

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 6

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

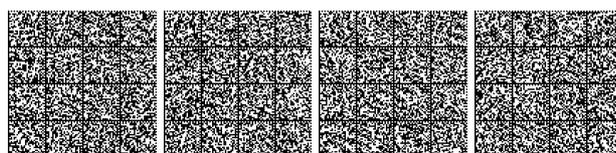
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 febbraio 2023

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

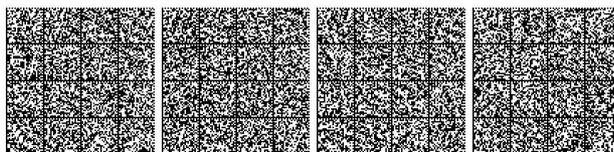
- N. **11.** Sentenza 29 novembre 2022 - 2 febbraio 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Tributi - Norme della Regione Emilia-Romagna - Smaltimento dei rifiuti urbani - Tariffa regionale di accesso agli impianti di proprietà privata - Costo da imputare sugli utenti finali - Conteggio, ai fini della sua riduzione, degli introiti percepiti dai titolari degli impianti - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, nonché della riserva di legge statale in materia di tributi e prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza delle questioni.
 – Legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23, art. 16, comma 1.
 – Costituzione, artt. 23, 117, secondo comma, lettere *s)* ed *e)*, e 119, secondo comma. *Pag.* 1
- N. **12.** Sentenza 20 dicembre 2022 - 2 febbraio 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Tributi - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Esenzione per i fabbricati rurali - Condizione per accedere al regime agevolativo - Necessaria annotazione dell'attributo sugli atti del catasto - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'efficacia retroattiva sino al quinto anno antecedente alla presentazione della domanda - Applicabilità dell'agevolazione anche alle particelle catastali soppresse e confluite in un nuovo subalterno - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.
 – Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, art. 2, comma 5-ter, convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124.
 – Costituzione, artt. 3 e 53. *Pag.* 9
- N. **13.** Ordinanza 11 gennaio - 7 febbraio 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Nulla osta alla concessione in sanatoria - Vincolo paesaggistico sopravvenuto rispetto all'ultimazione dell'opera abusiva - Esclusione dell'irrogazione delle relative sanzioni amministrative pecuniarie - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Manifesta infondatezza della questione.
 – Legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17, art. 5, comma 3, secondo periodo.
 – Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera *s)*. *Pag.* 20

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **4.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 14 novembre 2022
Tributi - Imposta di consumo - Bevande edulcorate - Previsione che assoggetta a imposta sul consumo i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea, ossia certe bevande analcoliche, ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti, e non anche altri prodotti alimentari diversi dalle bevande ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta dei medesimi edulcoranti.
 – Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, commi da 661 a 676. *Pag.* 25



- N. 5. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Spoleto del 12 gennaio 2023
Ordinamento penitenziario - Colloqui dei detenuti - Mancata previsione che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia.
– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 18. Pag. 40
- N. 6. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 21 novembre 2022
Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione - Mancata previsione che il pubblico ministero deve darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa.
– Codice di procedura penale, art. 411, comma 1-*bis*. Pag. 49
- N. 7. Ordinanza del Giudice di Pace di Forlì del 16 dicembre 2022
Circolazione stradale - Sanzioni amministrative - Misura cautelare del sequestro e sanzione accessoria della confisca amministrativa - Violazione dell'obbligo custodiale per circolazione abusiva con il veicolo sequestrato - Previsione che applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente.
– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 213, comma 8. Pag. 57



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 11

Sentenza 29 novembre 2022 - 2 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Norme della Regione Emilia-Romagna - Smaltimento dei rifiuti urbani - Tariffa regionale di accesso agli impianti di proprietà privata - Costo da imputare sugli utenti finali - Conteggio, ai fini della sua riduzione, degli introiti percepiti dai titolari degli impianti - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, nonché della riserva di legge statale in materia di tributi e prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 23, 117, secondo comma, lettere *s*) ed *e*), e 119, secondo 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. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra Herambiente spa e la Regione Emilia-Romagna e altro, con ordinanza del 6 luglio 2021, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di Herambiente spa e della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Aristide Police per Herambiente spa, Giandomenico Falcon e Gaetano Puliatti per la Regione Emilia-Romagna;

deliberato nella camera di consiglio del 29 novembre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 luglio 2021 (r.o. n. 138 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), e 119 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente).

1.1.- Tale disposizione prevede: «[i]n presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera *z*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1 ai sensi dell'Allegato C, Parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l'Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti».

1.2.- In particolare, sotto un primo profilo, il giudice rimettente, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dubita della legittimità costituzionale dell'ultimo periodo della norma censurata nella parte in cui, nell'ambito della determinazione della tariffa regionale di accesso agli impianti di smaltimento di rifiuti urbani, nella titolarità di soggetti privati, comprende la dizione «e considerando anche gli introiti».

In secondo luogo, «[s]otto un diverso profilo», in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera *e*), 119, secondo comma, Cost., censura la medesima norma in quanto la riduzione dell'importo della tariffa, «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia “prestazione patrimoniale imposta”».

1.3.- Il giudice rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso del giudizio di appello, avverso le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione seconda, 16 giugno 2020, n. 408 e n. 413, che avevano rigettato i ricorsi di Herambiente spa, società proprietaria degli impianti di smaltimento, per l'annullamento delle delibere della Giunta della Regione Emilia-Romagna, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, di attuazione dell'art. 16 della legge regionale n. 23 del 2011, con cui erano stati fissati i «criteri regionali» per l'individuazione e la quantificazione dei costi sostenuti dai soggetti privati proprietari degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani, che dovevano essere imputati alla tariffa gravante sugli utenti finali.

Il Consiglio di Stato muove dalla premessa che la disposizione regionale in esame prevede che «l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica [ossia quella, in proprietà di privati, deputata alle operazioni di smaltimento dei rifiuti] che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio».

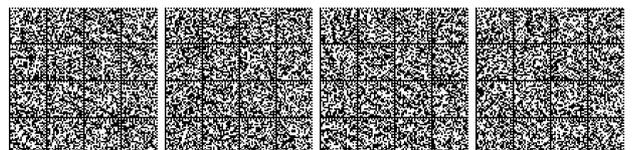
Il giudice *a quo* precisa che, con la delibera n. 135 del 2013, non impugnata, la Regione aveva inizialmente stabilito, per «evitare “extraprofitti” in capo al titolare dell'impianto», di scomputare dai costi complessivi sostenuti la parte dei «connessi incentivi» per la produzione di energia da fonti rinnovabile, corrispondente alla «quota del finanziamento pubblico a fondo perduto», di cui egli avesse eventualmente beneficiato per la costruzione dell'impianto.

Il rimettente aggiunge che, con le successive delibere n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, impuginate con separati ricorsi, la Regione ha esteso lo scomputo dai costi complessivi anche alla «quota del capitale progressivamente ammortizzato», escludendo «ogni possibile forma di “extra profitto”», privando il proprietario dell'impianto «di quella parte degli incentivi corrispondente al capitale che, non solo ex ante (finanziamento pubblico a fondo perduto), ma anche ex post (quota di progressivo ammortamento del capitale), gravi de facto sulla collettività».

1.4.- Il Consiglio di Stato, riuniti gli appelli, ha reputato non fondati i primi tre motivi di impugnazione, sospendendo il giudizio per il quarto motivo.

1.5.- In particolare, con riferimento al primo motivo, il giudice *a quo* ha ritenuto insussistente la violazione del «metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani», di cui al d.P.R. del 27 aprile 1999, n. 158 (Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani), il cui art. 3 si limita a prevedere che la tariffa di riferimento a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, ma «non esclude expressis verbis che anche i ricavi, lato sensu intesi, conseguiti dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei RSU [rifiuti solidi urbani] in relazione a tale specifica attività possano essere computati al fine di quantificare la tariffa gravante sull'utenza finale».

Le delibere impuginate avrebbero quindi effettuato «un'individuazione dei costi reali sostenuti dall'operatore», scomputando dai costi materiali «e, per così dire, “grezzi”» i «benefici incentivanti» percepiti dall'operatore gravanti sulle casse pubbliche.



Per il giudice *a quo*, dunque, i «benefici incentivanti», costituiti dai finanziamenti a fondo perduto e dalla progressiva quota annuale di ammortamento dei costi, sarebbero stati considerati quali «introiti», ai sensi dell'art. 16 della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011, e quindi come «poste algebriche negative» da considerarsi necessariamente nel complessivo computo dei costi finali realmente gravanti, in termini economici, sull'operatore.

Le due delibere, in sostanza, si sarebbero mosse «entro un'analisi ab interno della struttura di costo dell'attività di smaltimento», in tal modo «non decampando dai principi generali enucleati dal d.p.r. n. 158 del 1999».

1.6.- Il rimettente, infine, rigettati il secondo ed il terzo motivo, ha sospeso la decisione in ordine al quarto motivo, ritenendo rilevanti e non manifestamente infondate le suddette questioni di legittimità costituzionale.

Ciò in quanto la «ampiezza e la atecnicità» della dizione «introiti» utilizzata nell'ultimo periodo del censurato art. 16, comma 1, «evidentemente voluta» dal legislatore regionale, imporrebbe di ritenervi ricompresi anche gli «incentivi per l'energia prodotta da fonte rinnovabile, i quali, del resto, nella contabilità dell'impresa configurano materialmente un incremento economico, ovvero, in altra prospettiva, una posta reddituale positiva, ossia appunto un "introito"».

Tuttavia, poiché - ad avviso del giudice *a quo* - tali incentivi sarebbero stati erogati per rendere economicamente sostenibili forme di produzione di energia «ambientalmente compatibile», derivante, nella specie, dallo smaltimento dei rifiuti, la relativa disciplina perseguirebbe direttamente e sotto un duplice aspetto (gestione del ciclo dei rifiuti e produzione di energia da fonti rinnovabili) finalità di «tutela dell'ambiente».

La norma regionale, pertanto, si porrebbe in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Essa, infatti, modificando il «fruitore sostanziale» dell'incentivo, si frapponrebbe fra il suo «destinatario formale» e l'incentivo medesimo, deviando quest'ultimo e i suoi effetti economici in favore di altro soggetto, ossia verso la «collettività utente del servizio», con conseguente «riduzione della tariffa».

Il rimettente lamenta poi, «sotto un diverso profilo», che la sottrazione dai costi della quota degli incentivi percepiti in relazione all'operazione di smaltimento, «potrebbe integrare un tributo» - anche perché il computo disciplinato dalla disposizione regionale sarebbe «finalizzato a determinare la misura della tariffa gravante sugli utenti finali del servizio di gestione dei rifiuti, ad oggi disciplinata dalla l. n. 147 del 2013, artt. 639 e ss. [*recte*: art. 1, commi 639 e ss.], avente, per chiaro dettato normativo e per consolidata giurisprudenza, natura tributaria» - o comunque «una surrettizia "prestazione patrimoniale imposta"».

Ciò in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost., perché il tributo risulterebbe istituito in una materia «in cui non è stata attribuita potestà tributaria alla Regione», o comunque dell'art. 23 Cost., in quanto difetterebbero i «criteri oggettivi tali da integrare la riserva di legge relativa».

2.- Herambiente spa ha depositato atto di costituzione in giudizio chiedendo l'accoglimento delle questioni.

La società evidenzia che l'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili costituirebbe un «principio generale dell'ordinamento, come stabilito dalle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE».

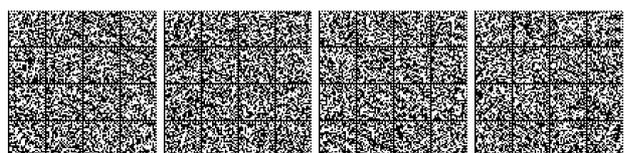
La Corte di giustizia dell'Unione europea, inoltre, avrebbe più volte sottolineato l'importanza dei regimi di sostegno, ribadendo che condizione per la loro efficacia è che questi siano assistiti da stabilità, coerenza e prevedibilità, «elementi necessari a conservare la fiducia degli investitori e garantire il raggiungimento degli obiettivi vincolanti a livello dei singoli Stati membri».

In particolare, gli incentivi derivanti dalla produzione di energia rinnovabile non costituirebbero per loro natura un ricavo, ma rappresenterebbero il beneficio economico corrisposto per sostenere determinate iniziative di investimento che perseguono finalità di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In adesione alla prospettazione del rimettente, la società evidenzia che la disposizione regionale, nella parte in cui ha considerato tra gli «introiti» anche gli incentivi derivanti dalla produzione di energia da fonte rinnovabile, finirebbe per regolare aspetti rimessi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e, in particolare, della «tutela e protezione dell'ambiente».

La normativa regionale, infatti, «deviando» i benefici economici dall'incentivo a favore di un altro soggetto (l'utenza del servizio), mediante la riduzione della tariffa, vanificherebbe la *ratio* dell'incentivo, ponendosi quindi in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte in materia di tutela dell'ambiente.

La disposizione regionale, inoltre, comportando una «deminutio» patrimoniale, «corrispondente al mancato profitto derivante dagli incentivi per la produzione dell'energia pulita», integrerebbe, da un lato, una «prestazione patrimoniale imposta» stabilita senza i criteri minimi per far ritenere rispettata la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., o, dall'altro, un tributo - ben potendo gli «introiti» consistere in un indicatore della «capacità contributiva» - che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non sarebbe costituzionalmente consentito alla potestà impositiva delle regioni a statuto ordinario.



3.- Nel giudizio si è costituita la Regione Emilia-Romagna, chiedendo di dichiarare l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni.

3.1.- Innanzitutto la Regione ha chiarito i complessi profili, fattuali e normativi, della fattispecie in esame, anche precisando che le imprese proprietarie degli impianti di smaltimento rifiuti, seppure integrate nell'ambito del servizio pubblico, parallelamente svolgerebbero anche un'attività di libero mercato in relazione allo smaltimento dei rifiuti speciali, dal quale trarrebbero la massima parte del loro profitto.

3.2.- La Regione, quindi, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per «omessa determinazione interpretativa e contraddittorietà nella ricostruzione della fattispecie normativa», in quanto formulate dal giudice rimettente sulla base di due ricostruzioni diverse, inconciliabili tra loro, dell'unica disposizione oggetto del giudizio.

Infatti, il giudice amministrativo, dopo avere deciso e respinto in modo definitivo la censura di violazione del metodo tariffario stabilito dallo Stato (perché le delibere non sarebbero «decampa[te] dai principi generali enucleati dal d.p.r. n. 158 del 1999»), avrebbe poi sollevato la questione di legittimità costituzionale sull'invasione della competenza statale in materia di ambiente, in considerazione della circostanza che tra gli introiti rientravano anche gli incentivi per le energie da fonti rinnovabili.

In modo contraddittorio, inoltre, il rimettente avrebbe sollevato un'ulteriore questione di legittimità costituzionale affermando che tale modalità di computo dei costi «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia prestazione patrimoniale imposta».

Tuttavia, ad avviso della Regione, «non potrebbe essere più evidente che determinazione della struttura del costo e imposizione di un tributo o di una prestazione patrimoniale sono ricostruzioni della fattispecie normativa del tutto diverse e reciprocamente incompatibili: una somma imposta a titolo di tributo non può essere, al tempo stesso, l'addendo di una somma algebrica per il calcolo dei costi effettivi di una determinata attività».

Secondo la difesa regionale, in sintesi, si sarebbe dinanzi a questioni proposte su un presupposto interpretativo «antitetico e non complementare», senza che il giudice rimettente abbia sciolto l'antinomia e indicato la ricostruzione ermeneutica che egli ritenga corretta.

3.3.- La questione relativa alla violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente sarebbe poi non fondata, poiché la considerazione tra i diversi introiti, anche di quelli derivanti da incentivi, disposta dalla legge regionale applicando le norme statali e regionali vigenti, non produrrebbe le «deviazioni, traslazioni o mutamenti di beneficiario» prefigurate dall'ordinanza di rimessione.

Ciò in quanto l'investimento per la realizzazione di un termovalorizzatore, «ancorché assicurato inizialmente dal proprietario, è nella sostanza deciso e compiuto dalla collettività, sia mediante la procedura di pianificazione, di approvazione e localizzazione dell'impianto, sia soprattutto mediante l'integrazione dell'impianto nel servizio pubblico e la programmazione che, mediante la tariffa, ne copre i costi».

A tale argomento la difesa regionale aggiunge anche quello che «la totale copertura del costo effettivo del termovalorizzatore, per la parte relativa allo smaltimento dei rifiuti urbani», in ogni caso determinerebbe «un grande vantaggio per il privato proprietario, che con la stessa “macchina” finanziata pro quota dal pubblico opera sul mercato libero dei rifiuti speciali, in relazione ai quali tratterrà, insieme ad ogni altra entrata, anche l'intero vantaggio connesso agli incentivi collegati all'impianto di smaltimento».

In conclusione, quindi, poiché nel caso di apertura degli impianti di smaltimento dei rifiuti verrebbero in gioco «scelte pianificatorie in cui il ruolo preponderante è assunto dalla collettività, sia per il finanziamento, sia per le esternalità negative che su di esse ricadono», sarebbe del tutto coerente con la logica degli incentivi che questi vadano a beneficio di questa e non si trasformino «in una rendita in capo al soggetto privato che agisce a scopo di lucro, ma protetto in larga misura dai rischi d'impresa».

3.4.- Non fondata sarebbe, infine, anche l'ulteriore questione sulla violazione dei principi costituzionali in materia di imposizione dei tributi, in quanto risulterebbe radicalmente arbitrario attribuire alla norma regionale tale natura.

4.- In prossimità dell'udienza la Regione ha depositato memoria illustrativa, con la quale ha focalizzato l'attenzione sul significato delle delibere emanate dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) nel periodo 2019-2021 e in particolare su quella del 3 agosto 2021, n. 363/2021/R/rif, dedicata specificamente anche alle «tariffe al cancello»; ciò in quanto tale delibera avrebbe riconosciuto «la piena legittimità dell'intervento regionale».

5.- Altra memoria illustrativa è stata depositata, prima dell'udienza pubblica, da Herambiente spa, che, dopo aver stigmatizzato che la norma regionale avrebbe vanificato le finalità dell'incentivazione equiparando «il titolare di un impianto incentivato agli operatori non aventi titolo per beneficiare dell'incentivo», ha replicato alle argomentazioni difensive della Regione, ribadendo l'illegittima deviazione dei benefici economici dell'incentivo a favore dell'utenza del servizio.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 6 luglio 2021 (r.o. n. 138 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere *e*), ed *s*), e 119 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011, nella parte in cui, nell'ambito della determinazione della tariffa regionale di accesso agli impianti di smaltimento di rifiuti urbani nella titolarità di soggetti privati, comprende la dizione «e considerando anche gli introiti».

1.1.- Il suddetto art. 16, comma 1, nel suo insieme prevede: «[i]n presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera *z*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1 ai sensi dell'Allegato C, Parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l'Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti».

1.2.- Sotto un primo profilo, il giudice rimettente dubita dell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, della suddetta legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per «possibile contrasto» con la competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

In secondo luogo, «[s]otto un diverso profilo», in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost., censura la medesima norma in quanto la riduzione dell'importo della tariffa «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia “prestazione patrimoniale imposta” [...]».

1.3.- Il giudice rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso del giudizio di appello avverso le sentenze del TAR Emilia-Romagna, sezione seconda, 16 giugno 2020, n. 408 e n. 413, che avevano rigettato i ricorsi di Herambiente spa, società proprietaria degli impianti di smaltimento, per l'annullamento delle delibere della Giunta della Regione Emilia-Romagna, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, di attuazione dell'art. 16 della legge regionale n. 23 del 2011, con cui erano stati fissati i «criteri regionali» per l'individuazione e la quantificazione dei costi sostenuti dai soggetti privati proprietari degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani che dovevano essere imputati alla tariffa gravante sugli utenti finali.

1.4.- Il Consiglio di Stato, riuniti gli appelli, ha reputato non fondati i primi tre motivi di impugnazione, sospendendo il giudizio per il quarto motivo.

1.5.- In particolare, con riferimento al primo motivo, il giudice *a quo* ha ritenuto insussistente la violazione del «metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani», di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, il cui art. 3 si limita a prevedere che la tariffa di riferimento a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, ma «non esclude expressis verbis che anche i ricavi, lato sensu intesi, conseguiti dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei RSU in relazione a tale specifica attività possano essere computati al fine di quantificare la tariffa gravante sull'utenza finale».

Le delibere impugnate avrebbero quindi effettuato «un'individuazione dei costi reali sostenuti dall'operatore», scomputando, dai costi materiali «e, per così dire, “grezzi”», i «benefici incentivanti» percepiti dall'operatore gravanti sulle casse pubbliche.

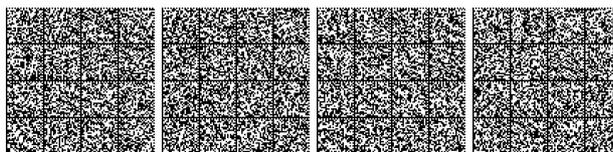
Le due delibere, in sostanza, si sarebbero mosse «entro un'analisi ab interno della struttura del costo dell'attività di smaltimento», in tal modo «non decampando dai principi generali enucleati dal d.P.R. n. 158 del 1999».

1.6.- Il rimettente, inoltre, rigettati il secondo ed il terzo motivo, ha invece sospeso la decisione in ordine al quarto motivo, ritendo rilevanti e non manifestamente infondate le suddette questioni di legittimità costituzionale.

Ciò in quanto la «ampiezza e la atecnicità» della dizione «introiti» utilizzata nell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, «evidentemente voluta» dal legislatore regionale, imporrebbe di ritenervi ricompresi anche gli «incentivi per l'energia prodotta da fonte rinnovabile i quali, del resto, nella contabilità dell'impresa configurano materialmente un incremento economico, ovvero in altra prospettiva, una posta reddituale positiva, ossia appunto un “introito”».

Tuttavia, poiché - ad avviso del giudice *a quo* - tali incentivi sarebbero stati erogati per rendere economicamente sostenibili forme di produzione di energia «ambientalmente compatibile», derivante, nella specie, dallo smaltimento dei rifiuti, la relativa disciplina perseguirebbe direttamente e sotto un duplice aspetto (gestione del ciclo dei rifiuti e produzione di energia da fonti rinnovabili) finalità di «tutela dell'ambiente».

La norma regionale, deviando gli effetti economici dell'incentivo, si porrebbe pertanto in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



Il rimettente lamenta poi, «sotto un diverso profilo», che la sottrazione, dai costi, della quota degli incentivi percepiti in relazione all'operazione di smaltimento «potrebbe integrare un tributo» o comunque «una surrettizia “prestazione patrimoniale imposta”».

Ciò in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost., perché il tributo risulterebbe istituito in una materia «in cui non è stata attribuita potestà tributaria alla Regione», o comunque dell'art. 23 Cost., difettando i «criteri oggettivi tali da integrare la riserva di legge relativa».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, eccependo l'inammissibilità delle questioni, in quanto sollevate «alla stregua di una duplice ed irrisolta prospettiva interpretativa».

Infatti, il giudice amministrativo, dopo avere deciso e respinto in modo definitivo la censura di violazione del metodo tariffario stabilito dallo Stato (in quanto le delibere regionali non si sarebbero discostate «dai principi generali» enucleati dal d.p.r. n. 158 del 1999), avrebbe poi sollevato la questione di legittimità costituzionale sull'invasione della competenza legislativa statale in materia di ambiente, in considerazione della circostanza che tra gli introiti rientravano anche gli incentivi per le energie da fonti rinnovabili.

In modo contraddittorio, inoltre, avrebbe sollevato un'ulteriore questione di legittimità costituzionale affermando che tale modalità di computo dei costi «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia prestazione patrimoniale imposta».

Secondo la difesa regionale, in sintesi, le questioni sarebbero proposte sulla base di un presupposto interpretativo «antitetico e non complementare», senza che il giudice rimettente abbia sciolto l'antinomia e indicato quale ricostruzione ermeneutica ritenga corretta.

3.- L'eccezione non è fondata.

3.1.- Le questioni sono formulate in modo solo apparentemente ancipite, perché in realtà il giudice *a quo* chiarisce sufficientemente la propria opzione interpretativa in relazione all'effetto della norma censurata, ponendo poi a questa Corte, sotto distinti profili, complementari e non antitetici (sentenza n. 95 del 2020), concorrenti questioni di legittimità costituzionale.

4.- Nel merito, la questione relativa alla asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non è fondata.

Tale questione attiene alla determinazione della tariffa regionale, la cosiddetta “tariffa al cancello”, che, nella fase finale del ciclo integrato dei rifiuti - la cui regolazione è, nello specifico, affidata all'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per il servizio idrico e i rifiuti (ATERSIR), che opera nell'unico Ambito territoriale ottimale individuato nella Regione - deve essere versata a titolo di corrispettivo ai proprietari degli impianti di smaltimento dai soggetti che vi conferiscono i rifiuti urbani.

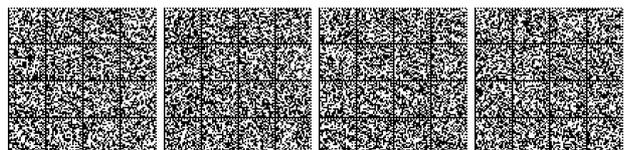
4.1.- La base normativa della tariffa in oggetto si rinviene, innanzitutto, nei commi da 2 a 5 dell'art. 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), cosiddetto “decreto Ronchi”, che, dando attuazione al principio europeo “chi inquina paga”, hanno previsto la copertura integrale dei costi relativi al ciclo integrato dei rifiuti.

Tale previsione ha poi trovato conferma nell'art. 25, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, in base al quale: «[...] all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito».

Per quanto qui interessa va sottolineato che il comma 5 dell'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 ha introdotto il cosiddetto “metodo normalizzato” «per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento», la cui elaborazione è stata in concreto effettuata dal d.P.R. n. 158 del 1999, tutt'ora vigente, in attesa di nuova regolamentazione, per effetto degli artt. 238, comma 11, e 265 (quest'ultima, quale disposizione transitoria) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, l'art. 2 del d.P.R. n. 158 del 1999 ha stabilito che la «tariffa di riferimento» rappresenta «l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa» e ha precisato che questa «a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e deve rispettare la equivalenza di cui al punto 1 dell'allegato 1».

Sulla scorta di tale «equivalenza» il totale delle entrate tariffarie deve coprire i costi di gestione del ciclo dei servizi, quelli comuni e anche quelli d'uso del capitale (interessi passivi, ammortamenti e accantonamenti), nel senso che tutti i costi relativi al ciclo dei rifiuti devono trovare integrale copertura.



La tariffa si compone, quindi, di una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

4.2.- Nell'ordinanza di rimessione il Consiglio di Stato ha affermato, da un lato, che le due delibere regionali impugnate, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, hanno fatto corretta applicazione dei «principi generali» di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, ma che, dall'altro, la specificazione effettuata dall'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011, consentendo di scomputare, per il calcolo della tariffa, i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Ciò in quanto, modificando il «fruitore sostanziale» dell'incentivo, la norma regionale si frapponerebbe fra il «destinatario formale dell'incentivo» e l'incentivo medesimo, deviando quest'ultimo e i suoi effetti economici in favore di altro soggetto, ossia verso la «collettività utente del servizio», con conseguente «riduzione della tariffa», di fatto rendendo meno sostenibili le forme di produzione di energia compatibili con l'ambiente.

4.3.- Il giudice *a quo* non contesta quindi la possibilità per la Regione di dettagliare, nell'ambito della propria competenza concorrente in materia di «produzione di energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., il metodo normalizzato stabilito dal d.P.R. n. 158 del 1999, che del resto all'art. 2 identifica «criteri» per il calcolo della tariffa e «non esclude *expressis verbis* che anche i ricavi, lato *sensu intesi*, conseguiti dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei RSU in relazione a tale specifica attività possano essere computati al fine di quantificare la tariffa gravante sull'utenza finale».

