in persona dell'amministratore delegato, dott. Francesco Di Giovanni, elettivamente domiciliata in Roma, alla via della Conciliazione, n. 10, presso lo studio Toffoletto De Luca Tamajo, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaele De Luca Tamajo, Federica Paternò, Francesco Bartolotta e Maria Carmela Lampariello, giusta procura in calce alla memoria di costituzione, convenuta.

Oggetto: retribuzione per i periodi di ferie.

ESPOSIZIONE DEI FATTI

Con ricorso depositato il 1° dicembre 2021, Cristiana Albertoni e gli altri litisconsorti indicati in epigrafe — premesso di aver lavorato alle dipendenze della soc. Compagnia Aerea Italiana S.p.a. dal 13 gennaio 2009 al 31 dicembre 2014, allorquando il loro rapporto di lavoro è proseguito *ex art.* 2112 codice civile alle dipendenze della soc. Alitalia SAI S.p.a., della quale tuttora sono dipendenti, e di aver svolto mansioni a bordo dei velivoli — hanno esposto che, in virtù delle clausole dei contratti collettivi ed aziendali applicati ai rapporti di lavoro, la retribuzione dovuta per ogni giorno di ferie viene determinata prendendo in considerazione, oltre allo stipendio base, la sola indennità di volo minima garantita (IVMG), laddove è dovuta anche una indennità di volo oraria (IVO), commisurata appunto a ciascuna ora di effettivo servizio a bordo di aeromobili; che l'indennità di volo oraria costituisce una quota rilevante della complessiva remunerazione; e che, pertanto, la retribuzione per i giorni di ferie contrattualmente riconosciuta è molto inferiore a quella media complessiva del personale navigante e comunque inferiore rispetto al parametro di proporzionalità e sufficienza sancito dall'art. 36 Cost.

Tanto premesso e richiamate le disposizioni di legge ed europee in materia di diritto alle ferie retribuite, come interpretate dalla Corte di Giustizia (in particolare dalla sentenza 15.9.2011 *Williams* e altri contro *British Airways* - causa C-155/2010), i ricorrenti hanno sostenuto di aver diritto alla inclusione, nella base di calcolo della retribuzione per i giorni di ferie, anche della indennità di volo oraria, e di essere rimasti creditori di differenze retributive da quantificare, in via principale, in base al numero medio di ore di volo giornaliero del personale navigante, cioè all'incirca 2,5, moltiplicando tale numero per i giorni di ferie ed indi per l'indennità di volo oraria così da ottenere la quota di retribuzione per i giorni di ferie riferibile alla indennità di volo oraria, o, in via subordinata, facendo riferimento al valore medio per ogni singolo lavoratore e per ogni anno.



Hanno pertanto chiesto: in via principale: *a)* accertare la nullità e comunque l'illegittimità e contrarietà all'art. 141, comma 2, CE, alle direttive comunitarie 2000/79/CE e 2003/88/CE, ed alle norme italiane di settore, delle disposizione dei contratti collettivi relativi alla retribuzione dei periodi feriali; *b)* per l'effetto, disapplicare tali norme contrattuali e/o interpretarle in senso conforme alla normativa comunitaria, ovvero sostituirle di diritto con le norme imperative violate; *c)* accertare il diritto di percepire, durante il periodo di ferie, una retribuzione calcolata sullo stipendio base, sull'indennità di volo minima garantita e sull'indennità di volo oraria nella misura forfettaria, equivalente, di 2,5 ore di volo per ogni giorno di ferie; *d)* per l'effetto, condannare la società convenuta a corrispondere a ciascun ricorrente le somme indicate in analitici conteggi; *e)* in via subordinata, condannare la società a corrispondere le minori somme pure indicate nel ricorso medesimo.

Con memoria difensiva depositata il 27 gennaio 2022, la Compagnia Aerea Italiana S.p.a. — premesso che la condotta dei ricorrenti si inserisce in un contesto di richieste seriali sollevate da dipendenti della stessa, idonee a scompaginare i conti della azienda sino a portarla sul baratro del dissesto, e che essa si è sempre attenuta in buona fede agli orientamenti giurisprudenziali ed alle indicazioni dei contratti collettivi del tutto uniformi sul tema della non onnicomprensività della retribuzione — ha esposto, in estrema sintesi, le seguenti argomentazioni:

a - i diritti vantati dai ricorrenti sono prescritti ai sensi dell'art. 937 cod. nav., in virtù del decorso del termine biennale, in quanto i rapporti di lavoro intercorsi tra le parti si sono conclusi in data 31 dicembre 2014 mentre la notificazione del ricorso ha avuto luogo il 16 dicembre 2021; è ingiustificato e contrario all'art. 3 Cost. il differente trattamento, in termini di prescrizione, riservato ai lavoratori del settore aereo rispetto ai dipendenti di imprese medio-grandi di altri settori, ragion per cui deve essere rimessa al Giudice delle leggi la questione della legittimità costituzionale dell'art. 937 cod. nav., nella parte in cui fa decorrere la prescrizione dei diritti del personale navigante dallo sbarco successivo alla cessazione o risoluzione del contratto; i diritti vantati dai ricorrenti risultano altresì estinti ai sensi dell'art. 2948, n. 4, del codice civile, per il decorso del termine di prescrizione quinquennale;

b - dal 1° gennaio 2015 sono stati revocati alla società convenuta il certificato di operatore aeronautico e la licenza di volo, e tutto il personale ha visto cessare la validità delle certificazioni e delle specializzazioni necessarie per l'espletamento delle prestazioni lavorative; la convenuta è del tutto estranea alle vicende riguardanti i rapporti di lavoro intercorsi tra i ricorrenti ed altre compagnie aeree, ragion per cui la stessa è priva di legittimazione passiva;

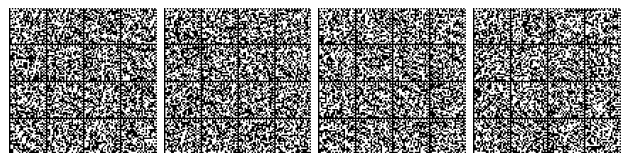
c - alcuni ricorrenti, quali A. Bucchi, G. Coluccia, M. Carnevaletti, P. Cecchi, W. Cravagna, P.M. Cusimano, F. Falcetti, M. Fontana, M. Gatti, G. Geri, E. Luconi, G. Masiello, C. Miccio, M. Scagliotti Orlandini, R. Usai, P. Wan Remootel e P. Zoppi, hanno già adito l'autorità giudiziaria, cioè il Tribunale di Civitavecchia, per chiedere l'accertamento delle spettanze retributive maturate a titolo di ferie per i medesimi titoli e per il medesimo oggetto di causa, con particolare riferimento all'anno 2010; in ragione di ciò, è inammissibile la proposizione dell'odierno ricorso per violazione del principio del *ne bis in idem*;

d - in base alla normativa dettata dall'art. 7 Convenzione O.I.L., dall'art. 3 della direttiva 2000/79/CE, dall'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, dall'art. 4 decreto legislativo n. 185/2005 e dall'art. 10 decreto legislativo n. 66/2003, per la determinazione della retribuzione delle ferie occorre far riferimento alla disciplina contrattuale ed alla espressa volontà delle parti; l'indennità di volo oraria/giornaliera non concorre alla determinazione degli istituti retributivi riflessi e differiti;

e - il personale di volo ha ricevuto, per la retribuzione feriale, oltre alla paga base, un'ulteriore indennità (la IVMG); nel nostro ordinamento non sussiste un principio di onnicomprensività della retribuzione operante con riferimento alla retribuzione feriale; l'autonomia negoziale delle parti sociali può decidere legittimamente di non includere l'IVO come elemento di calcolo della retribuzione feriale; nella contrattazione collettiva di CAI, l'IVO è limitata alle sole giornate in cui vi sia stata l'effettiva presenza del lavoratore nel luogo di lavoro; le previsioni contrattuali che comprendono l'IVMG e non l'IVO nel computo della retribuzione feriale sono soddisfattive del requisito di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost.;

f - dalla lettura della sentenza della CGUE del 15 settembre 2011, in causa C-155/10, emerge chiaramente il principio secondo cui nella retribuzione feriale debbano computarsi tutti gli elementi connessi all'effettivo espletamento delle mansioni svolte; tale principio è soddisfatto mediante l'inserimento dell'indennità di volo standardizzata nel conto della retribuzione feriale, come avviene per i dipendenti CAI;

g - gli articoli 10 del decreto legislativo n. 66/2003 e 4 del decreto legislativo n. 185/2005, attuativi rispettivamente delle direttive 2003/88/CE e 2000/79/CE, ove interpretati nel senso che l'IVO debba essere inclusa nel computo della retribuzione feriale, si pongono in contrasto con gli artt. 3, 36, 39 e 41 Cost., in quanto lesivi dell'autonomia negoziale delle parti sociali e della certezza del diritto; è altresì costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, che ordina l'esecuzione del TFUE, nella parte in cui impone l'applicazione delle direttive 2000/79/CE e 2003/88/CE così come interpretate dalla CGUE nella causa C-155/10; in ragione di tutto ciò, la società convenuta ha chiesto rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli 10 del decreto legi-



slativo n. 66 del 2003 e 4 del decreto legislativo n. 185 del 2005, attuativi rispettivamente della direttiva 2003/88/CE e della direttiva 2000/79/CE, ove interpretati nel senso che essi impongano di includere l'indennità di volo oraria nel computo della retribuzione delle ferie annuali, nonché dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130; in subordine, ha proposto di sollevare questione pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla CGUE dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e dell'art. 4 della direttiva 2000/79/CE chiedendo, con riferimento alla normativa nazionale, «se tali disposizioni ostino ad una disciplina nazionale che consente all'autonomia contrattuale collettiva di prevedere per i lavoratori il pagamento di indennità aggiuntive legate al concreto svolgimento di una determinata mansione, escludendole al contempo dalla retribuzione ordinaria e, di conseguenza, non computandole nella retribuzione dei giorni di ferie annuali»;

h - la modalità di calcolo adoperata dai ricorrenti è erronea, giacché essa utilizza come parametro non il numero di ore di volo effettivamente svolte dal singolo lavoratore, bensì le ore astrattamente volabili, calcolate in misura pari a 2,5 per ogni giorno di ferie, parametro applicato indistintamente a tutti i lavoratori.

1. - I ricorrenti hanno in primo luogo affermato di aver lavorato alle dipendenze della soc. Compagnia Aerea Italiana S.p.a. dal 13 gennaio 2009 al 31 dicembre 2014, data in cui i loro rapporti di lavoro sono proseguiti, ai sensi dell'art. 2112 codice civile e senza soluzione di continuità, alle dipendenze della soc. Alitalia SAI S.p.a.; hanno altresì affermato che sono tutti, alla data del ricorso, ancora dipendenti dell'impresa cessionaria.

La convenuta ha affermato di aver cessato la propria attività di vettore aereo dal 1° gennaio 2015, ma non ha contestato il fatto che i ricorrenti abbiano continuato a rendere le loro mansioni alle dipendenze di impresa cessionaria.

Essa, infatti, ha soltanto rilevato in proposito che «la circostanza secondo la quale i ricorrenti sarebbero poi successivamente transitati in Alitalia SAI in AS, Società terza rispetto alla scrivente e neppure convenuta in giudizio, non impedisce di certo l'avvenuto decorso del termine prescrizione nel caso di specie».

Deve perciò reputarsi circostanza pacifica che vi sia stata cessione di azienda tra la società ora convenuta e la soc. Alitalia SAI.

Ciò vuol dire che i medesimi rapporti di lavoro iniziati alle dipendenze della Compagnia Aerea Italiana sono proseguiti anche dopo il 31 dicembre 2014 e, almeno alla data di deposito del ricorso introduttivo del presente giudizio, non erano ancora cessati.

La formulazione letterale dell'art. 2112, 1° comma, codice civile («In caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano») non sembra dare adito a dubbi circa la prosecuzione del medesimo rapporto, senza alcuna cesura.

Del resto, la cessione di azienda, comportando, di regola, il subentro dell'acquirente nei contratti stipulati per l'esercizio dell'impresa (art. 2558 c.c.), implica che si realizzino, *uno actu*, un insieme di cessioni di contratto disciplinate in forma speciale rispetto a quella tipica regolata dagli articoli 1406 e segg. c.c.

La cessione di contratto è appunto il negozio attraverso cui si realizza il subingresso di un terzo nella intera posizione negoziale di una delle parti del contratto. Non può quindi affermarsi, come sostenuto dalla convenuta, che l'espressione contenuta nell'art. 2112 codice civile sia una mera illusione semantica laddove il legislatore avrebbe solo inteso garantire ai lavoratori ceduti il passaggio senza soluzione di continuità, mentre in realtà si porrebbe in essere un nuovo rapporto di lavoro alle dipendenze di un nuovo datore di lavoro.

La conseguenza di ciò è che i rapporti di lavoro dei ricorrenti sono rimasti i medesimi anche dopo la cessione di azienda e che ad oggi deve affermarsi che gli stessi non sono mai cessati.

Pertanto, non potrebbe accogliersi l'eccezione di prescrizione *ex art. 937, 1° comma, cod. nav.* secondo cui «I diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo si prescrivono col decorso di due anni dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto».

Se, per quanto sopra, non è possibile accogliere la detta eccezione, deve esaminarsi l'eccezione, formulata in subordine, di prescrizione quinquennale *ex art. 2948, n. 4, codice civile* la quale condurrebbe al rigetto delle domande poiché, essendo pacifico che i lavoratori hanno goduto di regime di stabilità reale (la convenuta ha fatto riferimento alle proprie notorie dimensioni occupazionali nel periodo di vigenza dei rapporti di lavoro senza che i ricorrenti abbiano obiettato alcunché), la prescrizione sarebbe decorsa anche durante i rapporti di lavoro (tra il credito di più recente formazione, cioè quello relativo alle prestazioni rese a dicembre 2014, e la proposizione del presente giudizio è trascorso più di un quinquennio).

Devesi però escludere che — come affermato dalla convenuta — la disposizione dell'art. 2948 codice civile possa aver avuto effetto abrogativo dell'art. 937 cod. nav. sia perché, contrariamente a quanto si legge nella memoria di costituzione, il codice civile è stato emanato prima di quello della navigazione (rispettivamente, regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, e regio decreto 30 marzo 1942, n. 327) e comunque entrambi i testi sono entrati in vigore il medesimo giorno, cioè il 21 aprile 1942, sia perché le disposizioni del codice della navigazione hanno carattere speciale e quindi prevalgono su quelle generali del codice civile.



Invero, l'art. 1 del Codice della navigazione, rubricato «Fonti del diritto della navigazione», recita: «In materia di navigazione, marittima, interna ed aerea, si applicano il presente codice, le leggi, i regolamenti, le norme corporative e gli usi ad essa relativi. Ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano di applicabili per analogia, si applica il diritto civile».

La Corte di cassazione, infatti, ha avuto modo di affermare che «in tema di rapporto di lavoro nautico» «le norme del codice civile possono trovare applicazione, secondo il disposto dell'art. 1 cod. nav., solo quando il diritto della navigazione (che costituisce una legislazione speciale con proprie regole ispirate anche ad interessi pubblici) non contenga apposite disposizioni né altre applicabili per analogia» (Cass. civ. sez. lav., 23/04/1991, n. 4386).

Chiarito, dunque, che nel caso in esame non potrebbe farsi applicazione della disposizione generale del codice civile, stante la presenza della speciale e prevalente disposizione del citato art. 937 cod. nav., occorre verificare se l'eccezione di illegittimità costituzionale di tale disposizione sollevata dalla convenuta sia rilevante e non manifestamente infondata.

2. - Circa la prima condizione, appare difficile dubitarne data la necessaria strumentalità della norma dell'art. 937 cod. nav. per la definizione della presente controversia, la quale non può essere risolta senza verificare la preliminare fondatezza dell'eccezione di prescrizione tempestivamente sollevata. La condizione di rilevanza sussiste, quindi, in quanto il giudizio non può essere definito senza applicare la norma oggetto del dubbio di costituzionalità.

In particolare, la norma in questione deve trovare applicazione poiché i diritti vantati dagli attori traggono fonte in rapporti di lavoro nautico e, ove la disposizione fosse riconosciuta incostituzionale, dovrebbe invece applicarsi la disposizione generale del codice civile con parificazione, a tali effetti, del personale di volo alla generalità degli altri lavoratori, ivi compresi i dipendenti della medesima azienda ma non impiegati a bordo degli aeromobili.

3. - Quanto al profilo relativo alla non manifesta infondatezza, la convenuta, pur rammentando la sentenza della Corte costituzionale del 7 novembre 2006, n. 354, che ha dichiarato non fondate le questioni sollevate in relazione all'art. 937 cod. nav., sostiene che, in ragione della molteplicità degli strumenti informatici e dei sistemi postali messi a disposizione (ben diversi da quelli dell'anno 1942, anno di emanazione del codice della navigazione), i lavoratori addetti alla navigazione aerea non hanno gravi difficoltà, durante lo svolgimento del rapporto e della prestazione lavorativa, a far conoscere alla azienda (ed a far valere) le proprie pretese. Pertanto, non sussisterebbe ragione di un trattamento diverso, in punto di prescrizione, rispetto agli altri lavoratori dipendenti da imprese medio-grandi che garantiscono la stabilità del posto di lavoro. La norma sarebbe perciò affetta da vizio di irragionevolezza coperto dal principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3 Cost.

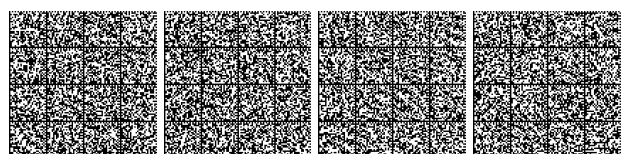
Si osserva che la Corte costituzionale, nel 2006, è stata chiamata a giudicare, tra l'altro, sulla legittimità dell'art. 937 cod. nav. dubitandosi della sua ragionevolezza sotto due profili.

In primo luogo, il giudice rimettente aveva rilevato che, essendo stata estesa la tutela della c.d. stabilità reale al settore nautico ed aeronautico per effetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 96 del 1987 e n. 41 del 1991, le differenze tra i detti tipi di rapporto e la generalità degli altri assistiti dallo stesso regime di stabilità sotto tale profilo erano venute meno, per cui la disciplina in tema di prescrizione del codice della navigazione appariva irragionevole: poiché non vi era alcun «*metus*» di licenziamento per il personale di volo (e navigante), la disposizione che escludeva il decorso della prescrizione in costanza di rapporto, avrebbe comportato una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto disposto nel codice civile in tema di lavoro comune.