Contesta piuttosto che la norma regionale, consentendo di includere tra i ricavi anche i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una specificazione non consentita dei «criteri generali» del metodo normalizzato, realizzando un'indebita interferenza - a danno della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente - sulla *ratio* che giustifica gli incentivi statali.

Tale *ratio*, infatti, dovrebbe leggersi come diretta a beneficiare unicamente il titolare dell'impianto di termovalorizzazione, il quale, chiamato a sostenerne gli ingenti costi di realizzazione, solo in forza della percezione dell'incentivo avrebbe potuto ritenere «economicamente sostenibili forme di produzione di energia ambientalmente compatibile».

4.4.- Tale assunto non può essere condiviso.

4.4.1.- La realizzazione di un termovalorizzatore dipende da scelte indubbiamente più complesse di quelle rappresentate dal giudice rimettente.

All'interno di un determinato contesto territoriale, infatti, il raggiungimento dell'auspicabile obiettivo di produrre energia dai rifiuti urbani non riciclabili non dipende solo dalla decisione di investimento di un determinato imprenditore, ma anche, secondo le normative vigenti, da determinazioni delle autorità pubbliche, quanto, ad esempio, alla pianificazione, alle autorizzazioni ambientali, alla programmazione. Né può essere trascurato il rilievo di un coinvolgimento della popolazione interessata.

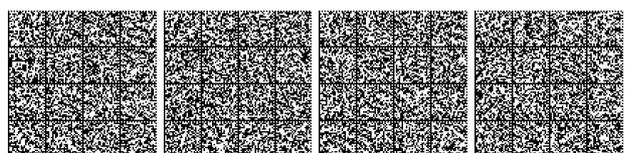
Tanto più l'incentivo statale si rifletterà anche sulla comunità territoriale di riferimento, tanto maggiore sarà quindi la possibilità che possa effettivamente raggiungere il proprio obiettivo, ovvero quello di indurre soluzioni ambientalmente virtuose.

4.4.2.- L'esistenza di questo riflesso sulla popolazione interessata è, perlomeno in prospettiva, considerata dalla normativa statale, dal momento che l'art. 1, comma 654, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» stabilisce, in materia di TARI (tassa sui rifiuti), che «[i]n ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente».

In questo contesto normativo, la riduzione, a valle, della «tariffa al cancello», per effetto del censurato art. 16, comma 1, corrisposta dai comuni che utilizzano il termovalorizzatore per lo smaltimento dei rifiuti urbani, determina quindi un minor peso dei costi da questi sostenuti e di conseguenza, per un principio di «vasi comunicanti», permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini.

Si tratta di una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore.

Lo stesso, peraltro, può dirsi, su un altro piano, anche con riferimento a quegli impianti destinati, nella fase finale del ciclo dei rifiuti urbani, al riciclo anziché alla produzione di energia attraverso la termovalorizzazione. Il successo dell'economia circolare, basata sul recupero e il riutilizzo, presuppone, infatti, l'attiva cooperazione della popolazione interessata attraverso la raccolta differenziata.



4.4.3.- Non può quindi considerarsi estranea alla *ratio* di queste specifiche forme statali di incentivi - che è indubbiamente diversa, ad esempio, da quella dei cosiddetti “Conti Energia”, tuttavia, non avulsi anch’essi da esigenze di «equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco» (sentenza n. 16 del 2017) - quella di potersi riferire, in una logica di comune vantaggio, a una pluralità di potenziali destinatari.

Con riferimento al perdurante beneficio per l’imprenditore va, al riguardo, ricordato che la norma regionale censurata, dopo aver chiarito che dall’affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani resta esclusa l’impiantistica di cui sia proprietario un soggetto privato, precisa che «detta impiantistica [...] resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio».

Tale regolazione pubblica, che, riflettendo le esigenze della comunità, si traduce nel criterio della mera copertura dei costi effettivi, non attiene però al libero mercato dei rifiuti speciali, dei cui proventi beneficia interamente, ed esclusivamente, l’imprenditore che, grazie agli incentivi pubblici, ha realizzato il termovalorizzatore.

Le delibere regionali qui in considerazione sono, del resto, riferite a imprese che, come normalmente avviene, utilizzano gli impianti di smaltimento non solo per i rifiuti urbani (per i quali la tariffa è sottoposta, come detto, a regolamentazione pubblica), ma anche per i rifiuti speciali, per i quali il prezzo è appunto stabilito in regime di libero mercato.

4.4.4.- Va peraltro considerato, a ulteriore conferma della razionalità della logica del beneficio diffuso, che, in assenza della suddetta regolazione pubblica, sfruttando le economie di scala di impianti realizzati grazie anche a finanziamenti pubblici a fondo perduto, si verificherebbe, come sottolineato dalla difesa regionale, un abnorme «vantaggio per il privato proprietario, che con la stessa “macchina” finanziata pro quota dal pubblico opera sul mercato libero dei rifiuti speciali, in relazione ai quali tratterà, insieme ad ogni altra entrata, anche l’intero vantaggio connesso agli incentivi collegati all’impianto di smaltimento».

4.5.- Le considerazioni appena esposte valgono anche con riferimento agli ammortamenti, che la norma regionale consente di inserire nell’ampio genus degli «introiti»; altrimenti l’imprenditore, dopo essere stato beneficiario di un finanziamento pubblico a fondo perduto per la realizzazione degli impianti di smaltimento, potrebbe poi scomputare dalla tariffa quote annuali di ammortamento di costi, in realtà, non sostenuti direttamente, in quanto coperti dalla provvista pubblica.

4.6.- Una volta ricostruiti in questi termini gli effetti della norma regionale, si deve escludere che l’ultimo periodo dell’art 16, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011 abbia determinato, come sostenuto dal giudice *a quo*, una deviazione degli incentivi lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

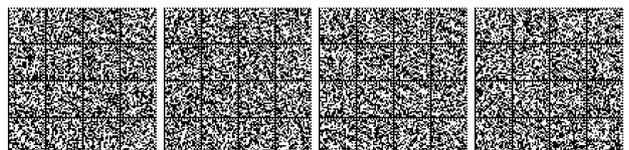
4.7.- A conforto delle esposte conclusioni, non è indifferente ricordare che l’ARERA, istituita con l’art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), chiamata a fornire chiarimenti in ordine alla adozione della sua prima delibera (n. 443/2019/R/rif), con cui ha definito i criteri per l’individuazione del valore della tariffa relativa al ciclo integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021, con la determinazione n. 02/DRIF/2020, ha precisato che all’interno della tariffa regionale «i ricavi da incentivi all’energia prodotta da fonti rinnovabili sono valorizzati in continuità con quanto disposto dagli Enti territorialmente competenti precedentemente all’entrata in vigore del MTR [Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti]».

Più specificamente, poi, nella delibera 363/2021/R/rif, relativa al periodo 2022-2025, proprio in riferimento alla tariffa “al cancello”, ottenuta con il nuovo metodo MTR-2, ARERA ha ritenuto «opportuno confermare il mantenimento dei fattori di sharing (intesi come fattori di ripartizione dei benefici tra gestori e utenti) - già introdotti nel primo periodo regolatorio -».

La descritta logica della ripartizione dei benefici risponde, del resto, alla consapevolezza della complessità della tutela dell’ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, «anche nell’interesse delle future generazioni», nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.

5.- La seconda questione, relativa alla dedotta violazione degli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost. è anch’essa non fondata, in quanto la norma regionale censurata, limitandosi a stabilire «e considerando anche gli introiti», inerisce esclusivamente al metodo di calcolo matematico della “tariffa al cancello” e si pone su un piano che, di per sé, è concettualmente estraneo a quello di un prelievo coattivo configurabile come un’imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta.

Non vengono, quindi, in questione né l’ambito entro cui si può muovere l’autonomia impositiva regionale, cui, peraltro, a differenza da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, non è preclusa, in determinati casi, la possibilità di stabilire, «nel rispetto dei principi di coordinamento», tributi propri in materia ambientale (sentenza n. 82 del 2021), né il rispetto dei criteri inerenti alla base legale della riserva relativa di cui all’art. 23 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente), sollevate, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere s) ed e), e 119, secondo comma, Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230011

N. 12

Sentenza 20 dicembre 2022 - 2 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Esenzione per i fabbricati rurali - Condizione per accedere al regime agevolativo - Necessaria annotazione dell'attributo sugli atti del catasto - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'efficacia retroattiva sino al quinto anno antecedente alla presentazione della domanda - Applicabilità dell'agevolazione anche alle particelle catastali soppresse e confluite in un nuovo subalterno - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, art. 2, comma 5-ter, convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

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. 2, comma 5-ter, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124, promosso dalla Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna nel procedimento vertente tra il Caseificio sociale La Cappelletta di San Possidonio - società cooperativa agricola e il Comune di Concordia sulla Secchia, con ordinanza del 15 novembre 2021, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione del Caseificio sociale La Cappelletta di San Possidonio - società cooperativa agricola, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

udito l'avvocato Livia Salvini per il Caseificio sociale La Cappelletta di San Possidonio - società cooperativa agricola e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 novembre 2021, iscritta al n. 215 del registro ordinanze del 2021, la Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5-ter, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124, denunziandone il contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente premette di essere investito del giudizio di rinvio conseguente alla cassazione, disposta dalla Corte di legittimità con ordinanza della sezione sesta civile, 31 ottobre 2019, n. 28135, di una precedente sentenza d'appello, che aveva confermato l'accoglimento, in prime cure, dell'impugnazione dell'avviso di accertamento con il quale il Comune di Concordia sulla Secchia aveva contestato al Caseificio sociale La Cappelletta di San Possidonio - società cooperativa agricola l'omesso versamento dell'imposta comunale sugli immobili per l'anno 2006 (*recte*: anni 2007, 2008 e 2009) in relazione a sei fabbricati.

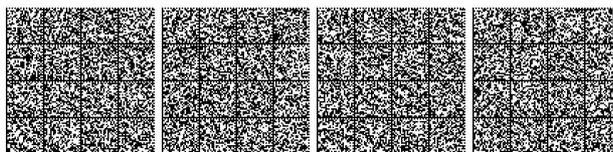
In primo grado, soggiunge il rimettente, la Commissione tributaria provinciale di Modena, in linea con le deduzioni del contribuente, aveva ritenuto dimostrata la natura rurale dei fabbricati e, quindi, operante l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) prevista dall'art. 23, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14.

La CTR riferisce, quindi, di essere chiamata a decidere la controversia in applicazione del principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione con la citata ordinanza di cassazione con rinvio, in continuità con l'orientamento inaugurato dalla sentenza della stessa Corte, sezioni unite civili, 21 agosto 2009, n. 18565 - secondo il quale, ai fini dell'esenzione dall'ICI, il carattere rurale dei fabbricati deve risultare dall'apposita annotazione negli atti del catasto, nella specie non sussistente.

Esponde, ancora, il rimettente che nel giudizio riassunto il contribuente ha chiesto, in via principale, dichiararsi la nullità dell'avviso di accertamento riguardante quattro degli originari sei fabbricati, «non oggetto di autotutela da parte del Comune», e, in via subordinata, sottoporsi allo scrutinio di legittimità costituzionale «la norma di riferimento», nella parte in cui non prescrive la possibilità di ottenere l'esenzione dei fabbricati a destinazione rurale che non siano più censiti in catasto, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

Il Comune di Concordia sulla Secchia ha, invece, concluso per la declaratoria di inammissibilità del ricorso per riassunzione e, in subordine, per il rigetto dello stesso, sul presupposto che, in relazione ai quattro fabbricati privi di annotazione di ruralità, l'ICI fosse, invece, dovuta.

1.2.- In punto di rilevanza, la CTR rimettente osserva che la risoluzione delle questioni sollevate appare determinante ai fini della decisione del giudizio sottoposto al suo esame, vincolata al principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione nella ordinanza sopra indicata, che «condurrebbe inevitabilmente a una pronuncia di rigetto che appare ingiusta».



Chiarisce, al riguardo, il rimettente che «non è in discussione il principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione», secondo il quale l'annotazione costituisce condizione per il riconoscimento della destinazione rurale dell'immobile soggetto all'ICI, ma piuttosto la possibilità che sia proprio tale principio a determinare la lesione di diritti tutelati dalla Costituzione.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, secondo il giudice *a quo* la norma censurata sarebbe irragionevole nella parte in cui, secondo la riferita esegesi, richiede l'inserimento dell'annotazione negli atti catastali ai fini del riconoscimento retroattivo della ruralità anche nei casi, come quello di specie, in cui l'annotazione, pur in presenza dei presupposti sostanziali della ruralità, non possa essere effettuata, in quanto, al momento della presentazione della relativa istanza, la particella catastale identificativa dell'unità immobiliare sia stata soppressa e sia confluita in un nuovo subalterno.

Sotto altro profilo, involgente ancora l'art. 3 Cost., la disposizione censurata determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra le situazioni, sostanzialmente uguali, dei proprietari degli immobili che, prima della presentazione dell'istanza di ruralità, siano stati oggetto di variazioni catastali nel periodo dal 2006 al 2011 e dei titolari di immobili di identica tipologia che non abbiano subito alcuna modifica.

Da ultimo, la norma censurata, imponendo prestazioni patrimoniali diverse a contribuenti nella medesima situazione sostanziale, recherebbe vulnus al principio della capacità contributiva enunciato dall'art. 53 Cost.

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità e comunque per la non fondatezza delle questioni.

2.1.- L'interveniente eccepisce, anzitutto, la genericità della prospettazione della questione «per il ritenuto contrasto con l'art. 97 Cost.».

Osserva, inoltre, la difesa statale che le censure svolte dal rimettente investono una norma di interpretazione autentica che non ha introdotto l'obbligo di annotazione negli atti catastali, ma si è limitata a chiarirne la portata effettuale, precisando che l'inserimento di tale annotazione ha efficacia retroattiva sino al quinto anno antecedente alla presentazione della relativa domanda.

Un ulteriore profilo di inammissibilità investirebbe, ad avviso dell'interveniente, da un lato, la riproposizione di questione analoga, già decisa da questa Corte con la ordinanza n. 115 del 2015, dall'altro, la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, essendo la CTR incorsa nella medesima carenza rilevata da questa Corte in riferimento alla questione decisa nella occasione ricordata, in quanto avrebbe omesso di verificare se fosse concretamente applicabile nella fattispecie in scrutinio lo *ius superveniens* costituito dalla disciplina del procedimento di annotazione della ruralità posta dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 26 luglio 2012 (Individuazione delle modalità di inserimento negli atti catastali della sussistenza del requisito della ruralità).

La difesa statale eccepisce, altresì, l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza.

La CTR Emilia-Romagna, pur avendo dato atto che, nel costituirsi in giudizio, il Comune di Concordia sulla Secchia aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso per riassunzione del giudizio, avrebbe omesso di verificare l'incidenza di tale eccezione, astrattamente ostativa alla decisione di merito, sulla questione di legittimità costituzionale.

Sostiene, al riguardo, l'interveniente che l'inammissibilità, ove sussistente, determinerebbe l'estinzione del processo, con la conseguenza che il giudizio potrebbe essere definito con una pronuncia in rito, senza alcuno scrutinio della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale.

Ancora, ad avviso della difesa statale, l'ordinanza di remissione, assumendo che i fabbricati oggetto di causa sarebbero stati soppressi perché «confluiti in altro subalterno catastale», senza, tuttavia chiarire se tale soppressione abbia riguardato i soli dati catastali oppure se sia stata la conseguenza della demolizione e ricostruzione degli stessi immobili ovvero di interventi edilizi di trasformazione in un organismo in tutto o in parte diverso, esibirebbe un'ulteriore carenza motivazionale.

In aggiunta, la CTR - posto che, quale giudice del rinvio, è vincolata al principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione, secondo il quale l'esenzione dall'ICI presuppone necessariamente l'annotazione catastale - non si sarebbe fatta carico di verificare se la normativa di riferimento escluda effettivamente la possibilità di ottenere l'annotazione della ruralità in riferimento a immobili che nei cinque anni anteriori all'entrata in vigore della legge abbiano subito trasformazioni o comunque variazioni catastali a seguito delle quali siano confluiti in altre particelle.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, poi, che il giudice *a quo* non ha chiarito se la contribuente abbia effettivamente proposto, in relazione ai fabbricati in questione, la domanda di riconoscimento della ruralità ai sensi dell'art. 7, comma 2-bis, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, se questa sia stata respinta dall'amministrazione finanziaria e se il relativo provvedimento sia stato tempestivamente impugnato dinanzi alla CTP.



2.1.1.- Le censure sarebbero, inoltre, inammissibili per inadeguata o carente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Con riferimento alla denunciata irragionevolezza, il giudice *a quo* avrebbe omesso di analizzare la *ratio* della norma indubbiata rispetto al fine perseguito dal legislatore.

Parimenti carente sarebbe, poi, la motivazione sulla violazione del principio di uguaglianza, non avendo la CTR svolto argomentazioni sufficienti in merito alla omogeneità delle situazioni comparate.

Tale rilievo si rifletterebbe anche sulle censure relative all'art. 53 Cost.

In ultimo, l'interveniente imputa al rimettente di non avere tentato un'interpretazione della normativa censurata conforme a Costituzione.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa, in ogni caso, le questioni non fondate.

Ad avviso dell'interveniente, dalla disciplina sul riconoscimento della ruralità dei fabbricati - riveniente dal d.l. n. 70 del 2011, come convertito, dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 14 settembre 2011 (Modalità applicative e documentazione necessaria per la presentazione della certificazione per il riconoscimento della ruralità dei fabbricati), dal 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 e dal menzionato d.m. 26 luglio del 2012 -, come chiarita dalle indicazioni interpretative fornite dall'amministrazione finanziaria nella circolare dell'Agenzia del territorio del 22 settembre 2011, n. 6, nella «lettera circolare (prot. 24818 del 17 maggio 2012), indirizzata alle strutture territoriali dipendenti» della Direzione centrale catasto e cartografia dell'Agenzia del territorio e nella «lettera circolare prot. 13845 del 5 aprile 2013» indirizzata alle medesime strutture territoriali, si ricaverebbe che, con riferimento agli identificativi catastali associati ad unità immobiliari soppresse, l'annotazione del carattere rurale dell'edificio, di norma apposta dal sistema informatico a fronte della sola presentazione, da parte del richiedente, della prescritta documentazione, non operi automaticamente, ma venga, comunque, inserita manualmente, «menzionando lo stadio superato». L'informazione viene, quindi, associata all'unità immobiliare derivata, con la precisazione che il requisito deve essere riferito all'unità originaria da cui questa proviene, al fine di offrire un'adeguata rappresentazione della vicenda.

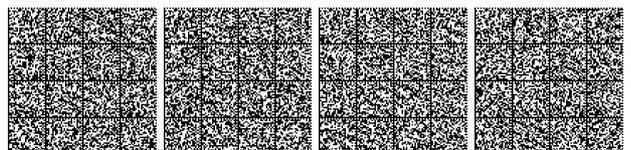
Pertanto, secondo la difesa dello Stato, il presupposto su cui si fonda il sollevato dubbio di legittimità costituzionale, costituito dalla ritenuta impossibilità di effettuare materialmente l'annotazione in relazione agli immobili soppressi, non troverebbe riscontro nella disciplina censurata.

Sostiene, infine, la difesa statale che gli speciali procedimenti di variazione catastale e di annotazione della ruralità introdotti dalla normativa in scrutinio, configurando una sorta di sanatoria, sarebbero il frutto di una scelta discrezionale del legislatore, che non risulta arbitraria, né irragionevole.

3.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito il Caseificio sociale La Cappelletta di San Possidonio - società cooperativa agricola, ricorrente in riassunzione nel giudizio principale, chiedendo dichiararsi l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

La parte ricorda, anzitutto, che lo scrutinio di legittimità costituzionale concerne sei fabbricati «indubbiamente destinati ad attività agricola», i quali, fino al 2009, non risultavano iscritti in catasto nelle categorie A/6 o D/10; che, in seguito alla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 18565 del 2009, la società cooperativa agricola aveva presentato richiesta di variazione di classamento e, nell'ambito di tale riclassificazione, quattro dei sei immobili originari avevano subito un frazionamento dal quale erano stati generati altri subalterni; che l'avviso di accertamento notificato dal Comune di Concordia sulla Secchia riguardava i fabbricati così come individuati anteriormente al frazionamento, poiché si riferiva ad annualità di imposta allo stesso antecedenti; che nel 2011, in seguito all'emanazione del d.l. n. 70 del 2011, la stessa società cooperativa aveva presentato domanda di accatastamento, valevole anche per le annualità precedenti, producendo l'autocertificazione sulla ruralità richiesta dalla novella legislativa; che, in applicazione dello *ius superveniens*, l'amministrazione comunale aveva annullato, in via di autotutela, l'avviso di accertamento con riguardo a soli due fabbricati, non avendo per i restanti riscontrato l'annotazione di ruralità negli atti del catasto; che detta annotazione non si era potuta materialmente eseguire perché le relative particelle - la cui destinazione rurale non era mai stata in discussione tra le parti - erano state soppresse nel 2009, in seguito al frazionamento citato, che aveva generato dei subalterni, pur essendo la destinazione dei fabbricati rimasta invariata.

3.1.- Secondo la parte, la norma in scrutinio, ricollegando alla mancata annotazione in catasto l'automatica impossibilità di conseguire il requisito della ruralità «ora per allora», anche quando tale annotazione sia impossibile per cause meramente formali e non legate al mutamento di destinazione d'uso, determinerebbe effetti irragionevoli e arbitrari perché non riconducibili ad una diversa capacità contributiva, così ponendosi in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.



3.2.- Ciò premesso, la parte ritiene che il principio della preminenza dell'annotazione, come enunciato dalla Corte di cassazione, si ponga in contrasto con la *ratio* della normativa sull'autocertificazione di ruralità.

L'annotazione costituirebbe una semplice modalità procedurale attraverso la quale viene data adeguata pubblicità alla situazione di fatto preesistente, onde assicurare l'esenzione dall'ICI. L'art. 2, comma 5-*bis*, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, sarebbe, dunque, volto a regolamentare il procedimento di acquisizione della ruralità attraverso una sorta di «sanatoria-trascrizione» basata, per un verso, sull'autocertificazione, in omaggio a esigenze di semplificazione, e, per l'altro, su un'annotazione catastale intesa a garantire la pubblicità erga omnes della situazione di fatto preesistente.

Un sistema siffatto, argomenta la parte, lascerebbe privi di copertura casi, come quello in scrutinio, in cui una particella, non essendo più censita, non può essere oggetto di materiale annotazione, pur avendo avuto la relativa unità immobiliare, nel corso degli anni, carattere di ruralità.

La disposizione censurata travalicherebbe, dunque, l'effetto da essa stessa perseguito, trasformando il procedimento che consente l'acquisizione del requisito della ruralità in uno strumento di irragionevole discriminazione.

Ciò in quanto, si sottolinea, l'annotazione negli atti del catasto, rappresentando l'unica modalità per attestare, ora per allora, la ricorrenza dei requisiti della ruralità, introduce un automatismo che impedisce al giudice di tenere conto delle peculiarità del caso concreto e di modulare in base ad esse gli effetti della norma.

3.3.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la parte ha replicato alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5-*ter*, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, denunziandone il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

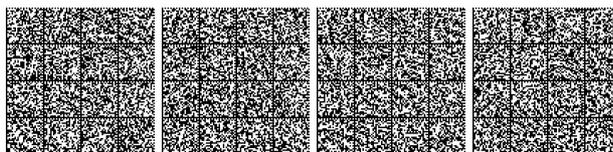
La norma censurata, auto-qualificandosi come di interpretazione autentica, interviene sulla disciplina dell'annotazione catastale del carattere di ruralità dei fabbricati, necessaria per il conseguimento dell'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili prevista dall'art. 23, comma 1-*bis*, del d.l. n. 207 del 2008, come convertito.

La disposizione in scrutinio stabilisce che «[a]i sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, l'articolo 13, comma 14-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, deve intendersi nel senso che le domande di variazione catastale presentate ai sensi dell'articolo 7, comma 2-*bis*, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e l'inserimento dell'annotazione negli atti catastali producono gli effetti previsti per il riconoscimento del requisito di ruralità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni, a decorrere dal quinto anno antecedente a quello di presentazione della domanda».

1.1.- In particolare, la CTR dubita della legittimità costituzionale dell'interpretazione della citata norma, come risultante dal principio di diritto, enunciato dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, con l'ordinanza 31 ottobre 2019, n. 28135 - al quale essa è tenuta ad attenersi in quanto giudice di rinvio - secondo il quale, ai fini dell'operatività dell'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili, la ruralità dei fabbricati deve risultare dalla prescritta annotazione catastale.

1.1.1.- Ad avviso del rimettente, la disciplina dalla quale tale principio è stato tratto sarebbe irragionevole nella parte in cui prescrive che, ai fini del riconoscimento retroattivo della natura rurale dei fabbricati, necessario per accedere al regime agevolativo, tale attributo deve essere annotato negli atti del catasto, senza, tuttavia, prevedere un'eccezione per il caso in cui l'annotazione, pur in presenza dei presupposti sostanziali della ruralità, non possa essere effettuata, in quanto, al momento della presentazione della relativa istanza, la particella catastale identificativa dell'unità immobiliare sia stata soppressa e sia confluita in un nuovo subalterno.

1.1.2.- La normativa censurata determinerebbe, altresì, una ingiustificata disparità di trattamento tra le situazioni, sostanzialmente uguali, dei proprietari dei fabbricati che, prima della presentazione dell'istanza di riconoscimento della ruralità, siano stati oggetto di variazioni catastali, e dei titolari degli immobili di identica tipologia che, invece, non abbiano subito alcuna modifica.



1.1.3.- Il giudice *a quo* ritiene, infine, violato l'art. 53 Cost., in quanto la disposizione censurata, imponendo prestazioni patrimoniali diverse a contribuenti che versano nella medesima situazione sostanziale, recherebbe vulnus al principio della capacità contributiva.

2.- In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa statale.

2.1.- La deduzione con la quale l'interveniente contesta la genericità della censura involgente l'art. 97 Cost. è palesemente inconferente, in quanto verte su un parametro non evocato dal giudice *a quo*.

2.2.- Neppure può essere accolta l'ulteriore eccezione con la quale l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che le questioni promosse si incentrano su una disposizione, quale è l'art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, che non ha introdotto l'obbligo di annotazione catastale ritenuto all'origine del vulnus denunziato, ma ha soltanto chiarito, in quanto norma di interpretazione autentica, che l'inserimento di tale scritturazione negli atti del catasto ha efficacia retroattiva sino al quinto anno anteriore a quello di presentazione della domanda.

2.2.1.- Come ripetutamente affermato da questa Corte, un'interpretazione non formalistica del canone dell'esatta ed esaustiva indicazione della disposizione censurata, ricavabile dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), impone di identificare il *thema decidendum* tenendo conto della motivazione e dell'intero contesto dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 258 del 2012 e n. 181 del 2011).

In tale ottica, l'imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non inficia di per sé l'ammissibilità della questione ove questa Corte sia posta comunque in condizione di individuare il contesto normativo effettivamente investito dalle censure formulate (sentenze n. 107 del 2021 e n. 14 del 2019).

2.2.1.1.- Ciò premesso, è ben vero che la CTR Emilia-Romagna ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale in riferimento al solo art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito.

Tuttavia, le argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione rendono palese che l'oggetto delle censure è costituito dal plesso normativo che disciplina l'annotazione della ruralità, dalla quale la Corte di legittimità ha tratto il principio di diritto vincolante nel giudizio *a quo*.

La disciplina sottoposta a scrutinio può, quindi, ritenersi identificata con sufficiente precisione, pur mancando, nell'ordinanza di rimessione, un esplicito riferimento a tutte le disposizioni che la compongono.

2.3.- Parimenti non fondata è l'eccezione con la quale la difesa dello Stato lamenta che la CTR Emilia-Romagna avrebbe reiterato una questione già dichiarata inammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 115 del 2015, e sarebbe, inoltre, incorsa nella medesima carenza rilevata con la predetta ordinanza, avendo ommesso di verificare l'applicabilità nella specie del d.m. 26 luglio 2012.

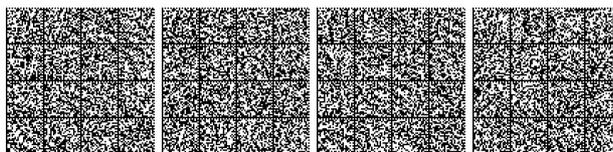
2.3.1.- Occorre, anzitutto, ribadire, in linea con un'enunciazione già espressa dalla giurisprudenza costituzionale, che le precedenti pronunce di inammissibilità non comportano alcun effetto impeditivo nei confronti di successive censure, pure analoghe, relative alla medesima norma, posto che la riproposizione della stessa questione è preclusa soltanto nel corso del medesimo giudizio (sentenza n. 99 del 2017).

2.3.2.- In ogni caso, la questione all'odierno esame si incentra su profili della normativa in materia di annotazione della ruralità diversi rispetto a quelli affrontati dal precedente richiamato dalla difesa statale.

La questione decisa da questa Corte con l'ordinanza n. 115 del 2015 riguardava, infatti, l'art. 13, comma 14-bis, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e l'art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97, primo comma, Cost., «nella parte in cui tali disposizioni consentono al contribuente di ottenere, con un semplice, proprio atto, l'esenzione dall'[ICI], senza che l'Erario comunale possa, davanti al giudice tributario, essere ammesso a sostenere e a provare l'assenza delle condizioni sostanziali di legge alle quali dovrebbe essere subordinato il beneficio di cui trattasi».

A fondamento della statuizione di inammissibilità allora assunta, la Corte evidenziò la mancata considerazione, da parte del giudice rimettente, della regolamentazione del procedimento di annotazione dettata dal d.m. 26 luglio 2012 in attuazione dell'art. 13, comma 14-bis, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e, in particolare, quanto previsto dall'art. 4, comma 1, del regolamento, ai sensi del quale «[l]'Ufficio provinciale dell'Agencia del territorio, per gli aspetti di diretta competenza, provvede, anche a campione, alla verifica delle autocertificazioni allegate alle domande di cui all'art. 2, comma 3 e alle richieste di cui all'art. 2, comma 6, nonché alla verifica del classamento e dei requisiti di ruralità per gli immobili dichiarati con le modalità previste dal decreto del Ministro delle finanze n. 701 del 1994».

Il rilievo della difesa statale, secondo il quale l'odierno rimettente non avrebbe preso in esame la regolamentazione suddetta, non risulta, pertanto, conferente nel caso di specie, in cui, come evidenziato, la disciplina dell'annotazione della ruralità è denunziata sotto il diverso profilo dell'inidoneità dell'automatismo procedimentale delineato dalla normativa in scrutinio ad attestare la ruralità del fabbricato nell'ipotesi in cui la particella alla quale riferire l'annotazione sia stata soppressa a seguito di frazionamento e abbia assunto un diverso identificativo catastale.



2.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, altresì, che l'omessa delibazione, da parte della CTR, dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per riassunzione del giudizio di rinvio, formulata dall'amministrazione comunale resistente, inciderebbe sulla rilevanza delle questioni sollevate, giacché l'eventuale accoglimento di tale eccezione condurrebbe all'estinzione del processo principale.

2.4.1.- Anche questa eccezione è priva di fondamento.

Il rilievo risulta, infatti, formulato in modo del tutto generico, in assenza di qualsivoglia indicazione sul contenuto della eccezione di inammissibilità sulla quale il rimettente avrebbe omesso di pronunciarsi.

2.5.- Sono, inoltre, non fondate le eccezioni di inammissibilità con le quali l'Avvocatura generale dello Stato, da un lato, evidenzia che il rimettente non ha verificato se la normativa di riferimento escluda effettivamente la possibilità di ottenere l'annotazione della ruralità per i fabbricati che, nei cinque anni anteriori all'entrata in vigore del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, abbiano subito variazioni catastali a seguito delle quali siano confluiti in altre particelle; dall'altro, rileva che il giudice *a quo* non ha chiarito le ragioni della soppressione dei subalterni in questione - e in particolare se essa abbia riguardato soltanto i dati catastali ovvero se sia conseguita ad una vera e propria soppressione materiale dei fabbricati -, né ha precisato se la società cooperativa agricola ricorrente in riassunzione abbia effettivamente presentato, in relazione agli immobili in questione, la domanda di annotazione della ruralità ai sensi dell'art. 7, comma 2-bis, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e se questa sia stata respinta.

2.5.1.- La prima eccezione è destituita di fondamento, posto che - contrariamente a quanto assume la difesa statale - il rimettente ha esaminato la disciplina dell'annotazione e ne ha escluso l'operatività nel caso sottoposto al suo esame, in ragione della intervenuta soppressione delle particelle oggetto della richiesta annotazione.

2.5.2.- Quanto alla seconda, deve osservarsi che entrambi i fatti di cui l'interveniente lamenta l'omessa deduzione risultano, al contrario, descritti in modo esaustivo nell'ordinanza di rimessione, avendo la CTR chiarito che «[n]el corso del processo si riscontrava un ridimensionamento della pretesa comunale a quattro dei sei fabbricati in quanto, dagli atti di causa, emergeva l'annotazione della ruralità per due di essi, mentre per gli altri quattro, pur in presenza dell'istanza di cui al D.L. ex art. 7, comma 2-bis del D.L. 70/2011, non risultava alcuna annotazione, dato che detti fabbricati, a tale data, non erano più censiti nel catasto dei fabbricati rurali, in seguito a un frazionamento che aveva originato altri subalterni».

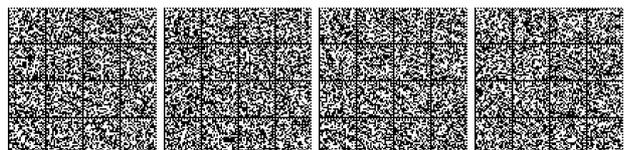
3.- La difesa dello Stato imputa ancora al rimettente di avere omesso di riferire se fosse stata presentata la domanda di annotazione della ruralità dei fabbricati interessati dal frazionamento e, in caso affermativo, di precisarne l'esito, e se, avverso lo stesso, fosse stata proposta tempestiva impugnazione dinanzi alla CTP.

3.1.- Il rilievo dell'Avvocatura coinvolge il tema - peraltro non esplicitamente evocato nell'atto di intervento - della possibilità per la CTR, chiamata a decidere sull'impugnazione di avvisi di accertamento per mancato versamento dell'ICI, di conoscere della questione catastale relativa alla ruralità dei fabbricati gravati dal tributo, sulla quale si innestano le censure di illegittimità costituzionale in scrutinio.

3.1.1.- Occorre, al riguardo, rammentare che, a norma dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), le controversie concernenti le operazioni catastali, pur appartenendo alla giurisdizione tributaria ed essendo soggette, in forza di quanto previsto dall'art. 19, comma 1, lettera f), del citato d.lgs. n. 546 del 1992, alle medesime forme del contenzioso tributario, sono dotate, rispetto a quest'ultimo, di spiccata autonomia, sia sul piano oggettivo, concernendo specificamente gli atti relativi alle operazioni catastali, sia su quello soggettivo, vertendo tra il proprietario dell'immobile e l'Agenzia delle entrate - Ufficio provinciale del territorio, senza che l'ente impositore sia parte del rapporto controverso.

3.1.1.1.- Tra il giudizio relativo alle operazioni catastali e quello concernente la pretesa impositiva intercorre, tuttavia, un vincolo di pregiudizialità-dipendenza in senso tecnico, in forza del quale il secondo processo deve essere sospeso ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile fino alla definizione del primo con autorità di giudicato (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 9 ottobre 2019, n. 25250).

3.1.2.- Coerente con tali premesse ermeneutiche è il principio, enunciato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione nella citata sentenza n. 18565 del 2009, secondo cui l'accertamento dei requisiti della ruralità in difformità all'attribuita categoria catastale non può essere compiuto incidentalmente dal giudice tributario che sia stato investito dell'impugnazione dell'avviso di accertamento relativo all'ICI o della domanda di rimborso di tale tributo. Ciò in quanto, rispetto alla pretesa fiscale concretamente opposta, il classamento costituisce l'atto presupposto, alla cui cognizione da parte del giudice investito dell'accertamento dell'imposta osta «il carattere impugnatorio del processo tributario, avente un oggetto circoscritto agli atti che scandiscono le varie fasi del rapporto di imposta» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 27 marzo 2019, n. 8534).



3.1.3.- Sulla scorta di tali enunciazioni consolidate - e cristallizzate nel principio di diritto dettato dalla Corte di cassazione nel giudizio *a quo* -, il Collegio rimettente non può che limitarsi al riscontro dell'esistenza e dell'efficacia del provvedimento di classamento sul quale si fonda la pretesa impositiva opposta. Ciò in quanto dovrebbe essere ad esso preclusa la cognizione sulle questioni afferenti al procedimento catastale, tra le quali rientra, evidentemente, anche il quesito sul quale si innesta l'odierno incidente di legittimità costituzionale.

Tale questione rientrerebbe, infatti, nella competenza del giudice tributario eventualmente investito dell'impugnazione, ai sensi dell'art. 19, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 546 del 1992, del diniego tacito di annotazione ex art. 13, comma 14-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 13 febbraio 2015, n. 3001), o comunque del classamento non modificato dall'amministrazione finanziaria, nonostante la richiesta di riconoscimento della ruralità.

3.2.- Ritiene, tuttavia, questa Corte che nella fattispecie in esame la mancata applicazione delle regole sulla cognizione del giudice tributario sopra richiamate non incida sulla rilevanza delle sollevate questioni.

Va, infatti, evidenziato che il giudice rimettente, rivolgendo le proprie censure alla disciplina sull'annotazione della ruralità, come interpretata alla stregua del principio di diritto enunciato ai sensi dell'art. 384 cod. proc. civ., ha inteso contestare la validità costituzionale della stessa ricostruzione che ne è alla base, secondo la quale il giudice investito dell'accertamento della sussistenza dell'obbligo di versamento dell'ICI deve limitarsi a prendere atto dell'oggettiva classificazione catastale del fabbricato, in quanto è onere del contribuente che invochi l'esenzione dall'imposta impugnare l'atto di classamento, rimanendovi altrimenti assoggettato.

La CTR afferma motivatamente di dubitare della conformità a Costituzione della normativa, cui inerisce il richiamato punto di diritto, che esclude la propria competenza a compiere direttamente l'accertamento della ruralità anche nella specifica ipotesi in cui l'annotazione in catasto di tale destinazione funzionale sarebbe resa impossibile dalla soppressione della particella gravata dal tributo.

Poiché, dunque, le censure di illegittimità costituzionale investono, a ben vedere, la regola iuris dalla quale dipende la stessa potestas iudicandi del giudice rimettente, non si configura una macroscopica carenza dei presupposti della stessa incidente sulla rilevanza e quindi sull'ammissibilità delle questioni sollevate (per un'applicazione del principio in tema di giurisdizione, sentenze n. 112 del 1993 e n. 314 del 1992).

4.- Devono, infine, essere respinte le eccezioni di inammissibilità per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni e per omessa ricerca di una interpretazione costituzionalmente adeguata, posto che il rimettente ha, da un lato, sia pure sinteticamente, illustrato le ragioni del ritenuto contrasto della disciplina censurata con gli evocati parametri costituzionali, e dall'altro, ha escluso la percorribilità di una interpretazione conforme a Costituzione.

5.- Va, da ultimo, rilevato che l'ordinanza di rimessione, nel ricomporre lo svolgimento del giudizio principale, impropriamente menziona snodi processuali non pertinenti alla controversia, ma riferibili all'analogo e più articolato contenzioso originato dall'impugnazione dell'avviso di accertamento, pur sempre notificato dal Comune di Concordia sulla Secchia al Caseificio sociale La Cappelletta di San Possidonio - società cooperativa agricola in riferimento ai fabbricati per cui è causa, ma avente ad oggetto l'annualità ICI 2006.

Tale errore ricostruttivo non infirma, tuttavia, l'intelligibilità della motivazione sulla rilevanza, in quanto la lettura coordinata dell'ordinanza di rimessione e della pronuncia di cassazione con rinvio, ivi riportata per ampi stralci, arricchita delle indicazioni offerte dall'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dall'atto di costituzione della parte, così come illustrato dalla memoria da questa depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, consente di individuare agevolmente i lineamenti essenziali della res controversa.

6.- Nel merito, le questioni sollevate non sono fondate.

6.1.- Il presupposto ermeneutico sul quale si basano i dubbi di illegittimità costituzionale risulta, infatti, non corretto.

Il rimettente suppone che la soppressione, conseguente a frazionamento, delle particelle catastali relative ad immobili per i quali è richiesto il riconoscimento della ruralità e la loro confluenza in nuovi subalterni renda impossibile l'annotazione ai sensi dell'art. 13, comma 14-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Tale conclusione è, tuttavia, da escludere sulla base di argomenti sistematici che tengono conto sia della *ratio* della disciplina censurata, sia della funzione del sistema catastale, al quale l'istituto dell'annotazione della ruralità, qui in esame, è strettamente correlato.

6.1.1.- A tale riguardo, è utile ricordare che l'assunzione del carattere della ruralità presuppone che il fabbricato sia dotato dei requisiti sostanziali prescritti dall'art. 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557 (Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1994, n. 133 e identificabili, sostanzialmente, nella destinazione dell'edificio a servizio di terreni agricoli, oppure nel suo impiego in una delle attività indicate nell'art. 2135 del codice civile ovvero nella sua utilizzazione quale abitazione del coltivatore, ed è attuata attraverso un apposito procedimento di annotazione negli atti del catasto.



Tale sistema è scaturito dalla riforma avviata con il d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e conclusasi con l'art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, qui in scrutinio.

L'art. 7, comma 2-bis, del citato d.l. n. 70 del 2011, come convertito, stabiliva, infatti, che «[a]i fini del riconoscimento della ruralità degli immobili ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni, i soggetti interessati possono presentare all'Agenzia del territorio una domanda di variazione della categoria catastale per l'attribuzione all'immobile della categoria A/6 per gli immobili rurali ad uso abitativo o della categoria D/10 per gli immobili rurali ad uso strumentale. Alla domanda, da presentare entro il 30 settembre 2011, deve essere allegata un'autocertificazione ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella quale il richiedente dichiara che l'immobile possiede, in via continuativa a decorrere dal quinto anno antecedente a quello di presentazione della domanda, i requisiti di ruralità dell'immobile necessari ai sensi del citato articolo 9 del decreto-legge n. 557 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 1994, e successive modificazioni».

Lo stesso art. 7, al comma 2-ter, disponeva che «[e]ntro il 20 novembre 2011, l'Agenzia del territorio, previa verifica dell'esistenza dei requisiti di ruralità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni, convalida la certificazione di cui al comma 2-bis del presente articolo e riconosce l'attribuzione della categoria catastale richiesta. Qualora entro il termine di cui al periodo precedente l'amministrazione finanziaria non si sia pronunciata, il contribuente può assumere, in via provvisoria per ulteriori dodici mesi, l'avvenuta attribuzione della categoria catastale richiesta. Qualora tale attribuzione sia negata dall'amministrazione finanziaria entro il 20 novembre 2012, con provvedimento motivato, il richiedente è tenuto al pagamento delle imposte non versate, degli interessi e delle sanzioni determinate in misura raddoppiata rispetto a quelle previste dalla normativa vigente».

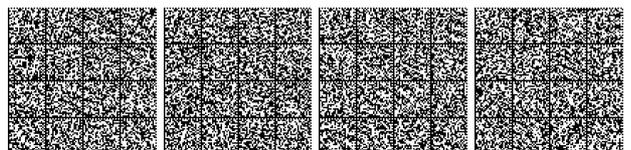
Infine, il comma 2-quater demandava ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la fissazione delle modalità applicative e la documentazione necessaria ai fini della presentazione della certificazione di cui al comma 2-bis nonché ai fini della convalida della certificazione medesima, anche sulla base della documentazione acquisita, in sede di accertamento, da parte dell'Agenzia del territorio e dell'amministrazione comunale.

In base alla procedura delineata dall'art. 7 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, i soggetti interessati potevano, quindi, presentare all'Agenzia del territorio - la quale, dal 1° dicembre 2012, è stata incorporata nell'Agenzia delle entrate a norma dell'art. 23-quater, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 - una domanda di variazione della categoria catastale per l'attribuzione della categoria A/6 (classe 'R') agli immobili rurali ad uso abitativo o della categoria D/10 agli immobili rurali ad uso strumentale.

La domanda doveva essere presentata entro il 30 settembre 2011, allegando un'autocertificazione ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), nella quale il richiedente avrebbe dovuto dichiarare che l'immobile possedeva, in via continuativa, a decorrere dal quinto anno antecedente a quello di presentazione dell'istanza, i requisiti di ruralità indicati nel citato art. 9 del d.l. n. 557 del 1993, come convertito.

Era, inoltre, previsto un meccanismo, per effetto del quale il contribuente, in mancanza di convalida da parte dell'Agenzia del territorio entro il 20 novembre 2011, avrebbe potuto assumere, «in via provvisoria», l'avvenuta attribuzione della rendita catastale per un ulteriore periodo di dodici mesi (sino al 20 novembre 2012), termine entro il quale la stessa Agenzia del territorio avrebbe potuto negare l'attribuzione di siffatta rendita, con provvedimento motivato, dal che sarebbe derivato, per il medesimo contribuente, l'obbligo di corresponsione delle imposte non versate, degli interessi e delle sanzioni determinate in misura raddoppiata rispetto a quella prevista dalla normativa previgente.

Le disposizioni appena richiamate sono state abrogate dal d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale, all'art. 13, comma 14-bis, ha stabilito che «[l]e domande di variazione della categoria catastale presentate, ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, anche dopo la scadenza dei termini originariamente posti e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, producono gli effetti previsti in relazione al riconoscimento del requisito di ruralità, fermo restando il classamento originario degli immobili rurali ad uso abitativo. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità per l'inserimento negli atti catastali della sussistenza del requisito di ruralità, fermo restando il classamento originario degli immobili rurali ad uso abitativo».



Successivamente, il d.m. 26 luglio 2012, all'art. 1, comma 2, ha stabilito che, ai fini dell'iscrizione negli atti del catasto della sussistenza del requisito di ruralità dei fabbricati di cui al comma 1 - ossia dei fabbricati rurali destinati ad abitazione e dei fabbricati strumentali all'esercizio dell'attività agricola -, diversi da quelli censibili nella categoria D/10 (fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole), è apposta una specifica annotazione.

In particolare, l'art. 5 del citato decreto ministeriale ha previsto che «[v]iene fatta menzione negli atti del catasto, mediante specifica annotazione, con riferimento ad ogni unità immobiliare interessata, dell'avvenuta presentazione delle domande di cui all'art. 2 del presente decreto ai fini del riconoscimento del requisito di ruralità» (comma 1) e che «[i]l mancato riconoscimento del requisito di ruralità, anche a seguito di segnalazione motivata del comune o dell'Agenzia delle entrate, è accertato con provvedimento motivato del direttore dell'Ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio, registrato negli atti catastali mediante specifica annotazione e notificato agli interessati. Il provvedimento è impugnabile dinanzi alle Commissioni tributarie provinciali, secondo le modalità e i termini previsti dal decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546» (comma 2).

In ultimo, l'art. 5 del d.m. 26 luglio 2012, al comma 3, ha prescritto che, per le dichiarazioni di ruralità, l'Agenzia del territorio procede ad effettuare l'accertamento, anche a campione, apponendo specifica annotazione.

L'assetto normativo così ricomposto è stato completato dall'art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, qui in scrutinio, il quale ha definito la portata temporale degli effetti dell'annotazione della ruralità, nel senso di farla retroagire al quinquennio anteriore a quello di presentazione della relativa richiesta.

6.1.2.- Come si evince dai lavori preparatori relativi alla descritta disciplina, la *ratio* della riforma in esame è duplice e va rinvenuta, da un lato, nella finalità di semplificazione procedimentale dell'accertamento della ruralità ai fini dell'esenzione dall'ICI e, dall'altro, nelle esigenze di certezza giuridica e di deflazione del contenzioso sorto a causa della disorganicità del previgente quadro normativo risultante dalla stratificazione di diversi interventi legislativi e giurisprudenziali.

In linea con tali finalità, la normativa in esame, attribuendo efficacia retroattiva alla richiesta di riconoscimento della ruralità e alla conseguente registrazione catastale, ha inteso definire i rapporti di imposta sorti nel quinquennio anteriore alla sua introduzione, anche in vista dell'anticipo, in via sperimentale, già a far data dal 2012, dell'imposta municipale unica (IMU), la quale, in forza del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), ha poi sostituito definitivamente l'imposta comunale sugli immobili.

6.1.3.- Alla esigenza di certezza giuridica risponde anche la previsione che ricollega il conseguimento del riconoscimento della ruralità ai fini dell'esenzione dall'ICI all'inserimento di tale qualità negli atti del catasto.

In linea con l'orientamento di legittimità inaugurato dalla richiamata sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 18565 del 2009, la normativa censurata dispone, infatti, che il riconoscimento del carattere rurale dei fabbricati sia cristallizzato in un'iscrizione.

Quest'ultima è soggetta alle variazioni indotte dalla sopravvenienza di mutamenti materiali e giuridici del cespite cui si riferisce. L'aggiornamento delle risultanze rientra, infatti, nella funzione di conservazione propria del catasto, la quale è assolta dall'amministrazione finanziaria tenendo in evidenza, mediante operazioni di voltura e di verifica, le mutazioni soggettive e dello stato degli immobili e delle correlate rendite.

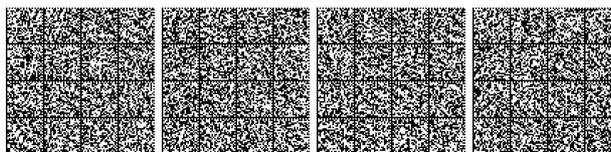
Alla stregua di tale sistema, ogni iscrizione relativa ad atti di aggiornamento viene registrata e rimane accessibile al fine di consentire in ogni tempo la ricostruzione storica delle vicende che hanno interessato ciascun immobile censito.

Tra le variazioni tracciabili in catasto deve, quindi, includersi anche il frazionamento da cui derivi la soppressione della particella oggetto di ripartizione e l'assunzione, da parte dell'unità immobiliare derivata, di un nuovo identificativo.

In tale evenienza, le annotazioni storicamente afferenti alla particella soppressa non possono che essere effettuate su quella derivata, sia pure con espresso riferimento al precedente identificativo catastale.

6.1.4.- Il diverso avviso del giudice rimettente, intravedendo in tale ultima vicenda un ostacolo all'iscrizione della ruralità dell'unità catastale originaria, omette di considerare che la registrazione retrospettiva rientra nella funzione di aggiornamento propria del catasto, e trascura la finalità di agevolazione sottesa alla portata retroattiva della normativa censurata.

Essa, infatti, al fine di fornire ai contribuenti una copertura rispetto agli accertamenti fiscali effettuati nel quinquennio antecedente alla richiesta di variazione o di annotazione, detta una disciplina procedimentale che è rivolta essenzialmente al passato, perché consente di dare evidenza catastale alla circostanza che un determinato fabbricato, che nel periodo considerato risultava censito, possedesse i requisiti di ruralità, essendo, invece, irrilevante che in un momento successivo esso abbia assunto una diversa configurazione catastale.



6.2.- La premessa interpretativa da cui muove il rimettente si discosta, altresì, dalle indicazioni fornite sul punto dall'amministrazione finanziaria, di cui ha dato conto l'Avvocatura generale dello Stato.

L'interveniente ha, infatti, evidenziato che, secondo le istruzioni elaborate dalla Direzione centrale catasto e cartografia dell'Agenzia del territorio nelle lettere circolari prot. 24818 del 17 maggio 2012 e prot. 13845 del 5 aprile 2013, indirizzate alle strutture territoriali dipendenti, per gli identificativi associati alle unità immobiliari soppresse, l'annotazione della destinazione rurale ai sensi della disciplina in scrutinio deve essere inserita manualmente «menzionando lo stadio superato».

L'informazione viene, quindi, associata all'unità immobiliare derivata, con la precisazione che il requisito deve essere riferito all'unità originaria da cui questa proviene, al fine di offrire un'adeguata rappresentazione della vicenda.

6.2.1.- Sono inconferenti i rilievi svolti sul punto dalla parte, secondo cui l'annotazione di ruralità sulle unità immobiliari derivate non risulterebbe possibile ove il contribuente, ancor prima di presentare la domanda ai sensi del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, abbia già provveduto a far confluire l'originaria unità immobiliare in un nuovo subalterno accatastato nelle categorie A/6 o D/10, in quanto non si potrebbe, in tal caso, apporre nessuna ulteriore annotazione.

6.2.2.- Tale affermazione contrasta, invero, con la funzione tipica della registrazione catastale, attraverso la quale è possibile dare evidenza all'inquadramento assegnato al cespite in un preciso momento storico, in modo da aggiornare il quadro informativo dato dall'ordine cronologico delle iscrizioni.

La ruralità, non essendo una qualità connaturata al fabbricato, ma scaturendo da una serie di condizioni soggettive e oggettive previste dalla legge (art. 9 del d.l. n. 557 del 1993, come convertito), può non permanere nel tempo, così che l'attuale esistenza di tale destinazione funzionale non ne implica necessariamente la sussistenza anteriore.

6.3.- Alla luce di quanto precede, il contrasto della disciplina in scrutinio con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza si palesa insussistente e cadono, al contempo, i sospetti di violazione del principio della capacità contributiva espresso dall'art. 53 Cost.

7.- Sulla base delle argomentazioni esposte, le questioni vanno, pertanto, dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5-ter, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

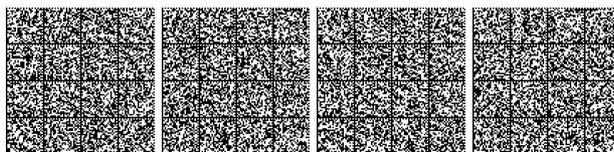
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 13

Ordinanza 11 gennaio - 7 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Nulla osta alla concessione in sanatoria - Vincolo paesaggistico sopravvenuto rispetto all'ultimazione dell'opera abusiva - Esclusione dell'irrogazione delle relative sanzioni amministrative pecuniarie - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17, art. 5, comma 3, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s).

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

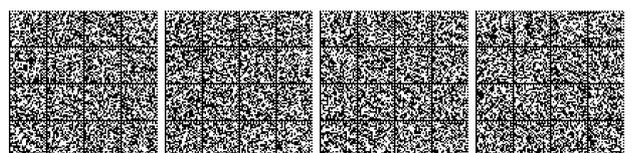
ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con cinque sentenze non definitive del 18 marzo 2022 e cinque sentenze non definitive del 16 febbraio 2022, iscritte, rispettivamente, ai numeri da 34 a 37, 44 e da 57 a 61 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 16, 18 e 22, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udita nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023.