In secondo luogo, il giudice rimettente aveva sottolineato che la realtà delle imprese di navigazione aerea, caratterizzata dalla crescente brevità dei voli e dal frequente ritorno del lavoratore nello scalo di arruolamento, era tale da escludere ogni ragionevole giustificazione della norma impugnata.

La Corte costituzionale ha respinto la questione sotto entrambi i profili.

Quanto al primo, ha contestato la fondatezza della interpretazione delle norme censurate negando che il regime speciale della prescrizione avesse la sua *ratio* nel *metus* di licenziamento da parte del lavoratore e rilevando che all'epoca di entrata in vigore dei codici civile e della navigazione, tutti i lavoratori non godevano del regime di stabilità, per cui, «se il legislatore si fosse preoccupato di offrire attraverso la decorrenza della prescrizione una tutela al lavoratore rispetto al *metus* di licenziamento, avrebbe dettato una disciplina comune a tutti i rapporti, ivi compreso il lavoro di diritto comune. Il fatto che la non decorrenza della prescrizione operasse solo per i rapporti disciplinati dal codice della navigazione costituisce prova dell'irrelevanza del *metus* come causa di giustificazione della specificità della disciplina del lavoro nautico e aeronautico».



Inoltre, ha osservato la Corte, posto che la sospensione della decorrenza della prescrizione opera sia nel caso di contratto a tempo indeterminato che di contratto a tempo determinato, nel quale «il timore del licenziamento ha uno spazio notevolmente ridotto», allora deve escludersi che la ragione della norma possa consistere nella tutela del lavoratore rispetto al timore di un licenziamento. Si legge, quindi, nella citata sentenza n. 354/2006: «la *ratio* delle norme censurate affonda le sue radici in alcune caratteristiche tipiche del contratto di arruolamento e del contratto con il personale di volo, le cui persistenti peculiarità rispetto al lavoro ordinario sono connesse sia al momento genetico del rapporto di lavoro e sia alle particolari modalità di erogazione della prestazione lavorativa. Pur nell'ottica di un tendenziale avvicinamento delle discipline, tali specificità del lavoro nautico ed aeronautico sono state più volte ribadite da questa Corte (cfr: sentenze n. 98 del 1973, n. 63 del 1987 e n. 80 del 1994).

Tra gli aspetti peculiari del lavoro nautico ed aeronautico si inquadra anche la durata biennale del termine di prescrizione, ispirata alla maggiore esigenza di certezza di rapporti nell'ambito del diritto della navigazione. Inoltre, a differenza di quanto avviene per i rapporti di lavoro comune, dove il regime di decorrenza del termine prescizionale riguarda solo i diritti retributivi periodici (cfr: sentenze numeri 115 del 1975 e 40 e 41 del 1979), nel caso del lavoro nautico ed aeronautico esso concerne tutti i diritti scaturenti dal rapporto di lavoro.

Se il fondamento razionale delle disposizioni censurate deve, dunque, necessariamente essere ricercato all'interno del sistema del codice della navigazione, esso può essere rinvenuto solo nel fatto che le prestazioni lavorative del personale di bordo o di volo sono destinate ad espletarsi in luoghi diversi da quello di assunzione e di residenza del dipendente.

Con la disposizione sulla decorrenza della prescrizione, il legislatore del 1942 ha inteso dare rilievo ad una situazione o di vera e propria impossibilità (per i rapporti a viaggio) o di particolare difficoltà (nel rapporto a più viaggi, in quello a tempo determinato e in quelli a tempo indeterminato) di esercizio del diritto, connesse alla fisica lontananza dal foro competente, in ciò non discostandosi dalla regola generale dell'art. 2935 codice civile».

In tal modo la Corte ha confutato anche il rilievo circa la diversa realtà del lavoro aeronautico, caratterizzato da brevi voli e dal frequente ritorno del lavoratore nello scalo di arruolamento, affermando che vi sarebbe pur sempre una particolare difficoltà di esercizio del diritto, tale quindi da giustificare la non decorrenza della prescrizione in costanza di rapporto.

Tuttavia, se, certo, da un lato, individuata chiaramente la *ratio* della speciale disciplina della prescrizione nel rapporto di lavoro del personale di bordo non già nel *metus* di licenziamento, bensì nella detta impossibilità o quanto meno particolare difficoltà di esercizio del diritto, non potrebbe ravvisarsi contrasto con il principio di uguaglianza avendo riguardo ai lavoratori che beneficiano della c.d. tutela reale, dall'altro non appaiono manifestamente infondati dubbi di costituzionalità considerando la speciale disciplina sull'orario di lavoro di cui, per esigenze di sicurezza dei voli, beneficiano i lavoratori che prestano servizio a bordo degli aeromobili.

Il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 185, recante Attuazione della direttiva 2000/79/CE relativa all'Accordo europeo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo dell'aviazione civile, stabilisce, all'art. 5, comma 1, che «Fermo restando quanto disposto all'art. 4 in materia di ferie, al personale di volo dell'aviazione civile vengono assegnati giorni liberi da ogni tipo di servizio e di riserva, comunicati preventivamente dal datore di lavoro, nella misura di almeno sette giorni locali per ciascun mese di calendario e comunque di almeno novantasei giorni locali per ciascun anno di calendario, che possono comprendere eventuali periodi di riposo prescritti dalla legislazione vigente».

Invece, la generalità dei lavoratori ha diritto ai riposi settimanali nella misura appunto di almeno 24 ore consecutive ogni sette giorni (art. 9 decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66).

Dunque, un qualunque lavoratore fruisce, oltre le ferie, di complessivi cinquantadue giorni di riposo settimanale annui, invece, colui che appartiene alla categoria del personale di volo fruisce di almeno ulteriori quarantaquattro giorni annui di riposo.

Tale differente disciplina, manifestamente giustificata, come detto, dalle esigenze di garantire la sicurezza dei voli affinché i lavoratori possano e debbano — in maniera indisponibile — pienamente recuperare le energie spese nello svolgimento di mansioni particolarmente stressanti, fa sì che la seria difficoltà che in passato un lavoratore aveva di curare, nel tempo libero dal lavoro, oltre alle ordinarie esigenze familiari e personali, anche i propri interessi, attualmente appare non potersi ravvisare e ciò, sia permesso sottolineare, su un piano giuridico di doverosità, prima ancora che empirico di possibilità.



Il personale di volo, in sostanza, grazie alla disciplina «privilegiata» dei riposi, è posto, quanto alle possibilità di curare le proprie esigenze extralavorative, sullo stesso piano della generalità degli altri lavoratori. Pertanto, quello che la Corte costituzionale ha definito «il fondamento razionale» di questa norma, cioè «la fisica lontananza dal foro competente», almeno nella sua generalità ed assolutezza, non appare più sussistente, dovendosi di contro dare atto della piena possibilità legale di esercizio del diritto, ai sensi dell'art. 2935 codice civile.

A fronte, quindi, di una situazione di parità, sotto tale profilo, sembra non più giustificabile l'esistenza perdurante della disciplina speciale della prescrizione giacché, a parità sostanziale di tempo libero dagli impegni lavorativi, il personale di volo fruisce della possibilità di far valere i propri diritti oltre che durante l'attività lavorativa (come testimoniato dalla presente controversia proposta da lavoratori tutti in attività di servizio), non essendovi a ciò alcun ostacolo di diritto, anche per almeno due anni dopo che il rapporto di lavoro è cessato, laddove gli altri lavoratori, ove non facciano valere i loro diritti nel corso del rapporto, rischiano di vederli estinti per prescrizione nel quinquennio successivo alla maturazione.

Di riflesso, ovviamente, la prospettata irragionevole disparità emerge anche rispetto alla posizione del soggetto debitore, in quanto l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, molto rilevante nell'attività d'impresa, data la necessità per le aziende di poter prevedere i costi della componente lavorativa del ciclo produttivo, viene allo stato a trovarsi diversamente soddisfatta a seconda della norma applicabile in tema di prescrizione, senza, come precisato, che a ciò corrisponda un fattore giustificativo adeguato sul piano giuridico. Sia permesso, peraltro, evidenziare l'importanza ordinamentale del consolidamento delle istanze di certezza dei rapporti giuridici proprio nel settore aeroportuale, caratterizzato dalla frequenza dei fenomeni successori *ex art. 2112 c.c.*, in tal senso la continuità del *vinculum iuris* nel tempo, a fronte di una vicenda modificativa sul piano soggettivo del contratto, renderebbe ancor più significativo il *dictum* qui auspicato.

Infine, alcun *vulnus* è ipotizzabile per i lavoratori dall'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della norma del codice della navigazione, atteso che, oltre quanto chiarito, trovando comunque espansione, in caso d'illegittimità, la norma generale del codice civile, oltre ai generali meccanismi sospensivi correlati al criterio comune del *metus*, troverebbe comunque applicazione il maggior termine prescrizione quinquennale.

Appare dunque non manifestante infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 937, 1° comma, cod. nav., secondo cui «I diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo si prescrivono col decorso di due anni dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto», per contrasto con il principio di ragionevolezza sancito dell'art. 3, 1° comma, Cost.

P. Q. M.

Il Tribunale, visti gli articoli 1 legge Costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 e segg. legge 11 marzo 1953 n. 87,

1. - dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 937, 1° comma, cod. nav., secondo cui «I diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo si prescrivono col decorso di due anni dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto», per contrasto con il principio di ragionevolezza sancito dell'art. 3, 1° comma, Cost.;

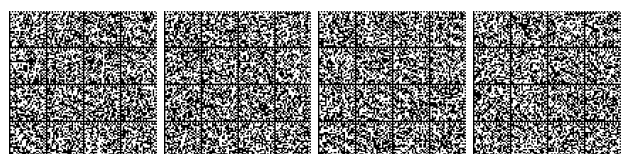
2. - sospende il presente procedimento;

3. - ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza, che viene letta in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

4.- dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Roma, 17 maggio 2022

Il Giudice: LUNA



N. 139

*Ordinanza del 10 ottobre 2022 del Tribunale di Padova nel procedimento civile promosso da P. E.
contro INPS - Istituto nazionale di previdenza sociale*

Processo civile - Capacità processuale - Incapacità naturale della parte - Interruzione del processo e segnalazione al pubblico ministero affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno oppure quello di interdizione o di inabilitazione - Omessa previsione.

– Codice di procedura civile, artt. 75, commi primo e secondo, e 300.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI PADOVA

SEZIONE LAVORO

Il giudice, letti gli atti del proc. n. 1283/2022 RG, a scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'8 settembre 2022;

lette altresì le memorie depositate da entrambe le parti relativamente alla presente questione; pronunzia la presente ordinanza di remissione degli atti alla eccellentissima Corte costituzionale in relazione alla questione di legittimità dell'art. 75, primo e secondo comma del codice di procedura civile, e dell'art. 300 del codice di procedura civile, per eventuale violazione degli articoli 3, 24, 32, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (con riferimento alle due Convenzioni citate in motivazione), nella parte in cui non prevedono che, quando abbia seri e fondati dubbi che la parte persona fisica che ha conferito la procura alle liti, lo abbia fatto in una condizione di incapacità naturale, il giudice disponga l'interruzione del processo e la segnalazione del caso al pubblico ministero affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno oppure quello di interdizione o di inabilitazione.

1. La rilevanza della questione.

Il ricorrente P. E., nel contraddittorio con l'Inps, ha instaurato il presente procedimento di accertamento tecnico preventivo obbligatorio (ai sensi dell'art. 445-bis c.p.c.) al fine di ottenere il riconoscimento del suo diritto all'indennità di accompagnamento prevista dall'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18.

L'Inps ha eccepito la nullità della procura alle liti in quanto dalla documentazione sanitaria da lui stesso prodotta in giudizio, emergerebbe che, sebbene non interdetto né inabilitato né assistito da un amministratore di sostegno, egli si troverebbe in condizioni psicofisiche tali da renderlo incapace di provvedere ai propri interessi, e non avrebbe pertanto la capacità processuale richiesta dall'art. 75 c.p.c.

Il ricorrente ha replicato che, secondo la giurisprudenza, anche costituzionale, il cit. art. 75 c.p.c. non si riferirebbe ai soggetti colpiti da incapacità naturale, ma soltanto a quelli già interdetti, inabilitati o ai quali sia già stato nominato un amministratore di sostegno; né potrebbe applicarsi la sospensione del giudizio — prevista dall'art. 295 c.p.c. — al fine di consentire l'instaurazione di un procedimento volto all'adozione di una misura di protezione nei confronti dell'incapace naturale.

Delineato così l'oggetto del procedimento, questo tribunale rileva, in punto di fatto, che in effetti, dalla predetta recente documentazione sanitaria risulta che il ricorrente è affetto da «psicosi maniaco depressiva tipo maniacale con disturbi comportamentali e con numerosi ricoveri in reparti psichiatrici molto spesso tramite TSO»; «Il paziente ha presentato numerosi episodi di scompenso caratterizzato da umore disforico, accelerazione psicomotoria, comportamenti aggressivi e disinibiti. La consapevolezza di malattia e l'aderenza alle cure è sempre parsa molto limitata ... il funzionamento del paziente (testuale, ndr), che già appariva compromesso, è andato incontro a progressivo deterioramento. Il paziente necessita di essere supervisionato nella gestione della quotidianità anche per quanto riguarda le attività più elementari, non essendo adeguato nella cura di sé, nell'assunzione della terapia farmacologica ... nella gestione del denaro e nell'organizzazione dei ritmi di vita. Va inoltre contenuto nelle sue bizzarre comportamentali, che denotano sempre maggiore disorganizzazione. Nella fase di espansione timica i familiari segnalano inoltre comparsa di comportamenti disinibiti ed esibizionistici». Allo stato degli atti, quindi, sembrerebbe che in effetti il ricorrente versi in una condizione di incapacità di intendere e di volere, tale da consigliare l'applicazione di una delle predette misure di protezione.

La rilevanza della questione risiede dunque nel dover decidere in merito alla possibilità — o meno - che il procedimento possa proseguire, pur in presenza di seri e documentati dubbi circa la capacità naturale del ricorrente.

2. La non manifesta infondatezza.



Come noto, sulla questione della capacità processuale — *ex* articoli 75 e 78 c.p.c. — della parte incapace di intendere o di volere *ex* art. 428 c.c., esiste un orientamento monolitico sia del giudice di legittimità sia di codesta Corte; ma forse non è inutile riflettere nuovamente sull'argomento, che involge la tutela delle persone ccdd. «fragili», come sono quelle che si trovano nella predetta condizione.

Secondo la costante giurisprudenza di legittimità, «l'art. 75 c.p.c., nell'indicare le persone processualmente incapaci, si riferisce ai soggetti che siano stati privati della capacità di agire, in modo assoluto, per effetto di una sentenza di interdizione o in modo parziale, per effetto di una sentenza di inabilitazione e che siano rappresentati o assistiti da un tutore o curatore, senza far menzione, invece, dei soggetti colpiti da incapacità naturale, che non risultino ancora interdetti o inabilitati nelle forme di legge; né, in relazione a questi ultimi, si pone l'esigenza di una sospensione del processo, *ex* art. 295 c.p.c. per il promovimento della procedura di interdizione mediante il rito camerale previsto dagli articoli 712 e ss. c.p.c., posto che la *ratio* della disposizione dettata dall'art. 75 cit. si fonda, da un lato, sull'esigenza che ogni limitazione della capacità di agire, con le relative ricadute sul piano processuale, possa operare solo all'esito finale di uno specifico procedimento e, dall'altro, sull'altrettanto incontestabile esigenza di impedire il pericolo che ogni processo possa subire interruzioni o sospensioni sulla base di situazioni di non sollecito ed agevole accertamento, con il conseguente pregiudizio del diritto di tutela giurisdizionale della parte che ha proposto la domanda» (per tutte, v. la recente sentenza n. 21.507 del 20 agosto 2019).

Si tratta di un orientamento costante e risalente nel tempo. Proprio in un caso analogo, Cass., sez. L, 7 giugno 2003, n. 9147, aveva testualmente affermato che «questa Corte regolatrice ha già avuto occasione di affermare che l'art. 75 c.p.c., nell'escludere la capacità processuale delle persone che non hanno il libero esercizio dei propri diritti, si riferisce solo a quelle che siano state legalmente private della capacità di agire con una sentenza di interdizione o di inabilitazione o con provvedimento di nomina di un tutore o di un curatore provvisorio e non alle persone colpite da incapacità naturale (Cass. 26 maggio 1999, n. 5152; 3 dicembre 1994, n. 10425). Infatti, è stato ulteriormente precisato, l'incapacità processuale è collegata all'incapacità legale di agire di diritto sostanziale e non alla mera incapacità naturale, cosicché l'incapace naturale conserva la piena capacità processuale sino a quando non sia stata pronunciata nei suoi confronti una sentenza di interdizione, ovvero non gli sia stato nominato, durante il giudizio che fa capo a tale pronuncia, il tutore provvisorio ai sensi dell'art. 419 c.p.c. (Cass. 1° febbraio 1988, n. 910; 14 giugno 1977, n. 2480). Questa Corte ha anche sottolineato che, mentre l'incapacità legale risulta dai registri delle tutele e delle curatele e dai registri dello stato civile, l'incapacità naturale richiederebbe un'assurda indagine, da parte di chi agisce o resiste in giudizio, sulle condizioni mentali della controparte, il che costituisce ulteriore ragione per affermare che la incapacità naturale di un soggetto non basta a determinare la perdita della capacità processuale e non può essere allegata e fatta valere, in via di eccezione, dalla controparte».

Tale è dunque l'orientamento costante della suprema Corte.

Anche le varie questioni di legittimità costituzionale sono state dichiarate tutte infondate.