Ritenuto che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), con dieci sentenze non definitive del 18 marzo 2022 e del 16 febbraio 2022, iscritte ai numeri 34, 35, 36, 37, 44, 57, 58, 59, 60 e 61 del reg. ord. 2022, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), in base al quale «[i]l nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva. Tuttavia, nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio»;

che i giudizi a quibus sono stati promossi dalla Regione Siciliana per la riforma di sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia che hanno accolto ricorsi proposti da privati contro decreti del dirigente del Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana di ingiunzione - ai sensi dell'art. 167 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) - a pagare determinate somme di denaro a titolo di «indennità risarcitoria» per il danno causato al paesaggio con la realizzazione - negli anni '70 - di fabbricati siti nel Comune di Agrigento;



che in tutti i giudizi di primo grado, riferisce il rimettente, il TAR ha accolto la censura fondata sulla sopravvivenza del vincolo paesaggistico (introdotto nel 1985) rispetto alla commissione dell'abuso, in virtù del principio di irretroattività di cui all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), e al citato art. 5, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 17 del 1994;

che nei dieci atti di promovimento delle odierne questioni il CGARS richiama le proprie precedenti decisioni, iscritte al n. 162 e al n. 163 del reg. ord. 2021, con cui ha già chiesto a questa Corte di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, e formula conclusioni analoghe, per norma censurata, parametri evocati e argomenti relativi alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza;

che il CGARS condivide la parte della motivazione del giudice di primo grado concernente l'insussistenza di un vincolo paesaggistico sull'area in questione al momento dell'abuso, la sussistenza di un vincolo archeologico allo stesso momento e la non assimilabilità del secondo al primo ai fini dell'applicabilità dell'art. 167 cod. beni culturali;

che il CGARS ritiene, invece, inapplicabile la legge n. 689 del 1981 in quanto attribuisce all'indennità paesaggistica carattere riparatorio;

che, tuttavia, lo stesso CGARS rileva l'esistenza del citato art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, recante interpretazione autentica dell'art. 23, decimo comma, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), in base al quale, «[p]er le costruzioni che ricadono in zone vincolate da leggi statali o regionali per la tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, igienici, idrogeologici, delle coste marine, lacuali o fluviali, le concessioni in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima [...]»;

che il rimettente richiama la disposizione «nel testo “sopravvissuto” alla sentenza della Corte costituzionale» n. 39 del 2006, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), che aveva sostituito il primo e il secondo capoverso dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994;

che, in base a tale ultima norma (che avrebbe ripreso vigore dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione sostitutiva), in caso di vincolo apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva, il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è comunque necessario ai fini della concessione in sanatoria, ma «è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio»;

che il CGARS solleva, dunque, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994;

che, secondo il rimettente, la norma censurata, non consentendo l'applicazione dell'indennità paesaggistica di cui all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, violerebbe l'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (che attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa primaria nella materia «tutela del paesaggio»), per contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nel citato art. 167, comma 5, con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

che l'indennità connessa all'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica sarebbe dovuta in ambito nazionale «anche se il vincolo paesaggistico è sopravvenuto rispetto alla realizzazione dell'abuso (e ciò indipendentemente dalla qualificazione della medesima come sanzionatoria o risarcitoria)», in ragione, da un lato, della sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 22 luglio 1999, n. 20, e, dall'altro lato, dell'art. 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica);

che il CGARS censura poi la disposizione in questione per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto essa potrebbe incentivare a «tenere il comportamento, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di superare l'illecito paesaggistico commesso», e potrebbe così vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, «con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione»;

che in tutti i giudizi di legittimità costituzionale le parti non si sono costituite davanti a questa Corte;

che il 24 marzo 2022 (cioè, pochi giorni dopo il deposito dei dieci atti di promovimento nella cancelleria del CGARS) è stata depositata la sentenza n. 75 del 2022, con cui questa Corte ha deciso i richiamati giudizi iscritti ai numeri 162 e 163 del reg. ord. 2021;



che nei giudizi iscritti ai numeri 34, 35, 36, 37 e 44 del reg. ord. 2022 il CGARS ha depositato un decreto del suo Presidente, adottato il 27 aprile 2022, che dichiara l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse, sulla base di una istanza in tal senso della Regione appellante, alla luce della sentenza n. 75 del 2022 di questa Corte.

Considerato che il CGARS dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, in base al quale «[i]l nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva. Tuttavia, nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio»;

che, secondo il rimettente, la norma in questione, non consentendo l'applicazione dell'indennità paesaggistica di cui all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, violerebbe: a) l'art. 14, comma 1, lettera n), dello statuto speciale (che attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa primaria nella materia «tutela del paesaggio»), per contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nel citato art. 167, comma 5, con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.; b) gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto potrebbe vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, «con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione»;

che le questioni sono state sollevate dal CGARS con dieci sentenze non definitive coincidenti quanto a norma censurata e parametri evocati, oltre che per gli argomenti utilizzati, ragione per cui i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che le medesime questioni sono già state decise da questa Corte con la sentenza n. 75 del 2022;

che nei giudizi iscritti ai numeri 34, 35, 36, 37 e 44 del reg. ord. 2022 il CGARS ha depositato un decreto del suo Presidente, adottato il 27 aprile 2022, che dichiara l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse, sulla base di una istanza in tal senso della Regione appellante, alla luce della sentenza n. 75 del 2022 di questa Corte;

che, in base all'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'improcedibilità del giudizio *a quo* non produce effetti sullo svolgimento del giudizio di legittimità costituzionale;

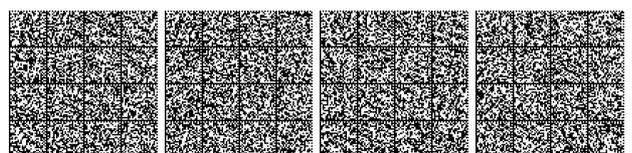
che, in via preliminare, deve ritenersi non rilevante che le questioni siano state promosse con sentenze non definitive anziché con ordinanze, avendo comunque il giudice *a quo* disposto la sospensione dei procedimenti principali e la trasmissione dei fascicoli alla cancelleria di questa Corte, sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza (*ex multis*, sentenze n. 75 del 2022, n. 179 del 2019 e n. 126 del 2018);

che la sentenza n. 75 del 2022 ha ritenuto non implausibile la motivazione sulla rilevanza offerta dal rimettente, con particolare riguardo alla vigenza della norma censurata;

che la medesima sentenza ha dichiarato inammissibile la prima questione «perché il rimettente non motiva in modo adeguato sulla pertinenza del parametro interposto invocato (costituito dalla norma di riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004) al caso di specie, ciò che rende insufficiente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione»;

che, secondo questa Corte, il CGARS ha dato «per scontato che anche il caso del rilascio del nulla-osta paesaggistico in un procedimento di condono relativo a un abuso edilizio commesso prima dell'apposizione del vincolo ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 167, comma 5, terzo periodo, cod. beni culturali» (secondo cui, «[q]ualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione»), ma ha fondato tale assunto su due elementi (l'art. 2, comma 46, della legge n. 662 del 1996 e la sentenza del Consiglio di Stato n. 20 del 1999) in realtà inidonei a suffragarlo;

che, sempre secondo questa Corte, le pronunce del Consiglio di Stato e del CGARS citate dal rimettente non affermavano la necessità, in base alla legge statale, del pagamento dell'indennità anche in caso di vincolo sopravvenuto e diversi elementi testuali conducevano a ritenere invece applicabile l'art. 167 cod. beni culturali solo al caso di intervento edilizio eseguito in violazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica, cioè su un'area già vincolata al momento di realizzazione dell'abuso edilizio, ragione per cui questa Corte ha ritenuto che gli atti di promovimento non offrirono «sufficienti elementi a sostegno della pertinenza del parametro interposto invocato»;



che questa Corte ha poi dichiarato non fondata la seconda questione, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., osservando che la norma censurata «non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c'è»;

che «[s]e, d'altro canto, la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio - e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico - [...] un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame», in quanto essa «non rende [...] irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo»;

che le questioni sollevate dagli odierni atti di promovimento coincidono con quelle decise dalla sentenza n. 75 del 2022, e gli stessi atti non contengono argomenti nuovi, idonei a mutare le conclusioni già raggiunte da questa Corte;

che va dunque dichiarata la manifesta inammissibilità della prima questione (violazione dell'art. 14, comma 1, lettera n, dello statuto speciale, per contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e la manifesta infondatezza della seconda questione, relativa alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost. (*ex multis*, ordinanze n. 220 del 2022 e n. 244 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), sollevata, in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con le sentenze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con le sentenze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

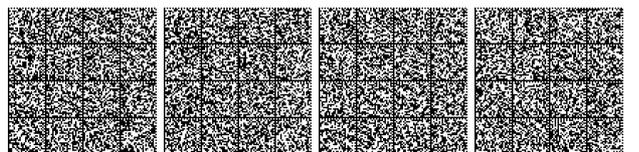
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

Ordinanza del 14 novembre 2022 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Assobibe ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze ed altri

Tributi - Imposta di consumo - Bevande edulcorate - Previsione che assoggetta a imposta sul consumo i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea, ossia certe bevande analcoliche, ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti, e non anche altri prodotti alimentari diversi dalle bevande ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta dei medesimi edulcoranti.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, commi da 661 a 676.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7766 del 2021, proposto da Assobibe (Associazione italiana tra gli industriali delle bevande analcoliche), Fonti Di Posina S.p.A., Romanella Drinks S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutte rappresentate e difese dal prof. avv. Marcello Clarich, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio sito in Roma, viale Liegi n. 32;

Contro il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della salute, la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Sul ricorso numero di registro generale n. 7874 del 2021, proposto da Sibeg S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati prof. Saverio Sticchi Damiani e Chiara Nuzzo, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

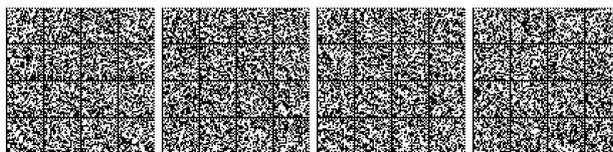
Contro Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per l'annullamento:

per quanto riguarda il ricorso n. 7766 del 2021:

del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 27 maggio 2021, recante «Imposta di consumo sulle bevande edulcorate» che stabilisce le modalità di attuazione dell'art. 1, commi da 661 a 676 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, con il quale è istituita un'imposta sul consumo delle bevande edulcorate, come definite all'art. 1, comma 662 della predetta legge n. 160 del 2019;

di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ivi compreso, per quanto occorrer possa, il decreto interdirettoriale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della salute del 15 ottobre 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 260 del 20 ottobre 2020, con il quale sono convenzionalmente stabiliti, ai sensi del comma 667 del predetto art. 1 della legge n. 160 del 2019, il potere edulcorante delle sostanze ivi indicate a confronto con il saccarosio nonché, con riferimento a tale potere, le relative quantità delle medesime sostanze equivalenti a 1 grammo del medesimo saccarosio;



per quanto riguarda il ricorso n. 7874 del 2021:

del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 27 maggio 2021, recante «Imposta di consumo sulle bevande edulcorate (21A03190)» e dei modelli ad esso allegati;

nonché di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni resistenti;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 79 del codice del processo amministrativo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2022 il dott. Michele Tecchia;

1. Lo svolgimento del giudizio.

1.1. Il ricorso iscritto al numero di ruolo n. 7766/2021.

Con il ricorso iscritto nel registro generale del 2021 con il numero 7766, le tre ricorrenti — premesso di essere la prima (Assobibe) un'associazione di categoria raggruppante le imprese produttrici e distributrici di bevande analcoliche in Italia, mentre la seconda e la terza due imprese iscritte a detta associazione (Fonti di Posina S.p.A. e Romanella Drinks S.r.l.) — insorgono avverso il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2021 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 27 maggio 2021), adottato ai sensi dell'art. 1, comma 675, legge 27 dicembre 2019, n. 160.

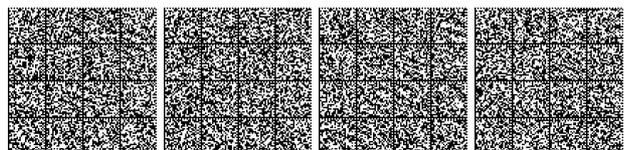
Quest'ultima norma di legge ha introdotto in Italia una nuova imposta sul consumo (c.d. «*sugar tax*») che — al dichiarato scopo di contrastare il diabete, l'obesità ed altri specifici effetti dannosi per la salute umana — colpisce le bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti, *id est* qualsiasi tipo di zucchero aggiunto — diverso dagli zuccheri già presenti in natura in una determinata bevanda — atto a conferire un sapore dolce alla bibita.

Il summenzionato decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2021 (nel prosieguo anche il «decreto») è stato adottato allo scopo di dare attuazione concreta all'insieme di regole contenute nei commi 661-676 del citato art. 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

I rilievi censori mossi dalle ricorrenti all'indirizzo dell'avversato decreto possono ascrivere a due distinte categorie, e cioè da un lato profili di illegittimità derivata incentrati sull'incostituzionalità e antieuronitarietà della norma di legge su cui il decreto poggia, dall'altro lato profili di illegittimità propria per vizi autonomi (o per meglio dire endoprovedimentali) slegati dall'incostituzionalità e antieuronitarietà della base legale.

Quanto alla prospettata illegittimità derivata, le ricorrenti instano anzitutto per una rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale del summenzionato art. 1, commi 661-676 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (su cui come visto poggia il decreto impugnato) per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione, ovviamente previa delibazione della sua rilevanza e non manifesta infondatezza. La richiesta di rimessione degli atti alla Corte costituzionale poggia sui seguenti argomenti:

i) violazione del principio di uguaglianza e/o ragionevolezza *ex art.* 3 della Costituzione — letto nella sua duplice accezione di eguaglianza sostanziale e proporzionalità — in quanto la nuova imposta *de qua* va a colpire indifferentemente tutte le bevande analcoliche contenenti additivi edulcoranti (anche noti come «zuccheri aggiunti»), indipendentemente dall'origine naturale o sintetica di tali additivi, così trascurando il fatto che gli edulcoranti sintetici — a differenza di quelli naturali — sono non soltanto privi di calorie ma anche sottoposti a «limiti massimi di impiego per ogni categoria alimentare» prestabiliti a livello euro-unitario. A quest'ultimo riguardo, parte ricorrente cita l'esempio dell'aspartame, deducendo che «la quantità massima utilizzabile di un edulcorante artificiale, come, ad esempio, l'aspartame, è di 600 mg/l (vedi allegato II al regolamento, p. 263, doc. 5) mentre la dose massima giornaliera, espressa in base al peso corporeo, è di 40 mg/kg, fissata nel 1984 dal Comitato scientifico dell'alimentazione umana «*Scientific Committee on Food - SCF*», le cui competenze sono state trasferite all'Autorità europea per la sicurezza alimentare - «*EFSA*» nel 2002 la quale ha confermato il predetto limite». Sostiene parte ricorrente, quindi, che l'applicazione indifferenziata della c.d. «*sugar tax*» agli edulcoranti naturali e a quelli sintetici contrasterebbe sia con il parametro dell'eguaglianza tributaria (disincentivando nella stessa misura il consumo di due categorie di additivi rispettivamente ipercalorici ed ipocalorici, questi ultimi quindi del tutto irragionevolmente), sia il parametro di proporzionalità sub specie di idoneità della misura allo scopo (atteso che l'obiettivo della lotta all'obesità e al diabete non può essere certamente realizzato con la disincentivazione del consumo di quelle sostanze edulcoranti — come per l'appunto gli zuccheri sintetici — che sono prive di qualsiasi apporto calorico);



ii) violazione del principio di uguaglianza e/o ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione — letto ancora una volta nella sua duplice accezione di eguaglianza sostanziale e proporzionalità — in quanto il nuovo prelievo fiscale introduce un'irragionevole disparità di trattamento rispetto a situazioni sostanzialmente uguali. Espongono in particolare le ricorrenti che «se l'intenzione del legislatore era quella di limitare il consumo degli edulcoranti, naturali e sintetici, non sussiste alcun motivo logico per il quale questi vengono tassati solamente se essi sono utilizzati nelle bevande (il cui consumo come sopra chiarito è irrilevante nel nostro Paese) e non anche negli altri alimenti. Le sostanze in questione, proprie perché in grado di conferire un gusto dolce sono molto utilizzati nei cibi: dolci, biscotti, chewingum, gelati, cioccolatini etc. La scelta quindi di contrastare il consumo degli edulcoranti colpendo solo le bibite appare irragionevole, discriminatoria e, in ogni caso, non idonea a raggiungere il fine prefissato dalla disposizione tenuto conto del minimo impatto che le bibite edulcorate hanno sulla dieta italiana»;

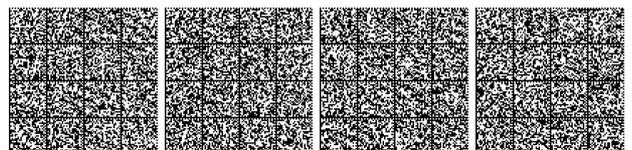
iii) violazione del principio di uguaglianza e/o ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, visto questa volta esclusivamente sotto l'angolo prospettico del principio di proporzionalità nella sua meccanica c.d. trifasica (idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto della nuova norma impositiva). In particolare:

per quel che riguarda l'idoneità del nuovo prelievo fiscale rispetto all'obiettivo che esso persegue (*id est* la riduzione di obesità, diabete ed altri effetti collaterali connessi al consumo di edulcoranti sintetici), tale presupposto sarebbe eliso in radice non soltanto dal fatto che il prelievo colpisce irragionevolmente pure le sostanze ipocaloriche (*id est* gli edulcoranti sintetici), ma anche dal fatto che il consumo di bevande analcoliche in Italia è del tutto irrisorio. Al riguardo, parte ricorrente evidenzia che «in Italia, il consumo delle c.d. «*soft drink*» (altra denominazione delle bevande edulcorate oggetto della nuova imposta) è il più basso d'Europa (secondo solo alla Grecia) e del mondo, pertanto non esiste, in radice, il presupposto «colpito» dalla nuova imposizione (consumo eccessivo delle bevande edulcorate)», e che «non c'è una correlazione tra consumo di tali bevande e aumento di casi di obesità o diabete. Peraltro, l'irragionevolezza dell'istituzione di un'imposta sul consumo delle bevande edulcoranti per finalità salutistiche trova conferma anche dall'esperienza degli altri Paesi. In Finlandia e in Norvegia, dove l'imposta è in vigore da oltre vent'anni, non si sono registrati benefici, mentre in Francia i risultati sono stati minimi, con riduzione di 3 calorie al giorno per consumatore rispetto ad una media di 2.000/2.500. Risulta particolarmente significativa l'esperienza della Danimarca, dove l'imposta in questione è stata eliminata nel 2012 dopo appena due anni per assenza di alcun impatto positivo né sulla riduzione dei consumi, che sono rimasti comunque molto sostenuti, né tantomeno sulla salute (per il confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea v. doc. 10, pag. 6 e doc. 11, pag. 76 seg.)»;

per quel che riguarda invece il requisito della necessità e proporzionalità in senso stretto della c.d. «*sugar tax*», tale presupposto sarebbe escluso dal fatto che l'imposta «determina gravi ripercussioni economiche e sociali nel settore in questione. Da uno studio di TradeLab del 2019 (doc. 16) emerge che le imprese del settore rappresentato da Assobibe patirebbero una contrazione del 10% del fatturato a causa di questa imposta che, oltre a togliere liquidità ogni mese per i versamenti dell'imposta determina una contrazione di attività e vendite, stimata nel 10% nel periodo pre-Covid e nel 16% per il biennio 2022-2023 alla luce di nuove stime Nomisma elaborate nel 2021 (doc. 11, pag. 67 seg.). A queste stime vanno aggiunti i costi di adeguamento amministrativo, precedenti all'entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2022, per la conformità ai dettami imposti dal decreto attuativo». Sempre nel senso di escludere il parametro della necessità del nuovo prelievo fiscale, parte ricorrente soggiunge che l'obiettivo dichiarato dal legislatore con la relazione illustrativa (*cfi*: relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022, Atti parlamentari, Senato della Repubblica, n. 1586) è quello di disincentivare il consumo delle sole bevande con contenuto «elevato» di sostanze edulcoranti. Ne discende che la norma contenuta nel comma 666 della legge n. 160 del 2019, laddove prevede una «soglia di dolcezza» (al di sotto della quale l'imposta non si applica) eccessivamente bassa — pari «a 25 grammi per litro» per i prodotti finiti e a 125 grammi per chilogrammo «per i prodotti predisposti ad essere utilizzati previa diluizione» — finirebbe sostanzialmente per disincentivare non soltanto il consumo di bevande con contenuto «elevato» di sostanze edulcoranti, ma anche il consumo di bevande con qualsiasi minimo contenuto edulcorante. Pertanto, una soluzione alternativa percorribile, ma meno gravosa, erroneamente non considerata dal legislatore, sarebbe stata quella di fissare una soglia di dolcezza più elevata e meno irragionevole.

Identificati i profili censori incentrati sull'asserita illegittimità costituzionale della legge di cui il decreto impugnato costituisce attuazione, va soggiunto che parte ricorrente si duole, in via subordinata, anche di una possibile illegittimità eurounitaria di tale legge, per contrasto con gli articoli 49, 56 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Tenuto conto, infatti, che l'imposta non si applica alle esportazioni (comma 666), parte ricorrente sostiene che tale esenzione comporterebbe un forte svantaggio per le imprese italiane che operano solo (o comunque prevalentemente) nel territorio nazionale, costrette a vendere i propri prodotti ad un prezzo superiore rispetto a quello offerto dalle imprese che esportano (non incise dall'imposta) o a quello offerto per gli stessi prodotti negli altri Stati membri, determinandosi così un'alterazione della concorrenza a svantaggio delle imprese italiane che operano nel territorio nazionale.



In coerenza con quanto precede — ed in subordine rispetto alla richiesta di incidente di costituzionalità — parte ricorrente insta affinché il collegio sollevi ai sensi dell'art. 267 del TFUE, davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la seguente questione pregiudiziale: «se gli articoli 49, 56 e 101 TFUE nonché i principi di libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi e di libera concorrenza ostino a una disposizione legislativa nazionale quale l'art. 1, commi 661-676 della legge n. 160/2019 che introduce un'imposta sulle bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti applicabile solo nel mercato dello Stato membro che ha emanato la predetta disposizione».

Identificate le questioni di legittimità costituzionale ed eurounitaria sollevate in relazione alla disciplina di legge di cui il decreto costituisce attuazione, vanno richiamati, a questo punto, i profili censori incentrati sull'illegittimità propria di detto decreto, e cioè sui suoi vizi «autonomi» slegati dall'incidente di costituzionalità.

A sostegno della domanda di annullamento, in particolare, si afferma che il decreto avrebbe introdotto — in fase di determinazione delle modalità di versamento e accertamento della nuova imposta — adempimenti amministrativi e contabili eccessivamente gravosi e sproporzionati a carico dei produttori di bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti.

Ciò in spregio del fatto che la c.d. «sugar tax» è un'imposta sul consumo, sicché essa non avrebbe dovuto imporre nuovi oneri a carico del produttore, salvo quelli strettamente indispensabili al versamento dell'imposta.

1.2. Il ricorso iscritto al numero di ruolo n. 7874/2021.

Con il ricorso iscritto nel registro generale del 2021 con il n. 7874, la società Sibeg S.r.l. — premesso di essere la società che si occupa nel territorio siciliano della produzione e commercializzazione delle bevande a marchio The Coca-Cola Company — insorge avverso il medesimo decreto del MEF del 12 maggio 2021 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 27 maggio 2021) avverso nel summenzionato giudizio contraddistinto dal NRG 7766 del 2021.

Anche i rilievi censori mossi da Sibeg S.r.l. all'indirizzo dell'avverso decreto investono da un lato profili di illegittimità derivata incentrati sull'incostituzionalità e antieurounarietà della norma di legge su cui il decreto poggia e, dall'altro lato, profili di illegittimità propria per vizi autonomi.

Quanto ai primi, Sibeg S.r.l. sostiene che la base legale del decreto è viziata dai seguenti profili di incostituzionalità:

violazione dell'art. 3 della Costituzione nella sua duplice accezione di eguaglianza tributaria e ragionevolezza. Quanto all'eguaglianza tributaria, essa sarebbe lesa dalla sperequazione tra bevande contenenti sostanze edulcoranti (incise dalla «sugar tax») e altri prodotti alimentari diversi dalle bevande aventi le medesime sostanze (non incisi invece dalla «sugar tax»). Quanto alla ragionevolezza, essa sarebbe lesa dal contraddittorio perseguimento, da parte del legislatore fiscale, di due obiettivi ontologicamente confliggenti, ossia da un lato l'obiettivo di ridurre la domanda di mercato di certi prodotti dannosi per la salute e, dall'altro lato, l'obiettivo di incrementare gli introiti dello Stato. Irragionevole sarebbe, in tesi, anche la scelta legislativa di cercare di disincentivare il consumo di certi prodotti con un'imposta che, però, impatta più sul produttore che sul consumatore, nonché di intervenire su un settore di consumo che in Italia non raggiunge le soglie di criticità di altri paesi europei;

violazione dell'art. 3 della Costituzione in rapporto al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione, atteso che l'imposta è liquidata «in base alla quantità di edulcorante, naturale o sintetico, presente nel prodotto, per cui il soggetto obbligato (il fabbricante, il soggetto nazionale che provvede al condizionamento, l'acquirente e l'importatore) è tenuto al pagamento di un'imposta finale che pesa sul proprio bilancio in modo del tutto indipendente dagli introiti» (cfr. pag. 17 del ricorso introduttivo di Sibeg S.r.l.);

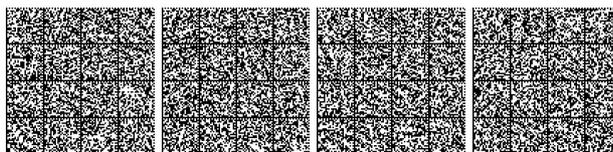
violazione dell'art. 41 della Costituzione, atteso che di fronte ad un'imposizione di questo tipo, gli operatori del settore si troverebbero nell'impossibilità di pianificare correttamente i propri investimenti e di adeguare le strutture aziendali alla nuova imposizione.

Sibeg S.r.l. lamenta inoltre la contrarietà della nuova imposta al diritto euro-unitario, nonché in via subordinata l'illegittimità «autonoma» del decreto impugnato (a prescindere dall'incostituzionalità o illegittimità comunitaria della base legale) sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente corrispondenti a quelle già esposte nel primo ricorso NRG 7766/2021.

1.3. Le difese sviluppate dalle amministrazioni resistenti in entrambi i giudizi.

Le amministrazioni resistenti si sono ritualmente costituite in giudizio contestando i due ricorsi e chiedendone la reiezione, eccependo in particolare che:

i due gravami sarebbero anzitutto inammissibili per un duplice ordine di ragioni, e cioè da un lato perché difetterebbe l'interesse ad agire delle ricorrenti, stante l'assenza di lesività del decreto impugnato, il quale recherebbe statuizioni normative generali e astratte, e dall'altro lato perché ci sarebbe un difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito ex art. 7, primo comma, codice del processo amministrativo, atteso che il gravame è essenzialmente rivolto a censurare un atto politico, quale per l'appunto sarebbe l'atto legislativo di cui il decreto costituisce attuazione;



in ogni caso la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata, atteso che:

i) il legislatore ha compiutamente individuato e selezionato i beni da sottoporre ad imposta sul consumo, un'imposta chiaramente connotata da una finalità extra-fiscale disincentivante, ispirata dall'interesse alla tutela della salute pubblica, il tutto avendo cura, in coerenza con l'art. 41 della Costituzione, di non frapporre alcuna limitazione assoluta all'esercizio dell'attività delle aziende operanti nel settore;

ii) l'imposta di cui si discorre colpisce in egual misura tanto le bevande edulcorate ottenute da impianti di produzione nazionali, quanto quelle provenienti da altri Stati appartenenti all'Unione europea, nonché le bevande edulcorate importate da Paesi extra-UE.

Alla camera di consiglio del 12 gennaio 2022 fissata per la trattazione dell'istanza cautelare in entrambi i giudizi, le ricorrenti — preso atto del sopravvenuto differimento legislativo al 1° gennaio 2023 della data di entrata in vigore della normativa di legge su cui è basato il decreto impugnato (*cf.* art. 1, comma 12, lettera *b*) della legge 30 dicembre 2021, n. 234, che ha modificato l'art. 1, comma 676 della legge n. 160/2019, rinviando la decorrenza dell'efficacia dei commi 661-676 dell'art. 1 della legge n. 160/2019, postergando quindi di un anno l'entrata in vigore della «*sugar tax*») — hanno rinunciato alla richiesta di misure sospensive cautelari.

Successivamente, all'esito di una nuova istanza cautelare ritualmente notificata e depositata *ex art.* 55 codice del processo amministrativo nel mese di settembre 2022 per entrambi i giudizi (in vista dell'approssimarsi della nuova data di entrata in vigore della legge istitutiva della «*sugar tax*», attualmente fissata al 1° gennaio 2023), nella camera di consiglio del 12 ottobre 2022 il collegio — preso atto della disponibilità delle ricorrenti a rinunciare all'istanza cautelare a fronte di una fissazione anticipata dell'udienza di merito, nonché del consenso prestato da tutte le parti a tale fissazione e della loro abdicazione ai termini *ex art.* 73, comma 1, codice del processo amministrativo — cancellava le due cause dal ruolo delle sospensive cautelari e le rinviava all'udienza pubblica del 26 ottobre 2022 per la definizione del merito.

Alla suddetta udienza di merito il Collegio — previa discussione delle due cause — introitava quest'ultime in decisione.

2. La rimessione della questione di legittimità costituzionale al giudice delle leggi.

Il collegio ritiene di riunire i gravami, ai sensi dell'art. 70 codice del processo amministrativo, in quanto sussiste una stretta connessione oggettiva, sotto il profilo del *petitum* immediato e della *causa petendi*, tra i contenziosi aventi ad oggetto la domanda di annullamento del decreto sopra menzionato.

Il collegio condivide i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle ricorrenti, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione della conformità dell'art. 1, commi 661-676 della legge n. 160/2019, con l'art. 3 della Costituzione.

2.1. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

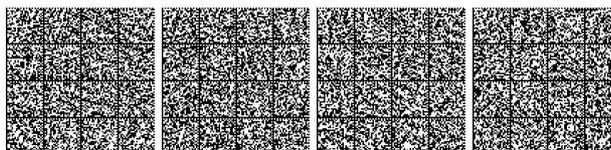
La questione di legittimità costituzionale è anzitutto rilevante ai fini della decisione del presente giudizio, non essendo possibile respingere in rito il ricorso in base alle eccezioni pregiudiziali delle amministrazioni resistenti.

Quanto infatti al prospettato difetto di giurisdizione (la cui inerenza alla *potestas iudicandi* ne rende prioritaria la trattazione), esso va respinto perché è ben possibile che il vizio che affligge il provvedimento amministrativo si esaurisca nell'incostituzionalità della norma di legge su cui lo stesso provvedimento si regge, senza che tale profilo censorio esorbiti in un'indebita richiesta di sindacato giurisdizionale di un atto politico (*id est* la legge in tesi incostituzionale).

Ed invero, l'ipotesi di cui si discorre è per l'appunto quella dell'impugnazione di un provvedimento amministrativo emanato in applicazione di una norma in tesi incostituzionale (*cf.* Corte costituzionale n. 361/2004; n. 71/2001; n. 30/1987; n. 86/1982; nonché Corte costituzionale n. 134/1963, in cui i ricorrenti hanno congegnato il ricorso articolandolo su due motivi entrambi coincidenti con dubbi di costituzionalità).

In questo caso la configurazione dell'atto giudiziale introduttivo sembra incidere sulla nozione di rilevanza, dissolvendo la logica della pregiudizialità tra due questioni (l'una principale e l'altra strumentale) per generare una (apparente) coincidenza tra il dubbio sulla legittimità costituzionale di una norma di legge e la risoluzione del merito della controversia dinanzi al giudice amministrativo.

In realtà, il Consiglio di Stato ha da tempo chiarito che tale peculiarità — consistente per l'appunto nell'apparente coincidenza della questione principale di merito con la questione pregiudiziale di costituzionalità — non elide affatto il carattere incidentale del dubbio di legittimità costituzionale, essendo del tutto indifferente il fatto che l'eventuale decisione della Corte costituzionale «possa esaurire la materia sottoposta all'indagine del giudice che ha ordinato la trasmissione degli atti, vincolando completamente la sua pronuncia alla sentenza» della stessa Corte costituzionale (*cf.* Consiglio di Stato, sezione IV, 3 aprile 1957, n. 393, in giur. it., 1953, III, 93. *cf.* anche Tar Sicilia, ordinanza 27 novembre 1997, n. 3121, in giust. amm. sic., 1997, 1340, in cui si riconosce chiaramente che «la dedotta incostituzionalità di una norma può costituire l'unico motivo su cui può validamente fondarsi l'impugnazione»).



La stessa Corte costituzionale ha affermato chiaramente che anche la «circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza» (cfr. *ex multis* Corte costituzionale, n. 4/2000, nonché Corte costituzionale n. 138/2017; n. 16/2017; n. 128/1999; n. 263/1994).

Ed infatti, se il giudice delle leggi giunge a dichiarare incostituzionale la norma di legge su cui poggia (a vario titolo) l'atto amministrativo impugnato, il giudice amministrativo rimane comunque il *dominus* del proprio processo, dovendo esercitare il potere di annullamento dell'atto, non potendo certo sostenersi che la sentenza di illegittimità possa soddisfare direttamente il *petitum* del ricorso amministrativo.

In tale quadro di principi, pertanto, non è revocabile in dubbio che gli odierni gravami — con cui le ricorrenti si dolgono prioritariamente proprio dell'incostituzionalità della legge su cui il decreto impugnato si basa — non integrano affatto gli estremi di un'indebita richiesta di sindacato dell'atto politico da parte del giudice amministrativo in spregio dell'art. 7 del codice del processo amministrativo, bensì di uno strumento rimediabile pienamente coerente con il nostro sistema costituzionale, oltre che già ben noto alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ne discende che i gravami *de quibus* — lungi dal risolversi in un'inammissibile impugnazione dell'atto politico (*id est* della legge) — consistono invero nell'impugnazione di un atto amministrativo con contenuto normativo (*id est* il decreto impugnato), il cui vizio genetico risiede nell'ipotizzata incostituzionalità della sua base di legge, rispetto alla quale viene sollecitato un incidente di legittimità costituzionale.

Orbene, tutto ciò rientra *ictu oculi* nel pieno dominio della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo adito, con conseguente infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione, che va quindi respinta.

Ugualmente infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso per supposta carenza di interesse ad agire, la quale riposa sulla presunta assenza di lesività del decreto impugnato.

Costituisce principio consolidato della giurisprudenza amministrativa, infatti, quello secondo cui gli atti normativi (a prescindere dal loro formale *nomen juris* di atti regolamentari) devono essere immediatamente ed autonomamente impugnati, in osservanza del termine decadenziale, solo laddove gli stessi siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto, mentre, nel caso di volizioni astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplicino effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, la previsione normativa non deve essere oggetto di autonoma impugnazione — la quale sarebbe peraltro inammissibile per difetto di una lesione concreta ed attuale — ma deve essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solo quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari, potendo, quindi, le previsioni normative formare oggetto di censura in occasione dell'impugnazione dell'atto che ne fa applicazione.

Venendo al caso di specie, pertanto, non appare revocabile in dubbio che le previsioni normative contenute nel decreto impugnato sono certamente atte a produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica delle odierne ricorrenti.

Lesione capace di consumarsi ben prima di (e a prescindere *da*) qualsiasi eventuale atto applicativo successivo, posto che le previsioni di detto decreto recano obblighi già di per sé imminenti e stringenti, tra i quali vanno citati, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, quelli di:

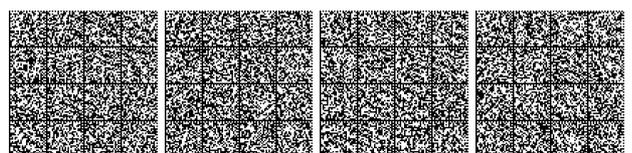
i) denuncia all'ADM per ciascun impianto di produzione — da parte dei singoli esercenti impianti di produzione e dei soggetti cedenti bevande edulcorate — dell'esercizio dell'attività, e ciò indicando, *inter alia*, le tipologie di bevande edulcorate che si intendono produrre (con la specificazione delle relative voci della nomenclatura combinata dell'Unione europea), la quantità annua stimata di bevande edulcorate che si intendono produrre per conto proprio ovvero per conto di soggetti terzi anche non residenti, la quantità annua stimata di edulcoranti necessaria alla produzione delle bevande in questione;

ii) redazione ed invio di specifici prospetti riepilogativi nei quali sono annotati i quantitativi di bevande edulcorate ottenuti nell'impianto di produzione.

Né vale eccepire, in senso contrario, che la disciplina di legge su cui si basa il decreto entrerà in vigore soltanto in data 1° gennaio 2023.

Al riguardo, occorre distinguere concettualmente la fonte di legge (art. 1, commi 661-676 della legge 27 dicembre 2019, n. 160) dal relativo decreto attuativo qui impugnato.

Quanto alla legge (in relazione alla quale si chiede di promuovere l'incidente di costituzionalità), va osservato che il suo procedimento di formazione si è interamente concluso, essendo la stessa già promulgata e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, con la conseguenza che si sono esaurite sia le formalità attinenti alla fase perfezionativa, sia le formalità attinenti alla fase integrativa dell'efficacia.



Non appare revocabile in dubbio, pertanto, che la legge su cui poggia il decreto rientri nel perimetro degli atti legislativi per i quali l'art. 134 della Costituzione ammette il giudizio incidentale di costituzionalità.

Quanto al decreto impugnato, se da un lato è vero che esso reca disposizioni attuative di una fonte legale che entrerà in vigore il 1° gennaio 2023, dall'altro lato è anche vero, però, che tali disposizioni esecutive pongono a carico delle aziende del settore anche alcuni adempimenti contabili ed amministrativi che sono — come anticipato — preparatori, prodromici e strumentali rispetto alla fase di autoliquidazione e versamento del tributo.

Nel novero di tali adempimenti rientra, ad esempio, l'obbligo del «soggetto che intende realizzare bevande edulcorate a partire da materie prime o da prodotti semilavorati» di «denuncia[re], per ciascun impianto di produzione, prima di iniziare l'attività di produzione, l'esercizio della medesima all'ADM per via telematica indicando, a pena di inammissibilità:

a) la denominazione dell'impresa, la sede legale, la partita IVA, le generalità del rappresentante legale, il luogo in cui è ubicato l'impianto di produzione e i depositi in cui intende stoccare le bevande edulcorate prodotte e la propria PEC;

b) le tipologie di bevande edulcorate che intende produrre, con l'indicazione delle relative voci della nomenclatura combinata dell'Unione europea;

c) la quantità annua stimata di bevande edulcorate che intende produrre per conto proprio ovvero per conto di soggetti terzi anche non residenti;

d) la quantità annua stimata di edulcoranti necessaria alla produzione delle bevande di cui alla lettera c);

e) per ciascuna tipologia di bevanda di cui alla lettera b), il tipo e la quantità prevista, espressa in peso, di ogni edulcorante contenuto in un litro di bevanda finita ovvero in un chilogrammo di prodotto predisposto per diventare bevanda previa aggiunta di acqua o altri liquidi;

f) i dati concernenti le rese teoriche di lavorazione degli edulcoranti utilizzati per la produzione di ciascuna tipologia di bevanda edulcorata di cui alla lettera b)» (cfr. art. 3, comma 1 del decreto impugnato).

Ebbene, l'obbligo del singolo contribuente di denunciare *ex ante* la quantità annua stimata di bevande edulcorate che egli intende produrre per conto proprio ovvero per conto di terzi — così come declinato dal decreto attuativo *de quo* — determina già ora alcuni oneri gestionali e contabili immediati a carico delle singole aziende, quindi ben prima dell'entrata in vigore della disposizione di legge che consente la riscossione dell'imposta.

Quanto precede vale *a fortiori* se si considera che il decreto impugnato — a differenza della legge di cui costituisce attuazione — è immediatamente vigente.

In ogni caso, anche a voler ammettere che il decreto sia soltanto un atto «ad efficacia differita» — efficacia decorrente, quindi, dalla data di entrata in vigore della sua base legale — va rammentato che la giurisprudenza amministrativa non ha mai dubitato dell'onere di immediata impugnazione (e quindi della piena lesività) del «provvedimento lesivo la cui efficacia sia soggetta a termine iniziale (efficacia/esecutività differita)» (così TAR Lazio Roma, sezione II, 15 ottobre 2018, n. 987; TAR Puglia, Bari, sezione II, 11 marzo 2010, n. 893; cfr. anche, in argomento, Consiglio di Stato, sezione IV, 17 aprile 2002, n. 2032).

Le conclusioni che precedono conducono, pertanto, anche alla luce della nozione sostanziale ed effettiva di interesse ad agire che si è ormai consolidata nella giurisprudenza, ad affermare che nel caso di specie esiste un tangibile e concreto interesse delle ricorrenti ad una pronuncia sulla legittimità del decreto impugnato, già ora produttivo di effetti.

Ne discende che l'eccezione di inammissibilità del ricorso per supposta carenza di interesse ad agire va respinta in quanto infondata.

Rigettate le eccezioni preliminari sollevate in rito dalle amministrazioni resistenti, il collegio ritiene doveroso scrutinare — prima di concludere sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale e di passare quindi ad esaminare il profilo della sua non manifesta infondatezza — l'eccezione di incompatibilità euro-unitaria dell'art. 1, commi 661-676 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (incompatibilità che, ove accertata anche all'esito di un eventuale rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 del TFUE, potrebbe sfociare nella disapplicazione di tale normativa e nel conseguente annullamento del decreto impugnato).

Orbene, l'imposta sulle bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti — così come disciplinata dall'art. 1, commi 661-676 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 — appartiene al novero delle imposte speciali sui consumi, le quali, a differenza dell'IVA, non hanno carattere generale in quanto colpiscono soltanto una determinata categoria di beni o servizi.

Esse si caratterizzano, altresì, per la struttura monofase, diventando esigibili in un unico momento dettagliatamente descritto dalla normativa di riferimento (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 185/2011).



Nell'ordinamento italiano, la disciplina delle accise (e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi) è contenuta in larga parte nel decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, c.d. Testo unico delle accise o *TUA*), più volte modificato ed integrato in attuazione delle direttive eurounitarie che hanno disciplinato la materia. Successivamente, il decreto legislativo 29 marzo 2010, n. 48 (recante «Attuazione della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE») ha provveduto, fra l'altro, a modificare le norme collegate al fatto generatore ed all'esigibilità dell'accisa, di cui alla relativa direttiva eurounitaria.

La disciplina generale delle imposizioni indirette sulla produzione e sui consumi, diverse dalle accise disciplinate dai titoli I e II del TUA (ovvero le imposte indirette diverse da quelle sulla produzione o sul consumo dei prodotti energetici, dell'alcol etilico e delle bevande alcoliche, dell'energia elettrica e dei tabacchi lavorati), è contenuta nell'art. 61 del citato decreto legislativo.

In particolare, secondo tali disposizioni, «a) l'imposta è dovuta sui prodotti immessi in consumo nel mercato interno ed è esigibile con l'aliquota vigente alla data in cui viene effettuata l'immissione in consumo», mentre obbligato al pagamento dell'imposta è «il fabbricante per i prodotti ottenuti nel territorio dello Stato», ovvero «il soggetto che effettua la prima immissione in consumo per i prodotti di provenienza comunitaria», ovvero ancora «l'importatore per i prodotti di provenienza da Paesi terzi».

L'immissione in consumo si verifica: «1) per i prodotti nazionali, all'atto della cessione sia ai diretti utilizzatori o consumatori sia a ditte esercenti il commercio che ne effettuano la rivendita; 2) per i prodotti di provenienza comunitaria, all'atto del ricevimento della merce da parte del soggetto acquirente ovvero nel momento in cui si considera effettuata, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, la cessione, da parte del venditore residente in altro Stato membro, a privati consumatori o a soggetti che agiscono nell'esercizio di una impresa, arte o professione; 3) per i prodotti di provenienza da Paesi terzi, all'atto dell'importazione; 4) per i prodotti che risultano mancanti alle verifiche e per i quali non è possibile accertare il regolare esito, all'atto della loro constatazione; [...]».

In ambito eurounitario, come già accennato, la direttiva 2008/118/CE, oltre a disciplinare il regime generale delle accise c.d. «armonizzate», stabilisce alcuni principi fondamentali in ordine all'imposizione sui «prodotti diversi dai prodotti sottoposti ad accisa» armonizzata, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno.

Le accise c.d. «armonizzate» riguardano esclusivamente:

- a) prodotti energetici ed elettricità di cui alla direttiva 2003/96/CE;
- b) alcol e bevande alcoliche di cui alle direttive 92/83/CEE e 92/84/CEE;
- c) tabacchi lavorati di cui alle direttive 95/59/CE, 92/79/CEE e 92/80/CEE.

Relativamente ai prodotti già sottoposti ad accisa armonizzata, l'art. 1, par. 2, della direttiva stabilisce che «gli Stati membri possono applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette aventi finalità specifiche, purché tali imposte siano conformi alle norme fiscali comunitarie applicabili per le accise o per l'imposta sul valore aggiunto in materia di determinazione della base imponibile, calcolo, esigibilità e controllo dell'imposta».

Relativamente ai prodotti «diversi dai prodotti sottoposti ad accisa», gli Stati membri rimangono tuttavia liberi di applicare altre forme di imposizione purché l'applicazione di tali imposte non comporti «negli scambi tra Stati membri, formalità connesse all'attraversamento delle frontiere» (art. 1, par. 3).

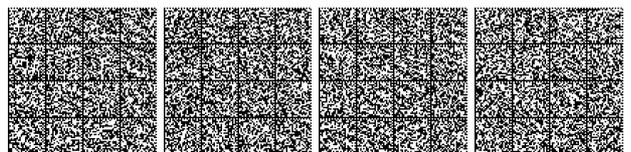
In sostanza, le norme eurounitarie consentono agli Stati membri di introdurre altre forme di imposizione indiretta sui prodotti per i quali già sussiste un'accisa armonizzata, nonché di introdurre accise non armonizzate.

È significativo che l'ordinamento eurounitario, per non privare gli Stati membri di un efficace strumento di politica economica, abbia lasciato ad essi ampio margine di discrezionalità sia nella scelta delle aliquote delle accise armonizzate (essendo previste solo aliquote minime), sia nell'istituire prelievi aventi specifiche finalità quand'anche gravanti su prodotti già soggetti ad accisa armonizzata.

A ciò si aggiunge la possibilità di tassare la produzione o il consumo di beni estranei al processo di armonizzazione, la quale non è legata alla necessità di perseguire specifiche finalità, ma può essere giustificata anche soltanto da esigenze di bilancio.

Ne discende che la disciplina eurounitaria non osta affatto all'introduzione di un'accisa non armonizzata quale quella di cui si discorre nel giudizio *de quo*, né tampoco impone vincoli in ordine alle sue modalità di funzionamento.

E se è pur vero che la legge nazionale introduttiva di un'accisa non armonizzata deve comunque rispettare le libertà eurounitarie di stabilimento, prestazione di servizi e concorrenza scolpite negli articoli 49, 56 e 101 del TFUE, è altrettanto vero che la summenzionata direttiva 2008/118/CE stabilisce chiaramente il confine entro cui la sovranità del singolo Stato membro — eventualmente esercitata in materia di accise non armonizzate — può muoversi senza ledere dette libertà.



Il confine è per l'appunto tracciato dall'art. 1, comma 3, ultimo capoverso, della suddetta direttiva, dove è chiaramente previsto che — impregiudicata la potestà di ogni singolo Stato membro di applicare proprie imposte «su prodotti diversi dai prodotti sottoposti ad accisa» armonizzata — «l'applicazione di tali imposte non può [NDR: cionondimeno] comportare, negli scambi tra Stati membri, formalità connesse all'attraversamento delle frontiere».

Orbene, nel caso di specie la legge istitutiva della c.d. «*sugar tax*» non ha introdotto alcuna formalità connessa all'attraversamento delle frontiere, dovendosi quindi escludere qualsiasi violazione dei parametri eurounitari degli articoli 49, 56 e 101 del TFUE.

Né vi è contrasto con altre norme dei trattati ovvero con principi di carattere generale. In particolare:

non è violato l'art. 30 del TFUE («i dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di carattere fiscale»), in quanto l'imposta si applica sia ai prodotti nazionali che a quelli di provenienza UE;

non sono violati gli articoli 34 e 35, relativi al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e/o all'esportazione, ovvero di qualsiasi misura di effetto equivalente, in quanto, anche in questo caso, l'imposta si applica a tutti i prodotti immessi in commercio nel territorio dello Stato;

non è violato il principio di non discriminazione di cui all'art. 110 («Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali simili [...])», in quanto l'imposta che si applica ai prodotti UE è uguale a quella che si applica sui prodotti nazionali.

In definitiva, reputa il collegio che l'art. 1, commi 661-676 della legge 27 dicembre 2019, non debba essere disapplicato, posto che esso appare coerente con i parametri eurounitari evocati, con la conseguenza che non è necessario rimettere alla Corte di giustizia europea la questione pregiudiziale posta dalle ricorrenti.

Se ne inferisce, conclusivamente, la piena rilevanza della questione di legittimità costituzionale resa oggetto della maggior parte dei motivi articolati in via principale con i due ricorsi, con la sola precisazione che il collegio non può decidere — in uno con il deferimento della questione di legittimità costituzionale — anche il motivo di ricorso volto a denunziare il vizio autonomo del decreto impugnato.

CIO' PER DUE ORDINI DI RAGIONI.

In primo luogo perché tale motivo è stato formulato soltanto in via subordinata rispetto alla domanda principale di annullamento incentrata sull'incostituzionalità della base legale del decreto.

In secondo luogo perché tale vizio consiste nella supposta difformità del decreto rispetto alla norma di legge indiziata di incostituzionalità, sicché non può non richiamarsi il consolidato insegnamento della giurisprudenza costituzionale a rigore del quale «il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità non consente di sollevare la questione di legittimità dopo la decisione del merito della causa, quando il suo oggetto comporti la necessaria applicazione della disposizione censurata» (cfr: ordinanze Corte costituzionale n. 215 del 2003, n. 264 del 1998, n. 315 del 1992; n. 116 del 1992; n. 242 del 1990).

Di qui la preclusione all'esame, nella presente fase, del merito del motivo proposto soltanto in via subordinata, avente ad oggetto il vizio autonomo del decreto impugnato.

2.2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, il collegio ritiene opportuno ricostruire — seppur brevemente — la disciplina di legge con cui è stata introdotta l'imposta di cui si discorre, nonché le finalità che essa persegue.

Orbene, l'art. 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022» ha introdotto, ai commi 661-676, «l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche, come definite al comma 662, di seguito denominate "bevande edulcorate"».

L'entrata in vigore dell'imposta, come da ultimo modificata dall'art. 1, comma 12, lettera b) della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (che ha modificato l'art. 1, comma 676 della legge n. 160/2019) è prevista per il 1° gennaio 2023.

Il comma 662 definisce le «bevande edulcorate» come «prodotti finiti e i prodotti predisposti per essere utilizzati come tali previa diluizione, rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea, condizionati per la vendita, destinati al consumo alimentare umano, ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti e aventi un titolo alcolometrico inferiore o uguale a 1,2 per cento in volume».



Quanto invece alla definizione di «edulcorante», la disposizione chiarisce che, «ai fini dei commi da 661 a 676, per bevande edulcorate si intende qualsiasi sostanza, di origine naturale o sintetica, in grado di conferire sapore dolce alle bevande».

La definizione di edulcorante a cui anettere rilievo ai fini dell'imposta *de qua* comprende, quindi, qualsiasi sostanza aggiunta — ovviamente diversa rispetto agli zuccheri «propri» presenti *in rerum natura* in una bevanda — capace di conferire sapore dolce alle bibite, irrilevante essendo l'origine naturale o sintetica di tale sostanza.

L'imposta colpisce, quindi, tanto gli edulcoranti naturali quanto gli edulcoranti sintetici, con l'ulteriore precisazione che gli edulcoranti sintetici (costituenti una sottocategoria della macro-categoria «edulcoranti») includono alcuni esemplari specifici — come ad esempio l'aspartame — rispetto ai quali il regolamento UE 1333/2008 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea fissa la quantità massima che può essere presente in ogni litro di bevanda (a mero titolo esemplificativo la quantità massima di aspartame è pari a 600 mg/l, *cf.*: allegato II del summenzionato regolamento).

Si è già visto che le bevande analcoliche incise dall'imposta sono soltanto quelle ricomprese nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea, corrispondenti rispettivamente a:

succhi di frutta (compresi i mosti di *uva*) o di ortaggi e legumi, non fermentati, senza aggiunta di alcol, anche addizionati di zuccheri o di altri dolcificanti;

acque, comprese quelle minerali e gassate, con aggiunta di zucchero o di altri dolcificanti o di aromatizzanti, e altre bevande non alcoliche, esclusi i succhi di frutta o di ortaggi della voce 2009 (vedi nota esplicativa della nomenclatura combinata, emanata ai sensi dell'art. 9 del regolamento (CEE) n. 2658/1987 del Consiglio dell'Unione europea del 23 luglio 1987).

Pertanto, l'imposta si applica alle bevande analcoliche che rientrano nelle tipologie sopra descritte, alle quali siano state aggiunte sostanze — di origine naturale o sintetica — in grado di conferire un sapore dolce e con una percentuale di alcol uguale o inferiore all'1,2% in volume.

L'imposta è fissata nella misura di «euro 10,00 per ettolitro» per i prodotti finiti, e di «euro 0,25 al chilogrammo» per i prodotti predisposti per essere utilizzati previa diluizione (comma 665).

Quanto invece all'esigibilità dell'imposta, il comma 663 prevede che l'obbligazione divenga esigibile:

a) all'atto della cessione, anche a titolo gratuito, di bevande edulcorate a consumatori nel territorio dello Stato ovvero a ditte nazionali che ne effettuino la vendita, da parte del fabbricante nazionale;

b) all'atto del ricevimento di bevande edulcorate da parte del soggetto acquirente, per i prodotti provenienti da Stati appartenenti all'Unione europea;

c) all'atto dell'importazione definitiva nel territorio nazionale, per le bevande importate da Stati non appartenenti all'Unione europea.

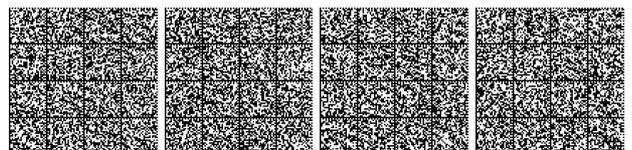
È prevista inoltre l'esenzione dall'imposta per le bevande edulcorate prodotte dal fabbricante nazionale che siano però destinate al consumo in altri Stati dell'Unione europea o comunque all'esportazione.

C'è infine una «soglia di dolcezza» al di sotto della quale l'imposta non si applica. Infatti, affinché una bevanda edulcorata possa considerarsi esente dall'imposta in questione, il contenuto complessivo di edulcoranti deve essere inferiore o uguale «a 25 grammi per litro» per i prodotti finiti e a 125 grammi per chilogrammo «per i prodotti predisposti ad essere utilizzati previa diluizione».