Il pretore di Palma di Montechiaro aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale del cit. art. 75, secondo comma, c.p.c., in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 24 della Costituzione, in quanto, la norma impugnata, non includendo tra le persone processualmente incapaci, che non hanno il libero esercizio dei loro diritti, gli infermi di mente non interdetti né inabilitati né muniti di tutore provvisorio, da un lato creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra gli incapaci legali e gli incapaci naturali, sprovvisti di tutore provvisorio, e dall'altro vulnererebbe il diritto di difesa dell'incapace naturale, consentendo la prosecuzione del processo fino alla *res iudicata* anche nei confronti dell'incapace naturale convenuto in giudizio e rimasto contumace. Corte cost. 19 gennaio 1988, n. 41, ha dichiarato la questione manifestamente infondata, osservando che «qualsiasi limitazione della capacità processuale per gli incapaci naturali si giustifica solo nei casi in cui l'infermità mentale sia tale da poter dare luogo ad un procedimento di interdizione o di inabilitazione; che, per l'interdicendo e l'inabilitando il nostro ordinamento già prevede le figure del tutore provvisorio e del curatore provvisorio la nomina dei quali presuppone, come unica formalità necessaria, l'esame dell'infermo di mente il cui compimento appare indispensabile per legittimare una qualsiasi limitazione del libero esercizio dei diritti; che, conseguentemente, la norma impugnata non crea alcuna disparità di trattamento tra gli incapaci legali e gli incapaci naturali trattandosi di situazioni fra loro diverse che, pertanto, richiedono una differente disciplina; che, d'altra parte, non si ravvisa alcun contrasto tra la norma impugnata ed il diritto di difesa degli infermi di mente garantito proprio dalla mancata estensione dell'incapacità processuale al di fuori della disciplina dell'interdizione e dell'inabilitazione».

In termini analoghi, Corte cost. 5 novembre 1992, n. 468, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità degli articoli 75 e 300 c.p.c. sollevata con riferimento all'art. 24 Cost., ha evidenziato che «non è menomato il diritto di difesa di chi, pur non essendo interdetto, si trovi in stato di abituale incapacità di intendere o di volere ed essendo convenuto non sia in grado di rendersi conto che nei suoi confronti è stato instaurato un giudizio civile. L'ordinamento,



infatti, già appresta, anche se sarebbe opportuno predisporre di più efficaci, strumenti di tutela dell'infermo, come la previsione, tra le attribuzioni generali del pubblico ministero, della tutela dei diritti degli incapaci, anche mediante la richiesta, nei casi di urgenza, dei necessari provvedimenti cautelari (art. 73 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12). Inoltre, in presenza di una causa nella quale il pubblico ministero può intervenire, è previsto che il giudice davanti al quale il giudizio è proposto ordini la comunicazione degli atti al titolare di quell'ufficio (art. 71 c.p.c.) perché, nell'esercizio delle sue funzioni e ricorrendone i presupposti, il pubblico ministero assuma le iniziative necessarie per tutelare la posizione dell'incapace nel processo già pendente, promuovendo, ove del caso, il procedimento di interdizione o di inabilitazione e chiedendo la urgente nomina di un tutore o di un curatore provvisorio». In merito a tale decisione, questo tribunale osserva che la Corte non ha spiegato cosa accada nel processo in cui è parte un incapace naturale, nel senso che non sembra essersi posta il problema degli eventuali effetti pregiudizievoli che l'incapace può subire nel processo e dal processo, fino al momento in cui intervenga il provvedimento di protezione.

Lo stesso esito ha avuto la questione di legittimità dell'art. 75, secondo comma, c.p.c., sollevata dal Tribunale di Verbania sempre con riferimento agli articoli 3 e 24 Cost. Corte cost. 30 maggio 1995, n. 206, l'ha dichiarata manifestamente infondata, ribadendo «che qualsiasi limitazione della capacità processuale per gli incapaci naturali si giustifica solo nei casi in cui l'infermità sia tale da poter dar luogo ad un procedimento d'interdizione o inabilitazione e che per l'interdicendo e l'inabilitando il nostro ordinamento già prevede la figura del tutore e del curatore provvisorio; - che, conseguentemente, la norma impugnata non crea alcuna disparità di trattamento tra gli incapaci legali e gli incapaci naturali trattandosi di situazioni differenziate che richiedono una diversificata disciplina, né è ravvisabile alcuna violazione del diritto di difesa degli infermi di mente garantito proprio dalla mancata estensione dell'incapacità processuale, al di fuori della disciplina dell'interdizione e dell'inabilitazione; - che, inoltre, essendo la tutela degli incapaci prevista quale tipica attribuzione del pubblico ministero, il giudice innanzi al quale è proposta una causa con una parte della cui incapacità naturale si dubiti, deve dare comunicazione al pubblico ministero affinché agisca o intervenga nei modi previsti dalla legge».

Va infine ricordata Corte cost. 5 aprile 2006, n. 198, che ha ugualmente dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78 c.p.c., in riferimento agli articoli 3, comma primo, e 24, comma secondo, della Costituzione, nella parte in cui, secondo il «diritto vivente», non prevede la nomina di un curatore speciale anche per l'incapace naturale, «dal momento che, da un lato, una norma certamente eccezionale (dettata in tema di comparizione personale dei coniugi nel giudizio di scioglimento del matrimonio) non può costituire parametro di riferimento per una disciplina generale, e, dall'altro lato, l'ordinamento prevede — specie a seguito della legge 9 gennaio 2004, n. 6 — forme di protezione dell'incapace naturale, che, attesa l'estrema varietà di ipotesi nelle quali tale forma di incapacità può darsi (sentenza n. 468 del 1992; ordinanza n. 206 del 1995), prendono già in considerazione — anche attraverso provvedimenti provvisori — l'esigenza che tale protezione consegua ad un procedimento adeguato alla gravità di un provvedimento che incide sulla capacità di agire, anche processuale, del soggetto che appare affetto da incapacità naturale».

Nel caso all'esame di questo tribunale, è difficile non porsi il problema degli eventuali effetti pregiudizievoli che l'incapace può subire per aver anche solo iniziato un processo senza essere minimamente in grado di rendersi conto di ciò che questo comporta, ad esempio in caso di soccombenza e di conseguente condanna alla refusione delle spese giudiziali.

Riguardando un argomento per certi versi analogo, merita di essere ricordata Corte cost. 14 ottobre 1986, n. 220, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 75 e 300 c.p.c. nella parte in cui non prevedono, ove emerga una situazione di scomparsa del convenuto, l'interruzione del processo e la segnalazione, ad opera del giudice, del caso al pubblico ministero perché promuova la nomina di un curatore, nei cui confronti l'attore debba riassumere il giudizio. La Corte ha osservato che l'interpretazione estensiva dell'art. 182 c.p.c., in virtù della quale rientrerebbe nei poteri del giudice invitare l'attore a chiedere al tribunale competente la nomina di un curatore e a rinnovare la citazione entro un dato termine nei confronti di quest'ultimo, non può essere assunta al livello di quel «diritto vivente» che consentirebbe di dire la proposta questione risolubile con l'applicazione, condotta dai giudici *a quibus*, dei dettami espressi nell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale preliminari al codice civile, questa Corte non può esimersi dall'esaminare la questione, che è da giudicare fondata perché il processo nel quale lo «scomparso» non sia rappresentato dal curatore è contrario all'ideale del «processo giusto» che i commi primo e secondo dell'art. 24 Cost. confluiscono a garantire. Il giusto processo civile vien celebrato non già per sfociare in pronunce procedurali che non coinvolgono i rapporti sostanziali delle parti che vi partecipano — siano esse attori o convenuti — ma per rendere pronuncia di merito riscrivendo chi ha ragione e chi ha torto: il processo civile deve avere per oggetto la verifica della sussistenza dell'azione in senso sostanziale di chiovendiana memoria, né deve, nei limiti del possibile, esaurirsi nella discettazione sui presupposti processuali, e per evitare che ciò si verifichi si deve adoperare il giudice. Questa verità ... (*omissis*) ha sentito il Pretore di S. Margherita di Belice che, a differenza del Pretore di Viadana, non ha dichiarato la



contumacia dello «scomparso» ma ha ravvisato la contrarietà ai commi primo e secondo dell'art. 24 Cost. degli articoli 75 e 300 c.p.c. nell'assenza di un potere che consenta al giudice, il quale avverta una situazione di «scomparsa» del convenuto, di disporre l'interruzione del processo e di darne notizia al pubblico ministero perché il rappresentante della legge rivolga al tribunale competente istanza di nomina del curatore dello scomparso; processo che sarà riassunto ad istanza del curatore nominato ovvero dei controinteressati. Vero che a presentare la istanza di nomina del curatore dello scomparso sono legittimati anche i contraddittori dello scomparso ma costoro possono non nutrirvi concreto interesse — il che non ha avvertito il Pretore di Viadana — e migliore è, pertanto, il partito di affidare la nomina del curatore al congiunto magistero del giudice adito e del pubblico ministero. 8 - La individuazione dei criteri, cui deve obbedire la verifica della sussistenza in concreto di situazioni che giustifichino la nomina del curatore allo «scomparso», non rientra nei compiti di questa Corte la quale non può esimersi dal rilevare che il merito delle due vicende sottoposte al suo esame si basa sulla inattività anche sostanziale dello «scomparso» e sulla usucapione dei beni controversi che i contraddittori ne hanno desunto. Di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 75 e 300 c.p.c. nella parte in cui non prevedono, ove emerga una situazione di scomparsa del convenuto, l'interruzione del processo e la segnalazione, ad opera del giudice, del caso al pubblico ministero perché promuova la nomina di un curatore, nei cui confronti l'attore debba riassumere il giudizio.