Passando ora ad esaminare le finalità per le quali è stata introdotta l'imposta *de qua*, la relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022 (Atti parlamentari, Senato della Repubblica, n. 1586) chiarisce quanto segue:

L'imposta in questione «risulta essere già applicata in altri Stati dell'Unione europea con la finalità principale di limitare, attraverso la penalizzazione fiscale, il consumo di bevande che hanno un elevato contenuto di sostanze edulcoranti aggiunte. Il consumo elevato di tali bevande comporta, infatti, un sistematico apporto ulteriore di zuccheri nella dieta giornaliera degli individui, comportando un aumento potenziale di fenomeni quali l'aumento dell'obesità media della popolazione e la diffusione di malattie come il diabete. Come riferisce l'Organizzazione mondiale della sanità (*World Health Organization*) nel suo rapporto del 2015, dal titolo «Le politiche fiscali per la dieta e la prevenzione delle malattie non trasmissibili», la riduzione del consumo di bevande zuccherate determinerebbe un calo nell'assunzione di zuccheri liberi e calorie complessive e potrebbe generare, nel tempo, una riduzione dei tassi di sovrappeso e obesità oltre che di carie e di diabete»;

quanto alla logica sottesa alla decisione di tassare non soltanto gli edulcoranti naturali ma anche quelli artificiali (pur essendo questi ultimi ipocalorici), «occorre sottolineare che una tassazione selettiva delle bevande contenenti zuccheri aggiunti che non riguardasse anche le bevande contenenti dolcificanti di sintesi, sposterebbe immediatamente le preferenze di consumo su queste ultime bevande, con ripercussioni sia sulla salute, per l'aumento del consumo di dolcificanti sintetici che, sull'economia, in relazione allo spostamento della domanda del mercato dagli zuccheri ai prodotti



dolcificanti sintetici», con l'ulteriore precisazione che «la mera sostituzione, nelle bevande in parola, di dolcificanti di origine naturale con sostanze edulcoranti di origine sintetica, pur comportando un abbattimento evidente dell'apporto di zuccheri (e quindi di energia) nell'ambito della dieta giornaliera, avrebbe l'effetto di incentivare l'uso smisurato di tali sostanze sintetiche che può avere effetti collaterali sugli individui. Le sostanze dolcificanti sintetiche in questione sono, infatti, da considerarsi sicure purché consumate esclusivamente nell'ambito delle dosi massime giornaliere consigliate»;

L'imposta mira sostanzialmente a colpire indistintamente le «bevande che contengono dolcificanti aggiunti, qualunque ne sia l'origine, escludendo da tale imposta le sole bevande che contengano zuccheri «propri» e lasciando esenti dal tributo stesso, come stabilito dal successivo comma 6, quelle in cui l'aggiunta di dolcificanti sia assai modesta in quanto finalizzata esclusivamente a «perfezionare» il gusto delle bevande. Con il comma 2 dell'articolo in commento si intende definire l'ambito applicativo sopra accennato utilizzando le voci della nomenclatura combinata in uso nell'Unione europea al fine di una maggiore precisione e chiarezza. L'imposta sarà quindi applicabile esclusivamente su quelle bevande (e su quei prodotti concentrati realizzati per essere consumati successivamente alla opportuna diluizione), destinate al consumo alimentare umano, nelle quali i suddetti prodotti dolcificanti siano stati aggiunti a quelli eventualmente presenti, per natura, nella bevanda stessa».

In sintesi, quindi, lo scopo principale del prelievo fiscale *de quo* è quello di ridurre — attraverso la disincentivazione del consumo di bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti naturali ed artificiali (*id est* sostanze aggiuntive rispetto agli zuccheri «propri» già presenti *in rerum natura* nella bevanda) — la diffusione dell'obesità e del diabete, nonché l'eccessivo utilizzo di sostanze edulcoranti sintetiche, avendo queste ultime effetti collaterali dannosi per la salute dell'uomo.

Chiariti gli scopi perseguiti dal legislatore, il collegio ritiene necessario selezionare — al cospetto di un'ampia gamma di profili di incostituzionalità sollevati dalle ricorrenti — quali di questi profili appaiono *prima facie* non manifestamente infondati e quali, invece, privi di fondamento.

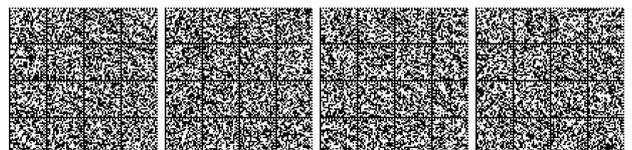
Non senza prima osservare che il principale parametro di costituzionalità invocato nei motivi di gravame è quello dell'art. 3 della Costituzione (talvolta in combinato disposto con gli articoli 41 e 53 della Costituzione), nella sua duplice accezione di principio di eguaglianza tributaria e di principio di proporzionalità.

Per quel che concerne il principio di proporzionalità — inteso nella sua composizione «trifasica» di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto — il collegio non ravvisa i presupposti di una sua concreta violazione nel caso di specie.

Quanto al profilo dell'idoneità, infatti, va osservato che:

i) non appare condivisibile l'assunto delle ricorrenti secondo cui non esisterebbe in Italia alcuna reale esigenza di ridurre il consumo di bevande c.d. «*soft drink*» (consumo pari a circa 50 litri pro capite all'anno, uno dei più bassi a livello europeo). Ed infatti, la circostanza che detto consumo sia — in un'ottica «comparatistica» — piuttosto basso in Italia rispetto ad altri paesi stranieri, non significa che il legislatore non possa comunque scegliere, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, di voler ridurre ulteriormente tale consumo e di imprimere un'accelerazione maggiore al processo di flessione già in atto, nell'ottica precauzionale di preservare al meglio la salute pubblica. Del resto, lo scopo ultimo e mediato — al lume del quale valutare l'idoneità dell'imposta — non è tanto la riduzione del consumo di bevande analcoliche, quanto piuttosto la diminuzione di certe patologie, diminuzione che ben può realizzarsi «accelerando» il processo di contrazione della domanda di dette bevande;

ii) ugualmente non condivisibile è l'assunto per cui non vi sarebbe alcun nesso di efficienza causale tra l'introduzione della «*sugar tax*» e la riduzione delle summenzionate patologie (*id est* obesità, diabete ed effetti collaterali dannosi degli edulcoranti sintetici). Ciò in quanto gli studi scientifici ed economici versati in atti attestano che l'introduzione della «*sugar tax*» — riversando i propri effetti sul prezzo finale — impatta indiscutibilmente sulla domanda del prodotto, la cui curva è connotata da un elevatissimo tasso di «elasticità» rispetto alle variazioni dei prezzi. È quindi incontestabile che la misura impositiva *de qua* riduca la domanda — e dunque il consumo — delle bevande analcoliche. Ovviamente il collegio è ben consapevole che non esiste alcuna «equazione» automatica tra minor consumo di bevande zuccherate e riduzione delle patologie associate a tali bevande. Cionondimeno, la correlazione causale tra eccesso di zuccheri aggiunti e patologie come diabete e obesità — nonché tra eccesso di zuccheri sintetici ed effetti collaterali dannosi ad essi collegati (gli stessi effetti per i quali il regolamento UE n. 1333/2008 ha già fissato dosi massime di edulcoranti sintetici) — costituisce un fatto notorio, sicché un qualunque prelievo fiscale avente finalità disincentivante del consumo di prodotti contenenti zuccheri aggiunti è indubitabilmente idoneo a concorrere alla lotta a tali patologie. Né possono invocarsi — a sostegno della tesi secondo cui la «*sugar tax*» sarebbe inutile — i dati comparatistici del Messico (in cui l'introduzione di detta misura non sembra aver inciso sui dati relativi al tasso di obesità e diabete) e della Danimarca (dove l'imposta è stata soppressa nel 2012). Ciò sia perché l'unicità di questi dati osta ad una loro sovraestimazione e traslazione su scala transnazionale, sia perché esiste sul fronte opposto un ben maggior numero di paesi stranieri che hanno, invece, conservato la *sugar tax*;



iii) parimenti non condivisibile è la tesi che — partendo dalla natura ipocalorica degli edulcoranti sintetici — esclude qualsiasi correlazione causale tra tassazione di detti edulcoranti e l'obiettivo politico di riduzione dell'obesità e del diabete. Questa tesi trascura il fatto che lo scopo della *sugar tax* non è soltanto quello della lotta all'obesità e al diabete, ma anche quello della lotta a tutti gli effetti collaterali dannosi (autonomi e distinti rispetto alle summenzionate patologie) derivanti da un uso eccessivo di edulcoranti sintetici. Effetti collaterali dannosi della cui esistenza non è possibile dubitare scientificamente, atteso che proprio per limitarli è stato adottato il regolamento UE n. 1333/2008, il quale per l'appunto fissa le dosi massime consentite di edulcoranti sintetici;

iv) ugualmente non condivisibile, infine, è la tesi secondo cui la tassazione degli edulcoranti sintetici sarebbe inidonea allo scopo in quanto dette sostanze già soggiacciono ad un altro tipo di limitazione di per sé risolutiva, ossia la fissazione a livello eurounitario di «limiti massimi di impiego per ogni categoria alimentare».

Questa tesi trascura il fatto che detti limiti quantitativi assicurano la non eccedenza di edulcoranti sintetici all'interno del singolo prodotto messo in commercio, ma non garantiscono affatto la non eccedenza (*rectius*: modicità) del consumo individuale di prodotti contenenti edulcoranti sintetici da parte del singolo consumatore, il quale ben potrebbe acquistarne delle quantità spropositate. Orbene, l'imposta di cui si discorre va proprio ad intervenire sul consumo, cercando di orientarlo e limitarlo, in tal senso palesandosi pienamente idonea rispetto allo scopo che si è prefissata.

Passando ad esaminare poi le due ulteriori declinazioni del principio di proporzionalità (*id est* necessità e proporzionalità in senso stretto), anch'esse non sembrano violate, atteso che:

i) la documentazione in atti non fa emergere la presenza di alcuna omologa misura che — a parità di efficacia (e cioè di equivalente incidenza sulla curva di domanda di bevande analcoliche contenenti zuccheri aggiunti) — produca minori sacrifici a carico delle aziende produttrici e dei consumatori. E ciò a maggior ragione ove si consideri che — come risulta dallo studio di Nomisma prodotto dalle stesse ricorrenti (*cf.* pag. 76) — l'entità economica del prelievo (10 euro/hl) è significativamente inferiore rispetto a quella di altri ordinamenti europei (Regno unito 20 euro/hl; Irlanda 20 euro/hl; Norvegia 44 euro/hl);

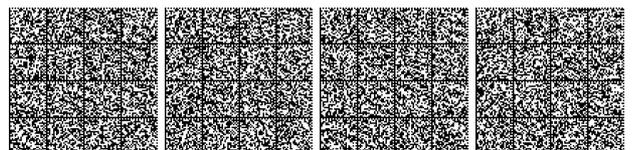
ii) non può essere positivamente apprezzata la tesi secondo cui il legislatore avrebbe potuto fissare una «soglia di dolcezza» minima (al di sotto della quale escludere l'incidenza della *sugar tax*) più elevata rispetto a quella concretamente individuata, in modo da rendere meno invasivo ed esteso il prelievo fiscale di cui si discorre. Tale obiezione si risolve nella censura di un atto di esercizio della discrezionalità politica del legislatore, atto rispetto al quale il collegio non ravvisa quei profili di patente arbitrarietà e/o irragionevolezza che, soli, potrebbero sfociare in un giudizio di non manifesta infondatezza della supposta violazione dell'art. 3 della Costituzione (*sub specie* di proporzionalità). E ciò a maggior ragione ove si consideri che la surriferita «soglia di dolcezza» minima corrisponde al limite stabilito dall'allegato al regolamento CE n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, adottato proprio allo scopo di individuare le bevande che — secondo il medesimo regolamento — possono essere considerate aventi un basso tenore di zuccheri e recare quindi l'indicazione «a basso contenuto di zuccheri»;

iii) né appaiono risolutive — al fine di escludere i requisiti della necessità e proporzionalità in senso stretto della misura fiscale *de qua* — le prospettate ricadute economiche negative di tale misura. Quest'ultima rientra, infatti, nel paradigma — già ben noto al nostro ordinamento — delle imposte sul consumo con finalità extrafiscali disincentivanti (si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle imposte sui tabacchi lavorati, all'imposta sui prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, ai tributi ambientali, etc.), imposte la cui ratio *essendi* consiste proprio nel perseguire un interesse pubblico ben definito — nel caso di specie quello alla tutela della salute pubblica — a potenziale discapito di altri diritti astrattamente confliggenti, *in primis* la libertà di iniziativa economica *ex art.* 41 della Costituzione. Diritti, questi ultimi, il cui esercizio ben può essere indirizzato e coordinato dal legislatore statale «a fini sociali», ma giammai precluso o comunque radicalmente inciso sino ad eliderne le sue principali forme di manifestazione.

Orbene, il collegio ritiene che le limitazioni della libertà d'iniziativa economica lamentate dalle società ricorrenti — in tesi discendenti dalla prospettata entrata in vigore dell'art. 1, commi 661-676 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 — rientrino nel novero delle fisiologiche ed ordinarie conseguenze di qualsiasi norma impositiva avente finalità disincentivanti, esprimendo quindi un giusto punto di contemperamento tra diritto alla salute e diritto di impresa, senza che quest'ultimo possa dirsi radicalmente eliso o rimosso.

Ritiene il collegio, pertanto, che la prospettata violazione del principio di proporzionalità (ed anche della libertà di iniziativa economica *ex art.* 41 della Costituzione) debba essere esclusa.

Né appare fondata la censura di irragionevolezza della disciplina di legge *de qua*, censura con cui Sibeg S.r.l. si duole — sempre attraverso il richiamo all'art. 3 della Costituzione — *in primis* di una presunta contraddittorietà tra finalità disincentivante del prelievo fiscale e correlativo scopo erariale, ed *in secundis* di un'eccessiva penalizzazione del produttore/fabbricante a cui non farebbe riscontro un egual sacrificio del consumatore (così vanificando lo scopo disincentivante sotteso al tributo).



Sotto il primo profilo, infatti, la censura trascura il fatto che lo scopo assolutamente prevalente e preponderante dell'imposta *de qua* è quello disincentivante. La stima preventiva degli introiti del prelievo fiscale, così come formulata nella relazione illustrativa al disegno di legge, lungi dall'assegnare alla «*sugar tax*» qualsiasi funzione erariale equoordinata rispetto a quella disincentivante, ha invece solo lo scopo di identificare l'impatto finanziario della misura. Il che non comporta, com'è evidente, alcuna trasmutazione «genetica» dell'originaria finalità prevalente del tributo, che è per l'appunto quella extra-fiscale di contrasto di specifiche patologie. Sotto il secondo profilo, la censura si infrange nei plurimi studi e documenti — ritualmente versati in atti dalle stesse ricorrenti — attestanti l'elevatissima elasticità della domanda di bevande zuccherate rispetto a qualsiasi nuova imposta gravante sul produttore o fabbricante, essendo quest'ultima traslata economicamente sul consumatore finale.

Il collegio ritiene, pertanto, che la censurata violazione del principio di ragionevolezza — per come prospettata da Sibeg S.r.l. — non raggiunga la soglia di non manifesta infondatezza richiesta ai fini dell'incidente di costituzionalità.

Quanto alla prospettata violazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione, la censura omette di considerare che l'imposta *de qua* — lungi dall'essere commisurata «alla quantità di edulcorante naturale o sintetico» (*cf.* pag. 17 del ricorso introduttivo di Sibeg S.r.l.) — è invece parametrata alla quantità dell'intero prodotto messo in commercio (10 centesimi di euro per ogni litro di bevanda, nonché 0,25 euro per ogni chilogrammo di prodotto concentrato), sicché essa appare rispettosa della concezione «relativa» di capacità contributiva ormai consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale, a rigore della quale il potere impositivo può colpire anche fatti non patrimoniali, purché naturalmente rilevabili e misurabili in denaro (come per l'appunto sarebbe la quantità di bevanda analcolica immessa in commercio).

Ritiene il collegio, pertanto, che la prospettata violazione del principio di capacità contributiva strettamente inteso debba essere esclusa.

Diversamente è a dirsi, invece, per il principio di eguaglianza tributaria.

Il collegio reputa, infatti, che l'imposta in questione entri in frizione con il combinato disposto degli articoli 53 e 3 della Costituzione, ovverosia sotto il profilo del principio di eguaglianza tributaria in base al quale «a situazioni eguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario diseguale» (Corte costituzionale, 6 luglio 1972, n. 120).

Prima di evidenziare meglio tale contrasto, tuttavia, va premesso che l'applicazione delle accise e, più in generale, delle imposte sui consumi, può avere non solo funzione di gettito fiscale, ma anche scopi extrafiscali strumentali a scelte di carattere politico — economico.

La finalità delle imposte speciali sui consumi può essere in particolare quella di disincentivare il consumo di beni che generano esternalità negative a danno della collettività, ovvero soltanto quella di aumentare le entrate pubbliche senza eccessivi costi di accertamento e di riscossione.

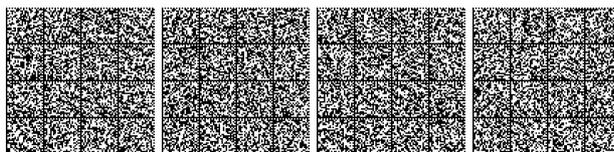
Sul piano economico, e dal punto di vista della equità distributiva, esse hanno effetti regressivi o progressivi a seconda delle tipologie di consumo e della elasticità delle curve di domanda e di offerta.

Non va dimenticato, inoltre, il consolidato insegnamento della Corte costituzionale secondo cui legislatore ordinario può assumere, quali soggetti passivi di imposta idonei a concorrere alle pubbliche spese, anche coloro che pongono in essere presupposti aventi una rilevanza economico-sociale, ma non necessariamente anche patrimoniale.

L'importante è che tali presupposti siano oggettivamente rilevabili, si prestino ad essere comparati con altre situazioni fiscalmente rilevanti e siano pur sempre misurabili economicamente. Ad esempio, secondo la Corte costituzionale n. 102/93, che richiama la sentenza n. 201 del 1975, per capacità contributiva «deve intendersi l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata senza che spetti al giudice della legittimità delle leggi alcun controllo, se non, ovviamente, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o irrazionalità delle norme».

In tali pronunce (ma *cf.* anche 16 giugno 1964, n. 45, 28 luglio 1976, n. 200, 11 luglio 1989, n. 387) si afferma che il principio di capacità contributiva risponde all'esigenza di garantire che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in «indici concretamente rilevatori di ricchezza» dai quali sia «razionalmente deducibile l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta». Queste sentenze vanno poi lette in sintonia con quelle che riconoscono la legittimità costituzionale di presupposti che esprimono una capacità contributiva in termini di mera potenzialità economica.

Ad esempio, secondo la sentenza n. 156/2001 (in materia di Irap), «rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale (sentenze n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995, n. 159 del 1985)».



In pratica, l'art. 53, comma 1, viene applicato dalla Corte costituzionale in maniera congiunta con l'art. 3, «assumendo il principio di uguaglianza quale regola fondamentale ed autosufficiente di congruità che prevale su ogni altra regola attinente ai criteri di riparto dei carichi pubblici».

Secondo tale giurisprudenza, e la dottrina cui si ispira, il legislatore «deve operare il riparto del carico pubblico secondo i criteri di coerenza interna, non contraddittorietà, adeguatezza e non arbitrarietà assicurando che a situazioni di fatto uguali corrispondano uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse corrisponda un trattamento tributario diseguale».

Ritornando al caso di specie, quindi, il collegio ritiene che la disciplina di legge introdotta dall'art. 1, commi 661-676 della legge n. 160/2019, sembra contrastare con il principio di eguaglianza tributaria — così come risultante dal combinato disposto degli articoli 3 e 53 della Costituzione — laddove va a colpire fiscalmente le sole bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti eccedenti una certa soglia, e non anche gli altri prodotti alimentari (diversi dalle bevande) aventi le medesime sostanze.

Viene in questo modo introdotta, infatti, una differenziazione di trattamento fiscale a supporto della quale non viene fornito alcun criterio oggettivo che possa giustificarla.

In particolare, se è vero come è vero che la c.d. «*sugar tax*» è un tributo introdotto con finalità extra-fiscale disincentivante (in quanto avente lo scopo di contrastare — incidendo sul consumo di certi prodotti — il fenomeno dell'obesità e del diabete, nonché la diffusione degli effetti collaterali dannosi degli edulcoranti sintetici), e assodato che la scelta legislativa di realizzare un certo obiettivo di salute pubblica è tendenzialmente insindacabile (salvo il limite della manifesta irragionevolezza), è altrettanto vero che in base al principio di ragionevolezza ed uguaglianza il legislatore deve spiegare il perché tale obiettivo vada perseguito «colpendo» soltanto gli edulcoranti contenuti nelle bevande analcoliche, e non anche i medesimi edulcoranti contenuti negli altri prodotti alimentari diversi dalle bevande. Il principio di eguaglianza tributaria — così come costantemente interpretato dalla giurisprudenza costituzionale — postula che a fronte di un'imposta avente una finalità extra-fiscale disincentivante, debba essere adeguatamente motivata tanto la scelta legislativa di tassare in egual misura due o più fattispecie imponibili apparentemente diverse, quanto l'opposta scelta di tassare in misura diversa due fattispecie imponibili apparentemente uguali.

Si pensi, nel primo senso, alla sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa che tassava in egual misura due fattispecie — rispettivamente quella dei tabacchi lavorati e quella dei prodotti non contenenti nicotina idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati (ad esempio i liquidi aromatizzati delle sigarette elettroniche) — obiettivamente diverse tra loro, la prima ricadente *prima facie* nel campo di applicazione della finalità disincentivante, la seconda invece no (in quell'occasione il giudice delle leggi si espresse con le seguenti parole: «la violazione del parametro di cui all'art. 3 della Costituzione va ravvisata nell'intrinseca irragionevolezza della disposizione che assoggetta ad un'aliquota unica e indifferenziata una serie eterogenea di sostanze, non contenenti nicotina, e di beni, aventi uso promiscuo. Infatti, mentre il regime fiscale dell'accisa con riferimento al mercato dei tabacchi, trova la sua giustificazione nel disfavore nei confronti di un bene riconosciuto come gravemente nocivo per la salute e del quale si cerca di scoraggiare il consumo, tale presupposto non è ravvisabile in relazione al commercio di prodotti contenenti «altre sostanze», diverse dalla nicotina, idonee a sostituire il consumo del tabacco, nonché dei dispositivi e delle parti di ricambio che ne consentono il consumo. Appare quindi del tutto irragionevole l'estensione, operata dalla disposizione censurata, del regime amministrativo e tributario proprio dei tabacchi anche al commercio di liquidi aromatizzati e di dispositivi per il relativo consumo, i quali non possono essere considerati succedanei del tabacco»).

In senso esattamente inverso, si pensi alla sentenza della Corte costituzionale n. 201 del 2014, che aveva respinto la questione di legittimità costituzionale della disposizione di legge con cui veniva introdotto — nel contesto della crisi finanziaria internazionale del 2011 coinvolgente il mondo delle banche — un prelievo fiscale aggiuntivo a carico dei soli dirigenti nel settore finanziario (e non anche a carico dei dirigenti di settori merceologici diversi).

In quel caso, la diversa «regola fiscale» applicata a due categorie di soggetti apparentemente omogenee (*id est* da un lato la regola del prelievo aggiuntivo a carico dei dirigenti del settore finanziario, dall'altro lato la regola di nessun prelievo aggiuntivo a carico dei dirigenti degli altri settori) trovava spiegazione nel fatto che detto prelievo aggiuntivo avrebbe prodotto un reale effetto disincentivante soltanto se applicato ai soli dirigenti del settore finanziario, e non anche ai dirigenti degli altri settori merceologici (in quell'occasione il giudice delle leggi si è espresso, infatti, con le seguenti parole: «la norma, infatti, inasprendo il prelievo fiscale, rappresenta un disincentivo per le prassi retributive che possono avere l'effetto di condurre all'assunzione di rischi eccessivi di breve termine da parte della categoria di contribuenti sottoposta al prelievo. Questi ultimi, in ragione del tasso di professionalità, della autonomia operativa, del potere decisionale di cui godono e dell'aspirazione a maggiori guadagni personali (per il legame tra l'andamento del titolo da un lato ed il riconoscimento e l'ammontare del beneficio correlato a dette forme di compenso dall'altro), sono in grado di porre in essere attività speculative suscettibili di pregiudicare la stabilità finanziaria. Un rischio di questo genere non ricorre per l'attività degli altri contribuenti che vengono retribuiti in modo analogo ma non hanno la stessa



possibilità di incidere, con il loro operato, sulla stabilità dei mercati finanziari. Pertanto, da un lato, la scelta disincentivante del legislatore è tutt'altro che irragionevole o arbitraria e, dall'altro, non è ingiustificata la limitazione al solo «settore finanziario» della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo addizionale»).

Orbene, nel caso di specie la diversa «regola fiscale» applicata a due fattispecie apparentemente omogenee (*id est* da un lato l'imposizione della «*sugar tax*» alle bibite contenenti edulcoranti, dall'altro lato la mancata imposizione della «*sugar tax*» agli altri prodotti alimentari diversi dalle bevande contenenti i medesimi edulcoranti) non trova alcuna giustificazione né nel testo della legge, né nella relazione illustrativa del disegno di legge, e ciò in spregio del fatto che il fine ultimo di tale prelievo (*id est* quello di contrastare l'obesità, il diabete e il consumo di sostanze edulcoranti sintetiche) ben avrebbe potuto realizzarsi incidendo anche sui prodotti alimentari diversi dalle bevande analcoliche.

Valga infine soggiungere, per completezza, che il Collegio non ravvisa invece alcuna violazione del principio di eguaglianza tributaria nel mero fatto che la «*sugar tax*» si applichi indistintamente sia agli edulcoranti naturali che a quelli sintetici.

Ciò in quanto la finalità disincentivante, come già visto, è predicabile sia per i primi che per i secondi, stante l'obiettivo legislativo di contrastare non soltanto le patologie associate agli edulcoranti naturali (obesità e diabete) ma anche gli altri effetti nocivi correlati all'eccessivo consumo di edulcoranti sintetici.

Quanto sopra argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale — in relazione agli articoli 3 e 53 della Costituzione — dell'art. 1, commi 661-676 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nella parte in cui ha assoggettato ad imposta sul consumo i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea (ossia certe bevande analcoliche) ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti, e non anche altri prodotti alimentari diversi dalle bevande ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta dei medesimi edulcoranti.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sezione seconda, non definitivamente pronunciando sui ricorsi di cui in premessa, nonché riuniti gli stessi, così dispone:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata — in relazione agli articoli 3 e 53 della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 661-676 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nella parte in cui ha assoggettato ad imposta sul consumo i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea (ossia le bevande analcoliche) ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti, e non anche altri prodotti alimentari diversi dalle bevande ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta di edulcoranti;

2) dispone la sospensione dei due giudizi e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

4) ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

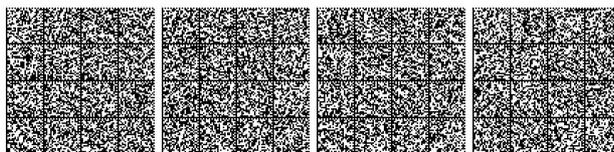
Francesco Riccio, presidente;

Eleonora Monica, consigliere;

Michele Tecchia, referendario, estensore.

Il Presidente: RICCIO

L'estensore: TECCHIA



N. 5

*Ordinanza del 12 gennaio 2023 del Magistrato di sorveglianza di Spoleto
sul reclamo proposto da R.E.*

Ordinamento penitenziario - Colloqui dei detenuti - Mancata previsione che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 18.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SPOLETO

PER I CIRCONDARI DEI TRIBUNALI DI SPOLETO E TERNI

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Ha pronunciato a scioglimento della riserva di cui al verbale d'udienza in data 14 dicembre 2022, sentiti pubblico ministero e difesa, la seguente ordinanza:

Letto il reclamo n. SIUS 2022/4924 presentato da R. E., nato a , detenuto presso la Casa Circondariale di Terni in esecuzione della pena di cui al provvedimento di cumulo emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone in data 14 settembre 2021, con il quale l'interessato si duole del divieto, impostogli dall'amministrazione penitenziaria, di svolgere colloqui intimi con i propri familiari, ed in particolare con la compagna, oltre che con la figlia di tre anni;

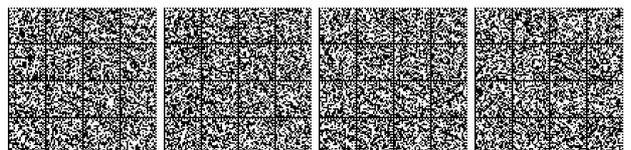
OSSERVA

Il R. si lamenta, nel suo reclamo, delle modalità con le quali l'istituto penitenziario gli consente di svolgere i previsti colloqui visivi con i familiari, tra i quali la figlia minore e la compagna. Segnatamente, nel reclamo-istanza ci si diffonde sulle conseguenze negative che l'assenza di intimità con la compagna sta avendo sul mantenimento del suo rapporto di coppia, cui tiene particolarmente ed al quale considera legato il proprio futuro reinserimento sociale.

L'interessato prosegue sottolineando come, anche in assenza di permessi premio previsti in suo favore, un colloquio intimo costituisca l'unico strumento per esercitare il proprio diritto, un diritto che considera fondamentale, ad una serena relazione di coppia e ad assicurargli a pieno un ruolo genitoriale.

Alla luce dell'allegazione di un pregiudizio da ritenersi grave al proprio diritto all'affettività, di cui si rinvergono emergenze varie, diffusamente, nel tessuto della legge penitenziaria (si pensi, tra gli altri, all'art. 15, che individua tra gli elementi essenziali del trattamento l'agevolazione dei rapporti con la famiglia, all'art. 28, che impone che in favore del detenuto si dedichi particolare cura a mantenere, migliorare o a ristabilire le relazioni con la famiglia, ma anche alla disciplina dei colloqui visivi e telefonici con i familiari di cui all'art. 18, all'allocazione della persona in luogo il più prossimo possibile agli stessi, di cui agli art. 14 e 42, nonché alla non limitabilità dei contatti familiari persino quando la persona sia sottoposta al regime di sorveglianza particolare, di cui all'art. 14-*quater*), il reclamo deve essere trattato con le forme di cui all'art. 35-*bis* ord. penit.

Per l'odierna udienza è stata acquisita una nota dalla Casa Circondariale di Terni, cui il magistrato di sorveglianza ha chiesto di chiarire quali siano le modalità con le quali consentito al condannato di incontrare i propri familiari, se sia prevista una permanente vigilanza da parte del personale di polizia penitenziaria e su quali basi la stessa sia imposta, volendo poi descrivere i locali in cui i colloqui avvengono, rappresentando se negli stessi sia possibile lo svolgimento di un colloquio con caratteristiche di riservatezza o di intimità.



La Direzione ha spiegato che i colloqui si svolgono in cinque salette, di cui una attrezzata in particolare per gli incontri con i figli minori di anni 12 (c.d. ludoteca), nonché in una «area verde», pure destinata prioritariamente ai colloqui con i bambini.

La nota prosegue riferendo che, ovunque i colloqui si svolgano, è prevista una vigilanza permanente realizzata mediante sistemi di videosorveglianza o in presenza, tramite l'unità addetta al controllo.

Le sale sono predisposte per accogliere più nuclei familiari contemporaneamente e in alcune fasce orarie, o in alcune giornate, vi è una cospicua presenza di persone che, inevitabilmente, incide sulla riservatezza del colloquio.

La vigilanza continua è imposta dall'art. 18 ce. 2 ord. penit. (*rectius* comma 3) che prevede che «i colloqui si svolgono in appositi locali, sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia». Lo stesso regolamento di servizio del Corpo di Polizia Penitenziaria descrive le incombenze rimesse al personale in occasione dei colloqui dei detenuti con i familiari (art. 47, nella parte in cui prescrive che lo stesso debba vigilare affinché, durante il colloquio, venga mantenuto un comportamento corretto, tale da non arrecare disturbo, sospendendo dal colloquio le persone che tengono un comportamento scorretto o molesto e riferendo al Direttore). Ancora ulteriori disposizioni regolamentari riprendono tale necessità, come ad esempio quando prevedono che il Direttore possa autorizzare lo svolgimento del colloquio, anche per consentire ai familiari di fruire di un pasto insieme, in separati locali, ma sempre tenendo fermo l'obbligo imposto dalla normativa primaria di cui al già citato art. 18 comma 2 ord. penit. (cfr. art. 61 comma 2 lettera b reg. es.).

La nota si conclude riferendo come, seppur di rado, è accaduto che sia stato necessario interrompere un colloquio visivo per via di comportamenti ritenuti non consoni al rispetto del contesto e alla contemporanea presenza di altri familiari adulti e bambini nella sala.

Come affermato dallo stesso interessato nel suo reclamo-istanza, il R è detenuto dall'11 luglio 2019, attualmente con posizione giuridica di definitivo, in relazione ad un cumulo che comprende fatti di tentato omicidio, furto aggravato, evasione ed altro, con fine pena al 10 aprile 2026.

Il condannato non dispone, anche all'esito del suo trasferimento nell'istituto penitenziario di Terni avvenuto soltanto a marzo 2022, di un programma di trattamento redatto in suo favore, tanto meno aperto alle esperienze premiali esterne, è anche in un passato piuttosto recente incorso in alcune sanzioni disciplinari, non ha ottenuto liberazione anticipata, mentre, alla luce degli elementi relativi al comportamento sin qui succinti, eventuali istanze di permesso premio, se pur ammissibili, appaiono allo stato nel merito difficilmente accoglibili, in assenza di un programma di trattamento che le preveda, ma anche a fronte delle condotte penitenziarie del condannato, inidonee ad integrare il requisito della buona condotta previsto dall'art. 30-ter ord. penit..

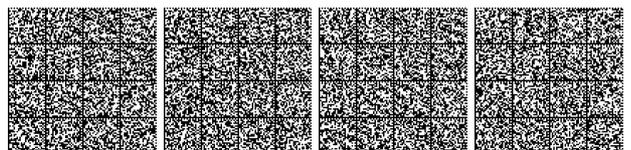
La nota pervenuta dall'istituto penitenziario di Terni chiarisce come, nella cornice normativa attuale, lo svolgimento dei colloqui cerchi di favorire la serenità degli stessi, quando si svolgono con i minori, mediante l'approntamento di spazi significativamente più confortevoli (ludoteca, area verde) per la fruizione degli stessi insieme a dei bambini.

È per altro noto all'Ufficio scrivente che la ludoteca e l'area verde, quest'ultima di recente inaugurazione, per come riferito dall'istituto penitenziario, sono state entrambe realizzate in preesistenti spazi dell'istituto, «in economia», mediante l'opera dei soli detenuti lavoratori della Mof (manutenzione ordinaria del fabbricato), con la sponsorizzazione da parte di una associazione di cittadinanza per la piccola dotazione di giochi e arredi, e con impegno di spesa dell'amministrazione unicamente per i presidi di sicurezza.

Ciò che invece resta radicalmente precluso all'interessato è la possibilità che il colloquio si svolga in un contesto in cui sia assicurata l'intimità, con un importante impatto nella dimensione familiare dell'incontro anche con i minori, ma con un dirimente effetto inibitorio rispetto alla possibilità di utilizzare il tempo del colloquio con il/la partner per rapporti intimi anche di tipo sessuale che, addirittura, ove tentati con l'attuale previsione del controllo a vista della polizia penitenziaria, finirebbero per configurare delle ipotesi di reato perseguibili.

Dal quadro normativo sin qui succinto, si evince dunque un vero e proprio divieto di esercitare l'affettività in una dimensione riservata, e segnatamente la sessualità con il/la partner non detenut* in contesto penitenziario, essendo prevista soltanto una modalità di colloquio visivo con i familiari che impone il controllo a vista (art. 18 comma 3 ord. penit.). In tal senso la precisazione, non ricordata nella nota del carcere di Terni, eppure leggibile nel medesimo comma, secondo la quale, ove possibile, i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono una dimensione riservata degli stessi, appare comunque inidonea ad assicurare l'esercizio della affettività, ivi compresa la sessualità, in condizioni di *privacy*.

A fronte del dato normativo, dunque, il magistrato di sorveglianza non può che ritenere conseguente quanto imposto al condannato dalla Direzione dell'istituto penitenziario.



All'odierna udienza le parti: difesa e pubblico ministero, hanno concluso, però, per il promovimento di una questione di legittimità costituzionale concernente un tale divieto, per come deducibile dalla normativa, sollecitandolo il primo, e dando un parere favorevole il secondo, pur senza tuttavia circostanziarne i parametri.

A scioglimento della riserva assunta, ritiene il Magistrato di sorveglianza di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 18 ord. penit. nella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia previsto il controllo a vista da parte del personale di custodia, per contrasto con gli art. 2, 3, 13 comma 1 e 4, 27 comma 3, 29, 30, 31, 32 e 117 comma 1 Cost., quest'ultimo in rapporto agli art. 3 e 8 della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo.

Non ignora lo scrivente che una questione dai tratti, per alcuni versi, simili fu portata all'esame della Corte costituzionale, che decise per l'inammissibilità della stessa, con sentenza 19 dicembre 2012, n. 301.

In quell'occasione il Magistrato di sorveglianza di Firenze l'aveva sollevata con riguardo all'art. 18, allora comma 2, ord. penit., rispetto agli art. 2, 3, comma 1 e 2, 27, comma 3, 29, 31, 32, comma 1 e 2 Cost.

La Consulta ritenne la questione inammissibile sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, si scriveva, l'ordinanza di remissione appariva afasica rispetto alla rilevanza della stessa nel procedimento pendente dinanzi al giudice *a quo*, che ometteva di descrivere quale fosse l'oggetto del reclamo presentato dal detenuto e anche di precisare a quale regime penitenziario lo stesso fosse assoggettato, neppure soffermandosi sulla possibilità che questi potesse fruire di permessi premio, che avrebbero potuto costituire una soluzione, per così dire esterna, alla necessità di intimità rappresentata.

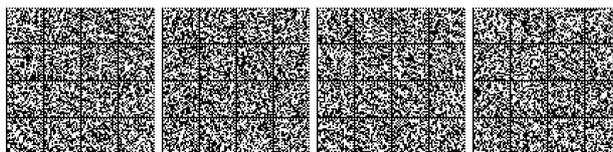
Un secondo ordine di ragioni dava occasione alla Corte costituzionale per sottolineare come la questione concernesse «una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nel già ricordato istituto dei permessi premio, previsto dall'art. 30-ter della legge n. 354 del 1975, la cui fruizione — stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi — resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria. Si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore».

La questione prospettata dunque, sotto un secondo profilo, ad avviso del Giudice delle leggi, limitandosi a richiedere un intervento ablativo della previsione del controllo a vista in occasione dei colloqui, da un lato avrebbe comportato un effetto molto più ampio del necessario, poiché questo controllo non è volto saio a impedire rapporti sessuali, ma presiede a fondamentali esigenze di sicurezza, di cui non si potrebbe fare a meno in ogni caso, mentre dall'altro, la rimozione del controllo a vista neppure sarebbe stata di per sé sufficiente a facultizzare i colloqui intimi, prevedendo questi ultimi la necessità di una disciplina *ad hoc*, che «stabilisca termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle “visite intime”, fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative». Tutti profili che la Consulta individua come propri della discrezionalità del legislatore, come pure frutto di una scelta non obbligata è che ci si limiti a ipotizzare una apertura a tali tipi di rapporti solo tra soggetti uniti dal vincolo matrimoniale, come chiede il giudice *a quo*, potendo attingersi in ipotesi anche platee differenti.

Su entrambi i profili opportune precisazioni consentono oggi, ad avviso dello scrivente magistrato di sorveglianza, un nuovo, e comunque diverso, esame da parte del Giudice delle leggi del merito dei problemi di costituzionalità che meglio si accenneranno.

Nel sollevare la questione in questa sede, occorre dunque innanzitutto precisare, in ordine alla rilevanza della stessa nel procedimento, che il reclamante si duole del divieto, derivante dall'attuale normativa, di poter disporre di spazi di adeguata intimità, anche per esercitare la sessualità con la compagna, nel momento in cui gli è consentito di svolgere con la stessa i colloqui visivi che, per come detto, prevedono la costante sottoposizione al controllo visivo della polizia penitenziaria.

L'ordinamento penitenziario tutela in modo peculiare, in particolare mediante i colloqui visivi e la corrispondenza telefonica, i rapporti dei detenuti con i congiunti, e tra questi certamente figura la persona convivente, con ricostruzione pacifica per l'amministrazione penitenziaria (art. 37 comma 1 reg. es. ord. penit.), di recente trasfusa nella disposizione di cui all'art. 1 comma 38 della legge 76/2016, secondo la quale «I conviventi di fatto hanno gli stessi diritti spettanti al coniuge nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario». Anche da ultimo, in modo ulteriormente esplicito ed inclusivo, la legge 70/2020 all'art. 2-*quinquies*, in materia di colloqui telefonici, individua come categoria di soggetti con i quali è specialmente importante preservare continuità di relazioni: il coniuge, l'altra parte dell'unione civile, la persona stabilmente convivente o legata all'interessato «da relazione stabilmente affettiva».



Si è sopra succinta la posizione giuridica del condannato reclamante, che attualmente non può godere di permessi premio perché da un lato l'istituto penitenziario non ha nei suoi confronti elaborato un programma di trattamento, tanto meno con la previsione di esperienze premiali esterne, e dall'altro perché la condotta che lo stesso ha tenuto, nei mesi precedenti al reclamo, non appare segnata da quella regolarità che ragionevolmente può condurre il magistrato di sorveglianza a concedere il permesso.

Tale strumento, d'altra parte, apparirebbe allo stato il solo idoneo in qualche modo a consentire l'esercizio della sessualità della persona detenuta, anche se di fatto attraverso un «aggiramento» del divieto, od anzi una sua riconferma indiretta, poiché l'incontro intimo avverrebbe in effetti nel breve intervallo di libertà concessogli dal magistrato di sorveglianza.

Ad ogni modo tale soluzione, allo stato preclusa, per quanto detto, al reclamante, non sembra esente da critiche (la Corte costituzionale, non a caso, faceva cenno al fatto che il permesso premio costituisse una soluzione del problema solo parziale) poiché determina la conseguenza di spostare il piano dell'esercizio di un diritto che, come si proverà a dire, appare da annoverare tra quelli fondamentali della persona, verso l'orizzonte della premialità, precludendolo a chi si trovi nella condizione del condannato, e per diverse ragioni ai detenuti in custodia cautelare o a chi non abbia ancora maturato le quote di pena previste dagli art. 30-ter e quater ord. penit. per l'ammissibilità della richiesta.

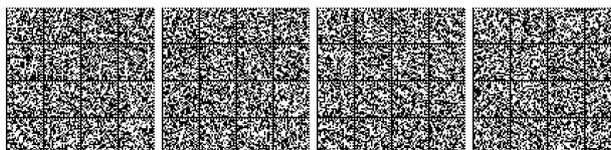
Neppure può essere invocato l'istituto del permesso per gravi motivi, previsto dall'art. 30 ord. penit., poiché i casi stringenti in relazione ai quali lo stesso può essere concesso, non contemplan l'esercizio della sessualità (appare consolidata una giurisprudenza della S.C. che addirittura esclude dalla nozione di motivo grave persino la consumazione del matrimonio celebrato in carcere — vd. più di recente sentenza Cassazione 48165/2008, sulla scorta di precedenti analoghi: sentenza 1553/1992 e 1524/1992 — in cui per altro pure si ribadisce che lo strumento di cui all'art. 30 ord. penit. ha il carattere dell'eccezionalità, mentre il diritto ad avere rapporti sessuali «per sua natura, non ha alcun carattere di eccezionalità»).

Nel caso di specie, dunque, l'istante allo stato non ha alternative a formulare la doglianza oggetto del reclamo, ed il magistrato di sorveglianza, che deve valutarlo ai sensi degli art. 35-bis e 69 comma 6 lettera b) ord. penit. ha già potuto verificare la rispondenza dell'agire dell'amministrazione a disposizioni normative che, in particolare nell'art. 18 comma 3 ord. penit., impongono di interdire momenti di intimità, specialmente di tipo sessuale, durante il colloquio visivo. La stessa S.C. con la risalente sentenza 1553/1992 significativamente afferma che: «il vigente ordinamento penitenziario esclude, per i detenuti, la facoltà di rapporti sessuali, anche tra persone unite in matrimonio, nel carcere.» ed aggiunge che tale esclusione appare conseguenza diretta della privazione della libertà personale, ma quest'ultima espressione non sembra tener conto di un contesto sovranazionale in cui diffusamente la privazione della libertà personale non si associa affatto ad un divieto assoluto di esercitare la sessualità con il/la partner in libertà, in appositi momenti di incontro, né si confronta con l'assenza di una previsione di tale divieto tra le pene, anche accessorie, previste nel codice penale.

A fronte dell'attuale normativa., dunque, non è censurabile l'agire dell'amministrazione e il reclamo-istanza del detenuto è destinato al rigetto, ove le disposizioni vigenti siano considerate compatibili con il quadro costituzionale, mentre viceversa raccoglimento della questione di costituzionalità potrebbe condurre all'opposta conseguenza. Di qui la rilevanza della questione che oggi si sottopone al Giudice delle leggi.

Il magistrato di sorveglianza ritiene inoltre non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, rispetto ai già evocati parametri costituzionali, per le ragioni di seguito succinte.

A venire in rilievo appare innanzitutto il diritto alla libera espressione della propria affettività, anche mediante i rapporti sessuali, quale diritto inviolabile riconosciuto e garantito, secondo il disposto dell'art. 2 Cost. Si tratta di un diritto così qualificato dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha esplicitato da tempo come l'attività sessuale sia «indispensabile completamento e piena manifestazione» del diritto all'affettività e come costituisca «uno degli essenziali modi di espressione della persona umana [...] che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire» (cfr: sentenza 561/1087; vd. anche sentenza 161/1985 in cui si parla del diritto a realizzare la propria identità sessuale come aspetto e fattore di svolgimento della personalità che i membri della collettività sono tenuti a riconoscere). Un diritto di cui dunque non si dovrebbe essere privati, contrariamente a quanto invece accade, a fronte della proibizione normativa qui oggetto di perplessità costituzionale, anche nel contesto penitenziario (cfr: sentenza Corte costituzionale 26/1999), dove invece sono inibiti i rapporti sessuali delle persone detenute con il/la partner in libertà. Il carcere è d'altra parte certamente una formazione sociale in cui si svolge la personalità dei detenuti. Ciò non può che condurre ad interdire una completa inibizione dell'esercizio della affettività nella forma del rapporto sessuale con la persona convivente in libertà, che si realizza mediante una assoluta rinuncia da parte della legge a tentare ogni possibile bilanciamento con le eventuali ragioni di sicurezza che possano in taluni casi rivelarsi ostative.



In questo modo si finisce per compromettere nei confronti della persona detenuta un residuo spazio di libertà «tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale» (cfr. Corte costituzionale sentenza 349/1993 e, più di recente, sent. 186/2018).

La forzata astinenza dai rapporti sessuali con i congiunti in libertà, derivante dal disposto normativo ostativo, proprio per l'argomento da ultimo citato, appare allora in contrasto anche con l'art. 13 Cost., con riferimento al comma 1, poiché di fatto determina una compressione della libertà personale che non appare giustificata in ogni caso da ragioni di sicurezza e che, perciò, finisce per tradursi in una sofferenza aggiuntiva rispetto alla privazione della libertà, che già inevitabilmente deriva dalla restrizione carceraria.

Nel caso che ci occupa, ad esempio, il condannato è ristretto in regime di «media sicurezza», non ha commesso reati che lo descrivano come collegato con organizzazioni criminali organizzate, non vede sottoposti a controllo auditivo né i suoi colloqui visivi, né le sue conversazioni telefoniche, né ancora controllata nei contenuti la sua corrispondenza, tanto che inibirgli contatti intimi con la compagna non contribuisce in alcun modo ad aumentare il livello di sicurezza della collettività.

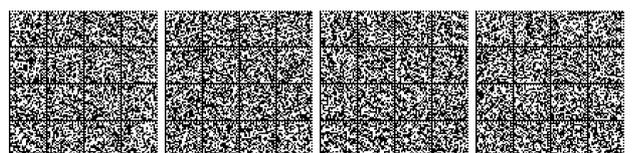
Non altrettanto, ad esempio, potrebbe dirsi per un detenuto sottoposto al regime differenziato di cui all'art. 41-bis ord. penit, misura che viene imposta con precisi limiti temporali rispetto a detenuti che, anche in ragione dei reati di cui sono considerati responsabili, manifestino una pericolosità sociale spiccata e che, tra le limitazioni che espressamente contiene, ha anche quella rispetto al numero dei colloqui con familiari e, soprattutto, per quanto qui ci occupa, delle modalità di svolgimento dei colloqui, con video-audio registrazione, resa necessaria dal pericolo che gli stessi costituiscano occasione per veicolare messaggi illeciti e direttive per i gruppi criminali all'esterno, modalità che all'evidenza si appalesano motivatamente in contrasto, dunque, con la *privacy* che la sessualità richiede.

In tal senso, dunque, si appalesa un contanto anche con l'art. 13 comma 4 Cost., poiché una amputazione così radicale di un elemento costitutivo della personalità, quale la dimensione sessuale dell'affettività, finisce per configurare una forma di violenza fisica e morale sulla persona detenuta che, nella mancanza di una giustificazione sotto il profilo della sicurezza, si volge in mera vessazione, umiliante e degradante, per altro non soltanto per il condannato, ma per la persona con lui convivente, cui pure viene interdetto l'accesso a quella sessualità e alla genitorialità che potrebbe, ove io si volesse, derivarne, inibendo per un tempo variabile, ma che potrebbe anche rivelarsi dirimente in termini negativi, le possibilità per la coppia di generare figli o ulteriori figli (in questo senso può leggersi il riferimento contenuto nel reclamo dell'interessato alle conseguenze che dall'attuale divieto derivano in termini negativi sul proprio ruolo genitoriale).

È in questa chiave che, dunque, attraverso il richiamo all'art. 117 comma 1 Cost., sembra venire in rilievo una violazione dell'art. 3 CEDU, poiché appunto la imposta privazione della dimensione sessuale dell'affettività con il/la partner sembra apprezzarsi quale trattamento inumano e degradante, a fronte della rinuncia da parte della legge penitenziaria a valutare la possibilità di un bilanciamento tra esercizio del diritto ed esigenze di sicurezza, con ciò determinando una afflittività maggiore di quanto necessario alla condizione detentiva, certamente tale da comportare effetti dannosi per la salute psicofisica della persona detenuta.

Il divieto di svolgere colloqui intimi con il/la partner in libertà si appalesa poi in contrasto con la protezione della famiglia derivante dal combinato disposto degli art. 29, 30 e 31 Cost., nella misura in cui la stessa deve trovare nella legge forza e sostegno per costituirsi, ma anche per assicurare a tutti i suoi componenti protezione. In questa chiave, invece, del tutto diatonica è la previsione di un divieto che logora i rapporti di coppia, rischia di spezzarli a fronte del protrarsi del tempo in cui la fondamentale componente della sessualità non può essere esercitata, e di fatto pone precondizioni non perché, al rientro in libertà della persona detenuta, la stessa possa tornare alla propria famiglia con maggiori *chance* di reinsediarsi nella pienezza del proprio ruolo, ma avendo vissuto un periodo, breve o lungo, nel quale gli è stata imposta una innaturale astinenza dal vincolo unitivo del rapporto sessuale con il/la partner. Ciò pregiudica, per altro, per come detto, la stessa possibilità di accedere alla genitorialità, e mina, anche in contesti in cui la coppia non abbia fatto accesso agli istituti del matrimonio o dell'unione civile, il diritto dei figli alla serenità del rapporto di coppia tra i genitori, condizione non secondaria per lo sviluppo della propria personalità.

Il dispositivo di legge impediente gli incontri intimi, anche a carattere sessuale, sembra dunque in contrasto anche con l'art. 32 Cost. non potendo in tal senso dubitarsi delle dirimenti conseguenze negative derivanti dal protrarsi di una forzata astinenza dai rapporti sessuali con il/la partner in libertà, e più in generale dall'assenza di un momento privato in cui vivere la propria relazione con l'altro*, al di fuori di una osservazione continuativa da parte del personale di custodia, che finisce per avere effetti sulla salute psichica della persona detenuta, in un contesto già ordinariamente psicopatogeno come quello della restrizione della libertà personale, e che può averne sulla stessa salute fisica (non è d'altra parte previsto uno spazio di *privacy* garantito neppure per la masturbazione o per i rapporti sessuali tra persone detenute).



Nel quadro che si è sin qui tentato di descrivere non è certo ultimo l'effetto negativo dirimente che il divieto di incontri intimi con la persona convivente comporta, ove riguardato in rapporto all'art. 27 comma 3 Cost.

Da un lato certamente sotto il profilo dell'umanità della pena, poiché si impone una limitazione così pregnante di una componente così essenziale della vita di ogni persona, come quella della declinazione anche sessuale della propria affettività, e comunque di una dimensione del tutto riservata nell'espressione di quest'ultima, da aggiungere alla privazione della libertà un sicuro *surplus* di afflittività, non sempre necessitata da ragioni di sicurezza, ma anche dal punto di vista della finalità rieducativa delle pene. Ne derivano conseguenze desocializzanti che, piuttosto che fare del tempo vissuto in carcere una occasione per costruire e irrobustire relazioni socio-familiari esterne in grado di far da rete efficace alle fragilità personali che inevitabilmente conseguiranno alla restituzione di un detenuto alla società, corrono il rischio di prepararne una maggior solitudine e una insicurezza personale più spiccata, connessa al mancato esercizio del proprio ruolo naturale all'interno di una relazione di coppia che, viceversa, ove vissuta o ritrovata nella sua pienezza, potrebbe far da volano alla risocializzazione della persona.

Si contribuisce invece, attraverso la sottrazione di una porzione significativa di libera disponibilità del proprio corpo e del proprio esprimere affetto, ad una regressione del detenuto verso una dimensione infantilizzante, opposta a quella che si dovrebbe perseguire. D'altra parte, non si lavora efficacemente a garantire un diritto fondamentale della persona se si limita al solo possibile accesso ai permessi premio l'esercizio della sessualità con il/la partner, rendendo umiliante una detenzione in cui lo stesso sia subordinato al mantenimento della buona condotta o alla partecipazione al trattamento, degradando quindi il diritto a malinteso strumento di coartato trattamento.

In vari passaggi si è provato dunque ad evidenziare l'irragionevolezza, rilevante ex art. 3 Cost., del divieto di incontri intimi con il congiunto in libertà imposto, senza alcun riferimento a particolari profili di sicurezza da tutelare nel caso specifico, dall'art. 18 ord. penit.. Occorre ancora sottolineare che tale profilo si appalesa maggiormente stringente all'esito delle riforme del 2018. Per come si è detto infatti l'art. 18 comma 3, con il decreto legislativo 123/2018, è stato arricchito di un riferimento alla opportunità che i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscano una dimensione riservata del colloquio. È vero che la disposizione è completata da un «ove possibile», che corre il rischio di non essere soddisfacente, rimettendo ad una generica buona volontà dell'amministrazione l'approntamento di strutture adatte allo scopo (che pure in diversi luoghi si è cominciato ad attrezzare, per come deducibile anche da fonti aperte), ma è certo che la dimensione riservata del colloquio contrasta in modo evidente con l'imposto controllo a vista, seppur non auditivo, del personale di polizia penitenziaria, che continua a leggersi nel medesimo comma e che è in ogni caso obbligatorio.

Ancor più stridente è poi il confronto con la disciplina contenuta in materia di ordinamento penitenziario minorile, nel coevo decreto legislativo n. 121/2018, all'art. 20 comma 3 e seguenti, secondo i quali: «Al fine di favorire le relazioni affettive, il detenuto può usufruire ogni mese di quattro visite prolungate della durata non inferiore a quattro ore e non superiore a sei ore, con una o più delle persone di cui al comma 1» (congiunti e persone con cui sussiste un significativo legame affettivo), ed ancora: «4. Le visite prolungate si svolgono in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico. 5. Il direttore dell'istituto verifica la sussistenza di eventuali divieti dell'autorità giudiziaria che impediscono i contatti con le persone indicate ai commi precedenti. Verifica altresì la sussistenza del legame affettivo, acquisendo le informazioni necessarie tramite l'ufficio del servizio sociale per i minorenni e dei servizi sociosanitari territoriali. 6. Sono favorite le visite prolungate per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio.»