Alla luce di tale illuminante sentenza di codesta Corte, questo tribunale ritiene che i principi in essa richiamati si attagliano anche al presente procedimento, nel quale, come visto, sulla base della documentazione sanitaria prodotta dal ricorrente, sembra che egli abbia rilasciato la procura alle liti ed instaurato il presente giudizio senza rendersi minimamente conto di ciò che stava facendo. Anche in tal caso, sussiste il sospetto della violazione dell'art. 24 Cost., poiché il diritto di difesa esige anche che la decisione di iniziare un processo venga assunta consapevolmente. Sotto il profilo del giusto processo, oltre al cit. art. 24 Cost., vengono in evidenza anche l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., e l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, apparendo dubbio che possa definirsi «giusto» ed «equo» un processo in cui una parte, priva di alcuna misura di protezione, sia incapace di intendere o di volere e quindi non si renda minimamente conto dell'esistenza del processo e delle sue conseguenze, con buona pace anche del principio della cd. parità delle armi, inteso — è noto — come mantenimento del «giusto equilibrio» tra le parti: a ciascuna parte deve essere offerta la ragionevole possibilità di presentare la propria causa — comprese le proprie prove — a condizioni che non la collochino in sostanziale svantaggio rispetto alla parte avversaria (v. Cedu, Kress contro Francia [GC], 2001, § 72; Regner contro Repubblica Ceca [GC], 2017, § 146; e Dombó Beheer B.V. contro Paesi Bassi, 1993, § 33). Non si comprende come ciò possa accadere quando una parte sia incapace di intendere e di volere. È chiaro che la parte avversaria si trova in una posizione di soverchiante superiorità. Superfluo precisare che la cd. difesa tecnica non è idonea a sanare una situazione del genere, perché i fatti storici che hanno dato origine al processo sono — all'evidenza — noti solo ed esclusivamente alla parte. Ed anzi, sotto tale profilo, va evidenziato che in casi del genere, stante l'incapacità naturale della persona, la difesa tecnica non può che essere meramente apparente, oppure inammissibilmente svolta tramite la mediazione di terzi estranei che rimangono sconosciuti e privi di ogni responsabilità.

Questo tribunale dubita inoltre che, nel presente procedimento, l'irrelevanza dell'incapacità naturale della parte a causa dell'infermità che pare seriamente emergere dalla sua documentazione sanitaria, sia conforme all'art. 32 Cost., poiché la tutela del diritto alla salute dovrebbe avere riflessi anche in ambito processuale, come sembra confermare anche la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18. Come noto, l'art. 1 della Convenzione prevede che «scopo della presente Convenzione è promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità. 2. Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri». E l'art. 13 della stessa Convenzione, in materia di accesso alla giustizia, sancisce che «1. Gli Stati Parti garantiscono l'accesso effettivo alla giustizia per le persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, anche attraverso la previsione di idonei accomodamenti procedurali e accomodamenti in funzione dell'età, allo scopo di facilitare la loro partecipazione effettiva, diretta e indiretta, anche in qualità di testimoni, in tutte le fasi del procedimento giudiziario, inclusa la fase investigativa e le altre fasi preliminari». Pare difficile che una persona incapace di intendere e di volere, priva di protezione, possa partecipare effettivamente ad un processo di cui ella, purtroppo, a causa delle gravi condizioni psichiche, non sa neppure di essere parte.

Sembra contrario ad ogni elementare principio di giustizia che, qualora dagli atti emergano seri e documentati dubbi in merito alla capacità di intendere o di volere di una parte del giudizio, non tutelata da alcuna misura di protezione, il giudice possa rimanere indifferente e far tranquillamente proseguire il processo verso il suo esito finale.



La preoccupazione che attribuire rilevanza all'incapacità naturale della parte possa prestarsi a presunte «tattiche dilatorie», non ha ragion d'essere, poiché è chiaro che il dubbio relativo all'incapacità deve essere serio, documentato e rigorosamente accertato dal giudice. La tutela processuale della persona «fragile» non sembra sacrificabile sull'altare della pretesa «esigenza di impedire il pericolo che ogni processo possa subire interruzioni o sospensioni sulla base di situazioni di non sollecito ed agevole accertamento, con il conseguente pregiudizio del diritto di tutela giurisdizionale della parte che ha proposto la domanda». Il desiderio di risparmiare tempo e accelerare il procedimento, non giustifica l'inosservanza di un principio fondamentale quale il diritto ad un processo giusto ed equo (v. Cedu, Nideröst-Huber contro Svizzera, 1997, § 30).

Ancor meno condivisibile è l'affermazione secondo cui la delibazione dell'incapacità naturale «richiederebbe un'assurda indagine». Di assurdo non sembra esservi nulla, se non il consentire che possa avere tranquillamente luogo, sotto gli occhi dell'autorità giudiziaria, un processo nei confronti di una persona che non ha la benché minima consapevolezza di esserne parte.

Questo tribunale ritiene quindi che, analogamente a quanto deciso dalla cit. Corte cost. 14 ottobre 1986, n. 220, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 75 e 300 c.p.c. nella parte in cui non prevedono, ove emerga una seria e documentata situazione di incapacità naturale della parte, l'interruzione del processo e la segnalazione, ad opera del giudice, del caso al pubblico ministero perché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno oppure il giudizio di interdizione o di inabilitazione; anche perché se tali stessi principi non fossero applicati anche al caso dell'incapace di intendere o di volere (situazione di mero fatto uguale a quella in cui si trova lo scomparso privo di curatore), si prospetterebbe una violazione dell'art. 3 Cost., che viene qui formalmente sollevata.

Due precisazioni, infine. Alcuna interpretazione costituzionalmente orientata appare possibile. Né soccorre l'art. 182 c.p.c. (come modificato dall'art. 46, secondo comma, della legge 18 giugno 2009, n. 69), considerato che nella fattispecie concreta: non vi è nulla da completare e da mettere in regola; la procura non è nulla, ma annullabile ex art. 428 c.c.; non vi è alcuna persona alla quale spetti la rappresentanza o l'assistenza dell'incapace naturale che ha promosso personalmente il presente procedimento.

P. Q. M.

Il Tribunale ordinario di Padova, sezione lavoro,

visto l'art. 134 Cost., e gli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1957, n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 75, primo e secondo comma, c.p.c., e dell'art. 300 c.p.c., per eventuale violazione degli articoli 3, 24, 32, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (con riferimento alle due Convenzioni citate in motivazione), nella parte in cui non prevedono che, quando abbia seri e fondati dubbi che la parte persona fisica che ha conferito la procura alle liti, lo abbia fatto in una condizione di incapacità naturale, il giudice disponga l'interruzione del processo e la segnalazione del caso al pubblico ministero affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno oppure quello di interdizione o di inabilitazione.

Dispone la immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla eccellentissima Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Padova, 6 ottobre 2022

Il Giudice: BEGHINI



N. 140

Ordinanza del 1° agosto 2022 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da Harouna Traore contro Ministero della giustizia

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Termine ragionevole - Individuazione del termine ragionevole del processo nella non eccedenza della durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità - Applicazione del termine triennale anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-bis.

CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

SETTIMA SEZIONE CIVILE

Nella persona del consigliere designato, dott. Michele Magliulo, nel procedimento iscritto al n. 1215/2022 V.G., in materia di equa riparazione, ex legge n. 89/2001, vertente tra Traore Harouna (c.f. TRW HRN 99C01 Z329P), rappresentato e difeso dall'avv. De Vincentis Gianluca, ricorrente e il Ministero della giustizia in persona del Ministro *pro tempore*, resistente;

Letto il ricorso presentato in data 23 maggio 2022 da Traore Harouna con il qual viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo di seguito indicato;

OSSERVA

Il ricorrente sig. Traore Harouna ha chiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo civile svoltosi in primo grado dinanzi al Tribunale di Napoli - sezione specializzata in materia di immigrazione da lui introdotto con ricorso ex art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, depositato in data 3 ottobre 2008, che aveva ad oggetto l'impugnazione della decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Caserta notificata il 19 settembre 2018, che aveva negato al predetto la cd. protezione internazionale e nazionale. All'esito dell'istruttoria svolta, il procedimento è stato definito con decreto n. 4279/2022 dell'11 maggio 2022 che ha accolto la domanda subordinata, riconoscendo al sig. Traore il diritto alla protezione sussidiaria, ex art. 14, lettera c), decreto legislativo n. 251/2007.

Il ricorso è certamente ammissibile ex art. 4, legge n. 89/2011, in quanto è stato depositato il 22 maggio 2022, quindi, pochi giorni dopo il decreto suddetto, nel pieno rispetto del termine semestrale previsto per la proposizione del ricorso ex legge Pinto.

Parte ricorrente ha dedotto che il giudizio presupposto è durato tre anni e sette mesi, e che il termine di durata ragionevole dei procedimenti, come quello in questione, dovrebbe identificarsi in quattro mesi, ossia nel termine fissato per la decisione del Tribunale dall'art. 35-bis, comma 13, decreto legislativo del 28 gennaio 2008, n. 25, modificato dal decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46, da considerarsi *lex specialis* rispetto al termine fissato, in via generale, in tre anni per il primo grado di giudizio dall'art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001.

La tesi sostenuta dal ricorrente non risulta condivisibile.

L'art. 2, comma 2-bis, legge Pinto, stabilisce che «si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, due in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità». Tali disposizioni sono state introdotte dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 83 del 2012, al fine di adottare una disciplina legale uniforme dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma della Costituzione e dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.



Ad avviso di questo giudice, il superamento del termine di quattro mesi per la decisione previsto dalla normativa sopra richiamata, che ha pacificamente natura ordinatoria, non rileva di per sé ai fini dell'equo indennizzo, perché non può ritenersi che tale termine, avente finalità meramente acceleratoria, possa considerarsi sostitutivo e derogatorio di quello previsto specificamente dalla legge in materia di equa riparazione. Vi è, cioè, un'obiettiva indipendenza dei due termini rispettivamente previsti dall'ordinamento per la decisione del procedimento *de quo* e per la ragionevole durata del processo, di guisa che il superamento del primo di essi è insufficiente ai fini del riconoscimento del diritto all'equo indennizzo di cui alla legge n. 89 del 2001. Un ragionamento analogo a quello appena svolto è pacificamente seguito per il termine di durata ragionevole dei procedimenti della legge Pinto, fissato notoriamente in un anno nonostante che l'art. 3, comma 4, preveda che il giudizio debba essere deciso entro trenta giorni dal deposito del ricorso e l'art. 5-ter, comma 5, che la definizione del giudizio di opposizione debba avvenire entro quattro mesi dal deposito del ricorso.

L'unico termine decisivo resta quello stabilito dalla legge Pinto, non potendosi dubitare che l'art. 2, comma 2-ter citato, si applichi anche al procedimento in materia di protezione internazionale perché esso si estende «ad ogni procedimento civile per cui non sia disposto diversamente e non solo al giudizio ordinario di cognizione; tanto è vero che, per alcune procedure speciali, come quella esecutiva, e quella concorsuale, la legge ha previsto termini diversi e specifici» (così Corte costituzionale n. 36 del 19 febbraio 2016).

Ciò posto, vanno, per converso, considerati: la natura personalissima dei diritti umani coinvolti (riconosciuti dalle convenzioni internazionali e dalla Costituzione italiana), la peculiarità del procedimento connotato dalla semplicità delle forme e da esigenze di snellezza e sommarietà delle indagini (così Cassazione 10 settembre 2020, n. 18787), la stessa previsione del termine di quattro mesi per la decisione del giudice (peraltro non reclamabile), nonché l'indicazione contenuta nel comma 15 dello stesso art. 35-bis secondo cui la «controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza»; rilievi dai quali si desume, in modo univoco e convergente, che la tutela in materia di riconoscimento della protezione internazionale debba essere certamente soddisfatta con particolare rapidità e celerità.

Alla stregua di tali considerazioni, non vi è dubbio che la speciale delicatezza e la notevole rilevanza della materia oggetto dei procedimenti in esame, inerente il godimento di diritti umani fondamentali, esigono, nei giudici, un'accentuata diligenza ed una specifica loro efficienza anche sul piano temporale, con conseguente riduzione del parametro di ragionevole durata del processo. Non può, perciò, ritenersi che, anche rispetto a tale procedimento, sia adeguato e rispettoso dei principi costituzionali il termine triennale di durata ragionevole previsto in via generale con riferimento ai procedimenti civili.

Ricapitolando, l'art. 2, comma 2-bis della legge n. 89/2001, imponendo di considerare ragionevole la durata triennale del procedimento di primo grado in materia di protezione internazionale, finisce per equiparare e trattare in modo uniforme procedure del tutto diverse sotto l'aspetto della congruità della durata ragionevole dei giudizi, posto che la individuazione di tale durata *ex art.* 111, secondo comma della Costituzione non può prescindere dalle caratteristiche e dalla natura del procedimento. In tal senso, va altresì ricordato che, in sede di interpretazione dell'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, la Corte di Strasburgo ha sempre tenuto conto, in particolare, della complessità della causa e della rilevanza della «posta in gioco» al fine della determinazione del termine ragionevole, e, tra gli esempi di categorie di cause che, per loro natura, esigono particolare diligenza e sollecitudine sono fatte rientrare le cause in materia di stato civile e di capacità personale (*cf.* Corte europea diritti dell'uomo, sez. I, 5 dicembre 2019, n. 35516).

Ne consegue che l'art. 2, comma 2-bis citato, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti in materia di protezione internazionale, appare contrastante sia con l'art. 3, primo comma della Costituzione, sia con gli articoli 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, per violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che stabilisce l'analogo principio del «termine ragionevole».

Né il giudice potrebbe interpretare l'art. 2, comma 2-bis, in senso conforme alla Costituzione, derogando alla suddetta previsione normativa e sostituendo al termine triennale un termine inferiore da lui individuato, ad esempio, in via analogica, quello annuale previsto per le procedure di legge Pinto, così come deciso nel precedente della Corte di appello di Napoli allegato dal ricorrente. Al riguardo, deve condividersi l'opinione secondo la quale i commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2, nell'affermare che il termine ivi indicato «Si considera rispettato», sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine debba essere ritenuto sempre ragionevole, perché considerato dal legislatore insensibile alla natura del procedimento ed all'eventuale accertamento della maggiore semplicità dello stesso. Ciò trova conferma nel fatto che questa affermazione si inserisce nell'ambito di un intervento normativo



diretto a sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale. In tal senso si è correttamente osservato che «di fronte all'esplicita previsione normativa, che non prevede durate diversificate in ragione del diverso grado di complessità dei giudizi, ogni argomento contrario è recessivo» (cfr. Cassazione 6 dicembre 2021, n. 38471). Anche nei lavori preparatori al decreto-legge n. 83/2012, in particolare all'art. 55, si legge che l'osservanza dei termini di durata dei singoli gradi di giudizio, introdotti dall'art. 2, comma 2-bis, «fa sì che sia rispettato il termine ragionevole di durata del procedimento e, quindi, non permette alcuna domanda di indennizzo».

Significativo, del resto, è che l'individuazione del termine annuale di durata ragionevole del processo della cd. legge Pinto non è il frutto di una operazione interpretativa dell'art. 2, comma 2-bis, della stessa legge, ma è conseguente al necessario intervento demolitorio della Corte costituzionale che, con sentenza del 19 febbraio 2016, n. 36, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo — per violazione degli articoli 111 e 117, comma 1, della Costituzione — il citato art. 2, comma 2-bis, nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001. Va, ancora, evidenziato che, nella pronuncia suindicata, la Corte, sulla base di argomentazioni identiche a quelle sopra illustrate, ha rigettato l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui sarebbe stato possibile adottare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate, ed ha, quindi, disatteso la tesi che il legislatore avrebbe introdotto solo «un parametro cui il giudice deve attenersi senza esserne vincolato in termini assoluti», potendone prescindere alla luce della natura del procedimento.

In conclusione, il carattere vincolante ed inderogabile della previsione normativa in tema di durata ragionevole del procedimento esclude la possibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame, obbligando il giudice a sollevare la relativa questione di costituzionalità.

Non si ritiene, poi, compito del giudice *a quo* indicare quale sia il termine più adeguato al caso di specie, come pure non può essere di ostacolo alla denuncia di illegittimità costituzionale il rilievo che, una volta rimossa la norma incostituzionale, l'intervento del legislatore possa ritardare o mancare del tutto, potendo l'interprete sopperire a tale lacuna utilizzando i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di cassazione antecedente alla novella introdotta dal decreto-legge n. 83/2012.

Evidente, infine, è la rilevanza della questione nel procedimento in esame, dal momento che l'individuazione della durata ragionevole del processo presupposto, contenuta nelle disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita, influisce in modo determinante sulla misura dell'indennizzo richiesto e, di conseguenza, sulla decisione richiesta dal ricorrente.

P. Q. M.

La Corte di appello di Napoli, settima sezione civile;

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui si applica anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale, ex art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Napoli 30 luglio 2022.

Il consigliere delegato: MAGLIULO



N. 141

Ordinanza del 1° agosto 2022 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da Alhassane Diallo contro Ministero della giustizia

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Termine ragionevole - Individuazione del termine ragionevole del processo nella non eccedenza della durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità - Applicazione del termine triennale anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-bis.

CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

SETTIMA SEZIONE CIVILE

Nella persona del consigliere designato, dott. Michele Magliulo, nel procedimento iscritto al n. 1635/2022 V.G., in materia di equa riparazione ex legge n. 89/2001, vertente tra:

Diallo Alhassane (C.F. DLLLSS99A01Z319S), rappresentato e difeso dall'avv. De Vincentis Gianluca, ricorrente,

e Ministero della giustizia, (c.f. n. 97591110586), in persona del Ministro *pro tempore*, resistente;

Letto il ricorso presentato in data 13 luglio 2022 da Diallo Alhassane con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo di seguito indicato;

Osserva

Il ricorrente, sig. Diallo Alhassane, ha chiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo civile svoltosi in primo grado dinanzi al Tribunale di Napoli - Sezione specializzata in materia di immigrazione, da lui introdotto con ricorso ex art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, depositato in data 6 febbraio 2019, che aveva ad oggetto l'impugnazione della decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Salerno, notificata il 24 gennaio 2019, che aveva negato al predetto la cd. protezione internazionale e la protezione per motivi umanitari.

All'esito dell'istruttoria svolta, il procedimento è stato definito con decreto n. 3622/2022 del 14 marzo 2022 che ha accolto parzialmente la domanda, riconoscendo al sig. Diallo il diritto al rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale ex art. 32, comma 3, decreto legislativo n. 25/2008.

Il ricorso è certamente ammissibile ex art. 4, legge n. 89/2011, in quanto è stato depositato il 13 luglio 2022, quindi, nel pieno rispetto del termine semestrale previsto per la proposizione del ricorso ex legge Pinto.

Parte ricorrente ha dedotto che il giudizio presupposto è durato tre anni e due mesi, e che il termine di durata ragionevole dei procedimenti, come quello in questione, dovrebbe identificarsi in quattro mesi, ossia nel termine fissato per la decisione del Tribunale dall'art. 35-bis, comma 13, decreto legislativo del 28 gennaio 2008, n. 25, modificato dal decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46, da considerarsi *lex specialis* rispetto al termine fissato, in via generale, in tre anni per il primo grado di giudizio dall'art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001.

La tesi sostenuta dal ricorrente non risulta condivisibile.



L'art. 2, comma 2-*bis* legge Pinto stabilisce che «si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, due in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità». Tali disposizioni sono state introdotte dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge n. 83 del 2012, al fine di adottare una disciplina legale uniforme dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

Ad avviso di questo giudice, il superamento del termine di quattro mesi per la decisione previsto dalla normativa sopra richiamata, che ha pacificamente natura ordinatoria, non rileva di per sé ai fini dell'equo indennizzo, perché non può ritenersi che tale termine, avente finalità meramente acceleratoria, possa considerarsi sostitutivo e derogatorio di quello previsto specificamente dalla legge in materia di equa riparazione. Vi è, cioè, un'obiettivo indipendenza dei due termini rispettivamente previsti dall'ordinamento per la decisione del procedimento *de quo* e per la ragionevole durata del processo, di guisa che il superamento del primo di essi è insufficiente ai fini del riconoscimento del diritto all'equo indennizzo di cui alla legge n. 89 del 2001. Un ragionamento analogo a quello appena svolto è pacificamente seguito per il termine di durata ragionevole dei procedimenti della legge Pinto, fissato notoriamente in un anno nonostante che l'art. 3, comma 4, preveda che il giudizio debba essere deciso entro trenta giorni dal deposito del ricorso, e l'art. 5-*ter*, comma 5 che la definizione del giudizio di opposizione debba avvenire entro quattro mesi dal deposito del ricorso.

L'unico termine decisivo resta quello stabilito dalla legge Pinto, non potendosi dubitare che l'art. 2, comma 2-*ter* citato si applichi anche al procedimento in materia di protezione internazionale perché esso si estende «ad ogni procedimento civile per cui non sia disposto diversamente, e non solo al giudizio ordinario di cognizione; tanto è vero che, per alcune procedure speciali, come quella esecutiva, e quella concorsuale, la legge ha previsto termini diversi e specifici» (così Corte costituzionale n. 36 del 19 febbraio 2016).

Ciò posto, vanno, per converso, considerati: la natura personalissima dei diritti umani coinvolti (riconosciuti dalle convenzioni internazionali e dalla Costituzione italiana), la peculiarità del procedimento connotato dalla semplicità delle forme e da esigenze di snellezza e sommarietà delle indagini (così Cassazione 10 settembre 2020, n. 18787), la stessa previsione del termine di quattro mesi per la decisione del giudice (peraltro non reclamabile), nonché l'indicazione contenuta nel comma 15 dello stesso art. 35-*bis* secondo cui la «controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza»; rilievi dai quali si desume, in modo univoco e convergente, che la tutela in materia di riconoscimento della protezione internazionale debba essere certamente soddisfatta con particolare rapidità e celerità.

Alla stregua di tali considerazioni, non vi è dubbio che la speciale delicatezza e la notevole rilevanza della materia oggetto dei procedimenti in esame, inerente il godimento di diritti umani fondamentali, esigono, nei giudici, un'accentuata diligenza ed una specifica loro efficienza anche sul piano temporale, con conseguente riduzione del parametro di ragionevole durata del processo. Non può, perciò, ritenersi che, anche rispetto a tale procedimento, sia adeguato e rispettoso dei principi costituzionali il termine triennale di durata ragionevole previsto in via generale con riferimento ai procedimenti civili.

Ricapitolando, l'art. 2, comma 2-*bis* della legge n. 89/2001, imponendo di considerare ragionevole la durata triennale del procedimento di primo grado materia di protezione internazionale, finisce per equiparare e trattare in modo uniforme procedure del tutto diverse sotto l'aspetto della congruità della durata ragionevole dei giudizi, posto che la individuazione di tale durata *ex art.* 111, secondo comma Cost. non può prescindere dalle caratteristiche e dalla natura del procedimento. In tal senso, va altresì ricordato che, in sede di interpretazione dell'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, la Corte di Strasburgo ha sempre tenuto conto, in particolare, della complessità della causa e della rilevanza della «posta in gioco» al fine della determinazione del termine ragionevole, e, tra gli esempi di categorie di cause che, per loro natura, esigono particolare diligenza e sollecitudine sono fatte rientrare le cause in materia di stato civile e di capacità personale (*cf.* Corte europea diritti dell'uomo sez. I, 5 dicembre 2019, n. 35516).

Ne consegue che l'art. 2, comma 2-*bis* citato, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti in materia di protezione internazionale, appare contrastante sia con l'art. 3, primo comma della Costituzione, sia con gli articoli 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, per violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che stabilisce l'analogo principio del «termine ragionevole».

Né il giudice potrebbe interpretare l'art. 2, comma 2-*bis*, in senso conforme alla Costituzione, derogando alla suddetta previsione normativa e sostituendo al termine triennale un termine inferiore da lui individuato, ad esempio, in via analogica, quello annuale previsto per le procedure di legge Pinto, così come deciso nei precedenti allegati dal ricorrente. Al riguardo, deve condividersi l'opinione secondo la quale i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 2, nell'affermare che il termine ivi indicato «Si considera rispettato», sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine debba essere ritenuto sempre ragionevole, perché considerato dal legislatore insensibile alla natura del procedimento ed all'eventuale accertamento della maggiore semplicità dello stesso. Ciò trova conferma nel fatto che questa affermazione



si inserisce nell'ambito di un intervento normativa diretto a sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale. In tal senso si è correttamente osservato che «di fronte all'esplicita previsione normativa, che non prevede durate diversificate in ragione del diverso grado di complessità dei giudizi, ogni argomento contrario è recessivo» (cfr. Cassazione 6 dicembre 2021, n. 38471). Anche nei lavori preparatori al decreto-legge n. 83/2012, in particolare all'art. 55, si legge che l'osservanza dei termini di durata dei singoli gradi di giudizio, introdotti dall'art. 2, comma 2-bis, «fa sì che sia rispettato il termine ragionevole di durata del procedimento e, quindi, non permette alcuna domanda di indennizzo».

Significativo, del resto, è che l'individuazione del termine annuale di durata ragionevole del processo della cd. legge Pinto non è il frutto di una operazione interpretativa dell'art. 2, comma 2-bis della stessa legge, ma è conseguente al necessario intervento demolitorio della Corte costituzionale che, con sentenza del 19 febbraio 2016, n. 36, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo — per violazione degli articoli 111 e 117, comma 1, Cost. — il citato art. 2, comma 2-bis nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001. Va, ancora, evidenziato che, nella pronunzia suindicata, la Corte, sulla base di argomentazioni identiche a quelle sopra illustrate, ha rigettato l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui sarebbe stato possibile adottare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate, ed ha, quindi, disatteso la tesi che il legislatore avrebbe introdotto solo «un parametro cui il giudice deve attenersi senza esserne vincolato in termini assoluti», potendone prescindere alla luce della natura del procedimento.

In conclusione, il carattere vincolante ed inderogabile della previsione normativa in tema di durata ragionevole del procedimento esclude la possibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame, obbligando il giudice a sollevare la relativa questione di costituzionalità.

Non si ritiene, poi, compito del giudice *a quo* indicare quale sia il termine più adeguato al caso di specie, come pure non può essere di ostacolo alla denuncia di illegittimità costituzionale il rilievo che, una volta rimossa la norma incostituzionale, l'intervento del legislatore possa ritardare o mancare del tutto, potendo l'interprete sopperire a tale lacuna utilizzando i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di cassazione antecedente alla novella introdotta dal decreto-legge n. 83/2012.

Evidente, infine, è la rilevanza della questione nel procedimento in esame, dal momento che l'individuazione della durata ragionevole del processo presupposto, contenuta nelle disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita, influisce in modo determinante sul diritto all'indennizzo richiesto nonché sulla misura dello stesso, e, di conseguenza, sulla decisione richiesta dal ricorrente.

P. Q. M.

La Corte di appello di Napoli, settima sezione civile,

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui si applica anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis decreto legislativo n. 25/2008;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Napoli, 30 luglio 2022

Il consigliere delegato: MAGLIULO

22C00235

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-048) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 1 1 3 0 *

€ 8,00