Nel contesto minorile, dunque, si è data una risposta normativa (anche in adempimento di quanto richiesto dalla legge delega 103/2017 sul punto) che sembra significativamente aprire alla dimensione veramente riservata del colloquio, anche delineando una disciplina che da un lato consente la verifica della sussistenza di particolari ragioni di sicurezza eventualmente ostative, e dall'altra favorisce, nell'ottenimento delle visite prolungate, le persone che non usufruiscono di permessi premio, pur senza considerare le prime come una alternativa che non le renda più necessarie ove la persona detenuta abbia accesso ai secondi.

Sotto questo profilo, dunque, appare irragionevole la disparità di trattamento che ne è derivata, laddove nel contesto minorile è consentito ai minori o ai giovani adulti detenuti in istituti minorili, di fruire di colloqui prolungati con caratteristiche tali da favorire momenti affettivi vissuti nell'intimità, ma una analogo possibilità non è prevista per gli adulti ospitati negli istituti per maggiorenni.

Deve infine ricordarsi come lo spazio per le «visite coniugali» o intime sia particolarmente favorito nella cornice sovranazionale e auspicato in molte, sedimentate, Carte in materia di diritti delle persone detenute (tra queste si possono ricordare: la Raccomandazione (1997) 1340, dell'Assemblea Generale del Consiglio d'Europa; l'art. 24 Raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli stati membri sulle Regole penitenziarie europee; la Racco-



mandazione del Parlamento europeo n. 2003/2188 del 2004 - in part. art. 1 lettera c). Sono ormai molteplici i paesi nel mondo in cui i colloqui intimi sono parte della quotidianità penitenziaria, e il loro numero si infittisce particolarmente restringendo il campo di ricerca ai paesi facenti parte del Consiglio d'Europa o ancora più dell'Unione europea. Si tratta di normative per altro introdotte da tempo, tutt'altro che sperimentali. Ai diretti confini continentali del nostro paese, ad esempio, le visite coniugali sono ovunque riconosciute, seppur con modalità differenti ed in contesti detentivi assai diversi: in Francia, in Svizzera, in Austria e in Slovenia, e scelte analoghe, pur nella varietà delle soluzioni concretamente adottate, si apprezzano largamente in altri paesi, anche dell'Unione europea, che presentano un sistema penitenziario, similmente al nostro, di dimensioni particolarmente ampie, come la Spagna.

Sotto il profilo convenzionale, viene in rilievo l'art. 8 della CEDU, rispetto al quale il magistrato rimettente pure opina, in rapporto all'art. 117 comma 1 Cost., la sussistenza di un contrasto del disposto ostativo previsto dalla legge penitenziaria italiana con il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. È noto che la Corte europea, nello scrutinare casi propostigli sulla materia, ha manifestato apprezzamento per gli Stati che adottino normative che consentano i colloqui intimi e una cornice per l'esercizio dell'affettività anche di tipo sessuale alle persone detenute. La Corte ha comunque riconosciuto uno spazio di discrezionalità ai paesi componenti, ma lo stesso appare da declinarsi in relazione alle concrete modalità che in ogni singolo Stato vengano volta a volta immaginate per consentire l'esercizio del diritto alla sessualità quale elemento essenziale della propria vita familiare (si vd. da ultimo quanto affermato nel caso *Leslaw Wojcik v. Polonia*, 2021).

La Corte ha ribadito in quella sede che non è incompatibile con la Convenzione la negazione di visite intime e che esiste un margine significativo di apprezzamento da parte degli Stati membri circa le azioni da porre in essere in materia, avendo riguardo ai bisogni e alle risorse delle comunità. Anche in casi precedenti (ad es. *Aliev v. Ukraine*, 2003), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha riconosciuto che il diniego da parte delle autorità penitenziario di consentire al ricorrente di svolgere dei colloqui intimi con la moglie non era incompatibile con la Convenzione, trattandosi di una misura giustificata da ragioni di prevenzione del crimine.

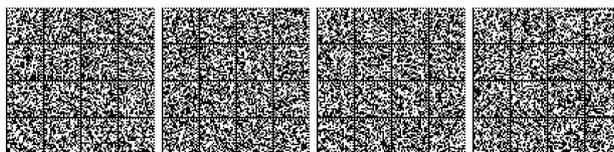
Nel caso che è all'origine della presente questione di costituzionalità non sembrano venire in rilievo esigenze di sicurezza connesse alla pericolosità sociale del condannato, né derivanti in particolare dai contatti intimi che eventualmente fossero consentiti al detenuto con la propria compagna, ed è dunque nell'assenza di una qualsiasi possibilità di vederseli autorizzati, in forza di un divieto generalizzato imposto a tutte le persone detenute dalla legge penitenziaria italiana, e non collegato alla sussistenza di ragioni di sicurezza particolari, ad intravedersi una violazione dell'art. 8 (si è invece già citato in precedenza un contrasto con l'art. 3) della Convenzione europea. Tale divieto appare in sempre più stridente contrasto con la Convenzione, a fronte del consolidarsi di quel sempre più ampio fronte di paesi membri che consentono visite coniugali ai detenuti, e che perciò proporzionalmente sembra ridurre il margine di apprezzamento esercitabile dal singolo Stato, quanto meno in ordine al mettere in campo, pur con adeguata regolamentazione ed opportune esclusioni, una disciplina che le facoltizzi, in assenza di pericoli per la sicurezza.

Si è consapevoli delle considerazioni svolte dalla Consulta con la sentenza 301/2012, quando fu sollevata una questione di costituzionalità da parte del Magistrato di sorveglianza di Firenze, che condussero all'inammissibilità della stessa.

Si è anche già evidenziato come in quell'occasione la Corte ebbe modo di prendere tuttavia posizione sul tema, che descrisse come «esigenza reale e fortemente avvertita», cogliendo l'occasione offertale per indirizzare al legislatore un esplicito monito ad intervenire: «Si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore, anche alla luce dalle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali richiamati dal rimettente (peraltro non immediatamente vincolanti, come egli stesso ammette) e dell'esperienza comparatistica, che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria».

Tuttavia, dal dicembre 2012, sono trascorsi ormai dieci anni, un tempo specialmente lungo, senza che sul punto si sia pervenuti ad una effettiva modifica della normativa qui rilevante, in particolare con l'introduzione di colloqui intimi che, con opportuna modulazione del divieto di colloqui visivi svolti senza il controllo a vista del personale penitenziario, garantissero la riservatezza degli incontri.

È noto che siano stati proposti vari disegni di legge in materia, alcuni anche in tempi assai recenti. In un caso la legge delega 103/2017, all'art. 1 comma 85 aveva tra l'altro richiesto che fosse elaborata una disciplina normativa che comportasse il «riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio» e la Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso (presieduta dal prof. Glauco Giostra) aveva redatto una articolata proposta di esercizio di quella delega (*cf.* art. 18 del Pro-



getto di riforma penitenziaria, significativamente con rubrica modificata in «colloqui, incontri intimi, corrispondenza e informazione»), ma la stessa non fu poi inserita nel testo dei decreti legislativi di esercizio della delega n. 123 e 124 del 2018. In quell'occasione rimasero soltanto interventi collaterali, già sopra citati, volti a consentire una maggior riservatezza dei colloqui, ma senza che fosse superato il blocco costituito dall'inevitabile controllo visivo di cui al vigente art. 18 ord. penit.

Non si è, dunque, sino ad ora, giunti a rispondere a quella «esigenza reale e fortemente avvertita», di cui la Consulta si dimostrò già consapevole dieci anni or sono. Ciò costituisce un elemento di novità ulteriore, rispetto alla questione di costituzionalità presentata nel 2012, poiché appunto si è assistito ad una protratta inerzia del legislatore sul tema, pur a fronte di un già esplicito monito da parte della Corte costituzionale.

D'altra parte, nel corso degli ultimi anni, può parallelamente prendersi atto di una giurisprudenza costituzionale che ha valorizzato, al di là dello spazio stretto delle «rime obbligate», innanzitutto l'opportunità di vagliare la sussistenza nella legge di eventuali parametri cui ancorare ragionevolmente la soluzione normativa ritenuta idonea perché siano rispettati i principi costituzionali. In questa chiave è richiesto che si operi uno scrutinio volto alla ricerca di punti di riferimento già presenti nel «sistema legislativo», affinché il Giudice delle leggi possa intervenire riconducendo «a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze» (cfr. sentenza 236/2016 e, proprio in materia penitenziaria, sent. 113/2020, dove si rinviene nel sistema una soluzione già esistente che, ove estesa, risulta «idone(a) a eliminare il *vulnus* riscontrato, ancorché non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata»).

Nel caso che ci occupa si è quindi visto come, nel sistema minorile (con conseguenze già apprezzabili, per quanto in precedenza accennato, in punto di irragionevole disparità con i maggiorenni, ex art. 3 Cost), sia stata ormai introdotta una disciplina significativa e specifica in materia nell'art. 20 comma 3 e ss. decreto legislativo 121/2018.

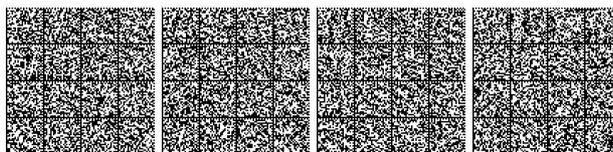
Dal punto di vista logistico, poi, si apprezza oggi, anche nella legge penitenziaria che concerne gli istituti per maggiorenni, una disposizione normativa, contenuta nello stesso art. 18 comma 3 ord. penit., che già prevede che siano adibiti locali atti a favorire una dimensione riservata del colloquio, che potrebbero opportunamente essere adattati anche per incontri intimi, purché fosse rimosso l'ostacolo oggi rappresentato dalla previsione dell'inevitabile controllo a vista.

D'altra parte è noto come in tempi recenti siano stati sviluppati e realizzati anche progetti-pilota rispetto alla costruzione di strutture e prefabbricati all'interno degli istituti penitenziari, volti a concretizzare quanto già previsto dalla novella del 2018, un contesto che resta però sostanzialmente limitato proprio dall'immutato quadro normativo sin qui descritto.

In tutti i casi, e per come l'esperienza della Casa Circondariale di Terni aiuta a dimostrare con quanto accaduto per la realizzazione della c.d. ludoteca e dell'area verde, accanto ad investimenti più strutturati, è possibile immaginare anche interventi svolti «in economia», che possano riadattare spazi già esistenti e male o poco utilizzati, profittando dell'abilità delle indispensabili unità Mof, che già operano in tutti gli istituti penitenziari.

Non ignora il magistrato di sorveglianza rimettente che, ancora, la giurisprudenza costituzionale ha in tempi più recenti elaborato soluzioni ulteriori, valutate come più efficaci della declaratoria di inammissibilità, per le ipotesi in cui persistano profili di discrezionalità legislativa così ampi da non consentire un intervento della Corte. Si fa riferimento a pronunce che, esibendo i profili di incostituzionalità di una certa soluzione normativa, concedono un tempo al Parlamento per intervenire, riservandosi all'esito il vaglio di quanto operato dal legislatore.

Con l'ordinanza 207/2018, la Consulta nell'adozione di questa soluzione ricorda che «(i)n situazioni analoghe a quella in esame, questa Corte ha, sino ad oggi, dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata, accompagnando la pronuncia con un monito al legislatore affinché provvedesse all'adozione della disciplina necessaria al fine di rimuovere il *vulnus* costituzionale riscontrato: pronuncia alla quale, nel caso in cui il monito fosse rimasto senza riscontro, ha fatto seguito, di norma, una declaratoria di illegittimità costituzionale (ad esempio: sentenza n. 23 del 2013 e successiva sentenza n. 45 del 2015). Questa tecnica decisoria ha, tuttavia, l'effetto di lasciare in vita — e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile — la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare. Un simile effetto non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti.» (come noto la stessa tecnica è stata ancora utilizzata con l'ord. 132/2020 e da ultimo, nel contesto penitenziario, con l'ord. 97/2021, e poi ancora con l'ord. 122/2022, cui ha fatto seguito il recente intervento legislativo costituito dal decreto-legge 162/2022).



Nel caso che ci occupa, per come già visto, sono effettivamente trascorsi dieci anni, senza che sia giunto a maturazione un progetto legislativo idoneo a superare la criticità segnalata con l'ordinanza di rimessione, una criticità concernente un diritto fondamentale della persona, il cui esercizio è attualmente conculcato nel delicatissimo contesto della privazione della libertà in carcere in modo generalizzato per tutte le persone detenute, e rispetto al quale la Consulta già indirizzò al legislatore un espresso monito. Il mondo penitenziario, come noto particolarmente in sofferenza per il significativo sovraffollamento, e per la connessa difficoltà di costruire efficaci percorsi di presa in carico tempestiva ed individualizzata delle persone ristrette (con conseguenti ritardi anche nel predisporre le condizioni per l'accesso ad eventuali permessi premio o misure alternative), è per altro in questa stagione funestato dal moltiplicarsi delle problematiche legate alla salute mentale delle persone ristrette e dal sempre più elevato numero di suicidi riscontrati.

Se è evidente come esorbiti radicalmente dai confini della presente questione, per altro delimitata anche dalla rilevanza nel caso che occupa il magistrato remittente (dunque: possibilità di svolgere incontri intimi a carattere anche sessuale con la compagna convivente), una valutazione concernente le cause di questi fenomeni, può dedursi, anche dalle scelte dell'amministrazione che, mediante varie circolari sul tema, ha affrontato il problema (vd. da ultimo circolare DAP 3696/6146 del 26 settembre 2022, in particolare §4.6), che il numero e la qualità dei momenti di contatto dei detenuti con il mondo esterno, e segnatamente con i familiari, incide in modo particolare in termini positivi, contribuendo al benessere psicofisico della persona detenuta e riducendo il rischio suicidiario. Di fatto, per altro, si tratta di profili che ridondano in termini positivi sulla stessa onerosa gestione della sicurezza interna e, per le ragioni che già si è già sopra provato a succingere, sulla capacità della restrizione carceraria di contribuire alla risocializzazione di chi la subisca.

In questa chiave il riconoscimento del diritto allo svolgimento di colloqui intimi con il/la partner sembra al rimettente iscriversi dunque nell'ambito delle questioni la cui risoluzione appare specialmente urgente.

Da ciò deriva, dunque, la non manifesta infondatezza, ad avviso del magistrato di sorveglianza scrivente, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 ord. penit. nella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia, per contrasto con gli art. 2, 3, 13 comma 1 e 4, 27 comma 3, 29, 30, 31, 32 e 117 comma 1 Cost., quest'ultimo in rapporto agli art. 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e pertanto, presuppostane la rilevanza per l'odierno procedimento, deve sollevarsi questione di legittimità costituzionale, che si ritiene non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli art. 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 ord. penit. nella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia, per contrasto con gli art. 2, 3, 13 comma 1 e 4, 27 comma 3, 29, 30, 31, 32 e 117 comma 1 Cost, quest'ultimo in rapporto agli art. 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

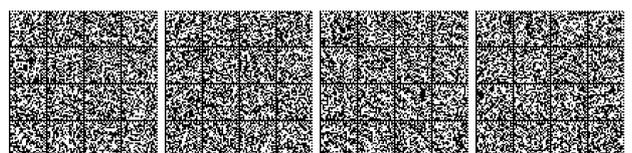
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Spoletto, 14 dicembre 2022

Il Magistrato di sorveglianza: GIANFILIPPI



N. 6

*Ordinanza del 21 novembre 2022 del Tribunale di Lecce
sul reclamo proposto da S. D.A.R.*

Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione - Mancata previsione che il pubblico ministero deve darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa.

– Codice di procedura penale, art. 411, comma 1-bis.

TRIBUNALE DI LECCE

II SEZIONE PENALE

Il Tribunale in composizione monocratica;

letto il reclamo proposto nell'interesse di S D A R avverso il decreto con il quale in data 29 settembre 2021 il giudice per le indagini preliminari sede, a seguito di richiesta del pubblico ministero, ha disposto l'archiviazione del procedimento in epigrafe indicato iscritto a suo carico per i reati di cui agli articoli 319 ter, 321, 346 bis, 56-610 c.p.;

Visti gli atti del procedimento e sciogliendo la riserva;

OSSERVA

1. La vicenda processuale

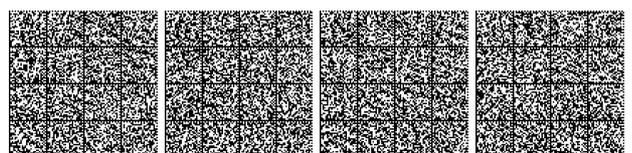
Il procedimento penale *de quo* trae origine dal procedimento R.G.N.R. n. 742/2016 iscritto a carico di altri soggetti che hanno visto la loro posizione già definita in primo grado con pronunce emesse in sede di rito abbreviato e dibattimentale, allo stato ancora *sub iudice*. Le pronunce giurisdizionali *de quibus*, allegate dal pubblico ministero su supporto informatico, si fondano su un corposo compendio istruttorio, attentamente vagliato dalle Autorità giudiziarie dinanzi alle quale gli imputati sono stati tratti in giudizio, nell'ambito del quale particolare pregnanza hanno assunto le dichiarazioni collaborative rese dall'odierno coindagato.

Quest'ultimo, nell'ambito del propalato acquisito nel corso del procedimento penale ha, in particolare, delineato i rapporti intercorrenti con commercialista legato da rapporti di vecchia data ad alcuni magistrati della Procura di , e con S D , consulente tecnico di fiducia e punto di riferimento dei predetti requirenti.

In particolare emerge dalle dichiarazioni del una specifica vicenda attinente all'intervento posto in essere dal su sollecitazione del Pm , presso S.D., quale giudice tributario, al fine di ottenere la soluzione di una controversia con l'Agenzia delle entrate del valore di circa 30.000 euro in favore dello stesso .

Secondo l'organo d'Accusa detta vicenda, pur rinvenendo adeguato riscontro probatorio in una serie di elementi documentali, captativi e dichiarativi versati agli atti dei rispettivi processi penali, risulta tuttavia circoscritta ad annualità talmente risalenti - 2010/2011 - da imporre la richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione, essendo decorso il termine minimo di dieci anni previsto per il reato di cui all'art. 319-ter codice penale ritenuto ascrivibile agli odierni indagati nella formulazione vigente *illo tempore*.

Sempre il compendio dichiarativo offerto dal ha, inoltre, delineato altra vicenda consumatasi tra i mesi di febbraio ed il marzo 2016 e riguardante la consegna nelle mani del della somma di euro 120.000 da destinare all'azienda gestita dal cognato del S quale controprestazione per l'intervento di quest'ultimo sul Presidente della Corte d'Appello di al fine di garantire all'assoluzione nell'ambito del procedimento penale pendente a suo carico in secondo grado dinanzi alla predetta Corte.



L'episodio - qualificato dall'organo di accusa in termini di millantato credito in considerazione dell'assenza di indizi relativi al coinvolgimento del Presidente della Corte d'Appello - è però risultato privo di idonei elementi di riscontro in quanto l'effettiva destinazione delle somme al S si fondava su mere dichiarazioni de relato sprovviste di riscontri oggettivi individualizzanti.

Il sin qui detto ha, quindi, condotto ad una richiesta di archiviazione per i restanti reati contestati a carico del S per mancanza di elementi sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio.

Sulla scorta delle argomentazioni esposte dal pubblico ministero il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di in data 29 settembre 2021 ha disposto l'archiviazione del procedimento espressamente richiamando e condividendo le motivazioni sottese alla richiesta formulata dall'organo inquirente.

2. Il reclamo proposto nell'interesse dell'indagato

Con il reclamo in oggetto S D A R rappresenta che dal mese di gennaio del 2020 - mese in cui aveva ricevuto notifica della richiesta di proroga delle indagini formulata dal pubblico ministero ed in seguito accolta dal giudice per le indagini preliminari nonostante la propria opposizione - non aveva più ricevuto alcuna notizia in ordine al procedimento in esame, nell'ambito del quale il reato di cui all'art. 319-ter codice penale veniva indicato come semplicemente «accertato a ottobre 2018». Pertanto, con atto depositato in data 25 ottobre 2021 richiedeva al pubblico ministero di assumere le necessarie determinazioni, senza però ricevere alcun riscontro.

Avveniva però che nell'ambito di altro procedimento (R.G.N.R. n. 1456/2019) - instaurato a seguito di denuncia per calunnia e diffamazione presentata dallo stesso contro il ed il per le accuse di corruzione dai predetti mosse nei suoi confronti proprio per la richiamata vicenda tributaria - l'odierno reclamante veniva informato, quale persona offesa, della richiesta di archiviazione formulata in data 13 ottobre 2021 per i suddetti reati sulla scorta del fatto che le dichiarazioni accusatorie degli indagati erano state dall'organo inquirente considerate assolutamente veritiere, come confortato dal fatto che nel procedimento penale dalle stesse generato - *id est* il procedimento per cui è stato proposto reclamo - era stata richiesta l'archiviazione soltanto perché maturata la prescrizione dei reati.

A quel punto il S con atti datati 26 ottobre 2021 e 28 ottobre 2021 dichiarava di rinunciare alla prescrizione comunicando tale determinazione al pubblico ministero ed al Gip.

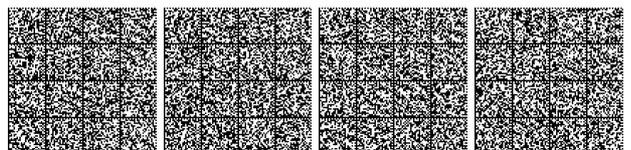
Con atto del 2 novembre 2021 il pubblico ministero dichiarava il non luogo a provvedere rilevando che era ormai intervenuto decreto di archiviazione depositato dal giudice per le indagini preliminari in data 29 settembre 2021 e che non sussistevano i presupposti per la riapertura delle indagini ai sensi dell'art. 414 codice di procedura penale (essendo stata chiesta l'archiviazione dopo approfondite investigazioni e tenendo conto anche della memoria difensiva depositata dallo stesso indagato). Con riguardo alla rinuncia alla prescrizione il PM, dopo aver evidenziato la sua intempestività attesa la conoscenza della pendenza del procedimento da parte dell'indagato, richiamava la pronuncia n. 818/2015 con cui la Suprema Corte di cassazione aveva sancito l'impossibilità per l'indagato di proporre opposizione o ricorso per Cassazione avverso il decreto di archiviazione del giudice per le indagini preliminari in quanto atto non pregiudizievole dei suoi interessi nonché altro arresto n. 26289/2018 con cui il Supremo Consesso aveva riconosciuto il diritto dell'indagato ad impugnare il decreto di archiviazione emesso *de plano* solo in caso di preventiva rinuncia alla prescrizione e di concreto interesse ad una pronuncia di merito (ad esempio in vista della successiva richiesta di indennizzo per riparazione per ingiusta detenzione).

Con il reclamo in esame, dunque, l'indagato si duole della nullità del decreto di archiviazione per violazione del principio del contraddittorio, non essendo egli stato messo in grado di conoscere preventivamente le determinazioni del pubblico ministero in modo da poter assumere le necessarie decisioni in punto di rinuncia alla prescrizione.

L'interessato, invero, assume che tale omissione ben può essere fatta valere in sede di reclamo *ex art. 410-bis c.p.*, a dispetto dell'apparente tassatività delle ipotesi ivi previste, avendo la Suprema Corte già avuto modo di statuire in fattispecie simile l'annullamento della sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per intervenuta prescrizione attesa l'intervenuta rinuncia alla prescrizione formulata dall'indagato non previamente interpellato (Cass. pen. n. 4671/2019).

Con riguardo al caso di specie nel reclamo viene nello specifico evidenziato che, sebbene il S fosse a conoscenza del procedimento penale a suo carico, egli, tuttavia, non aveva alcuna contezza delle specifiche condotte a lui ascritte (non essendo stata formulata dall'organo inquirente neanche l'incolpazione provvisoria ed essendo il *tempus commissi delicti* indicato con la mera data dell'accertamento effettuato ad ottobre 2018).

Né il reclamante ritiene possa ragionevolmente esigersi da parte dell'indagato una dichiarazione di rinuncia alla prescrizione senza che egli sia stato previamente messo in grado di avere esatta conoscenza degli addebiti mossi nei suoi confronti e delle conseguenti determinazioni assunte dall'organo di accusa, tenuto conto - tra l'altro - che il diritto di rinunciare alla prescrizione può essere esercitato in ogni stato e grado del giudizio. Invero, secondo quanto statuito



dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 580/1990, nel caso di emersione di una causa di estinzione del reato rinunciabile da parte dell'indagato, il Gip, anziché pronunciare immediata declaratorie di proscioglimento ex art. 129 c.p.p., sarebbe tenuto a restituire gli atti al pubblico ministero il quale, avvalendosi dei poteri di cui all'art. 375 c.p.p., dovrebbe a sua volta invitare l'indagato a comparire per consentirgli di esprimersi sull'esercizio del diritto a rinunciare alla causa estintiva.

Il reclamante rileva, altresì, la violazione dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sotto il profilo del principio del contraddittorio letto alla luce del «diritto ad essere ascoltati» («*right to be heard*» art. 6 § 3 lettera d CEDU) in cui deve sussistere il diritto di rinunciare alla prescrizione (Corte EDU Dvorski c. Croazia § 101; Pishchalnikov c. Russia § 77-79). Tra l'altro nell'atto viene evidenziato che anche le Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione hanno da tempo sancito che «rinunciare ad un diritto già maturato, ossia a quello di far valere gli effetti dell'estinzione del reato per il decorso del termine prescrizione, significa - in definitiva - esercitare il «diritto al processo» e, quindi, alla prova, nell'ambito dell'inalienabile diritto alla difesa, sancito dall'art. 24 Cost., in sintonia, peraltro, con la presunzione di innocenza, di cui all'art. 27, comma 2, della stessa Carta costituzionale, ed all'art. 6, par 2, CEDU. La rinuncia implica, dunque, opzione per la prosecuzione del processo verso l'epilogo di una pronuncia nel merito della regudicanda e comporta, pertanto, anche rivitalizzazione della pretesa punitiva statale, altrimenti affievolita dal decorso del termine di prescrizione» (SSUU n. 18953/2016).

3. Lo strumento del reclamo di cui al comb. disp. degli articoli 410-*bis* e 411 c.p.p.

È noto che, nell'ambito dei numerosi interventi di riforma del sistema processuale penale posti in essere con la legge 23 giugno 2017 n. 103, si è provveduto altresì all'inserimento dell'art. 410-*bis* codice di procedura penale con contestuale interpolazione dei precedenti articoli 408 e 409 codice di procedura penale e del conseguente art. 411 codice di procedura penale nonché prevedendo l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 408 codice di procedura penale in ordine alla ricorribilità in Cassazione dell'ordinanza di archiviazione nei soli casi di nullità previsti dall'art. 127 comma 5 c.p.p.

Il nuovo art. 410-*bis* codice di procedura penale ha un'indubbia valenza sistematica poiché nei primi due commi codifica patologie del provvedimento di archiviazione attribuendo loro una precisa natura sanzionatoria (nullità), mentre nei successivi altri due commi predispone, per la loro neutralizzazione, un nuovo rimedio (reclamo) diverso dal previgente ricorso per Cassazione.

È da evidenziare che, se per l'ordinanza di archiviazione adottata all'esito dell'udienza in Camera di consiglio la novella disciplina ribadisce il rinvio ai casi di nullità espressamente previsti nell'art. 127, comma 5, c.p.p., per il decreto emesso de piano si colma invece una lacuna del sistema, stilando *ex novo* l'elenco delle ipotesi determinanti nullità da tempo note nella prassi giurisprudenziale.

Il primo gruppo di patologie afferisce agli strumenti informativi che pongono la persona offesa nelle condizioni di contraddire rispetto alle determinazioni dell'ufficio del pubblico ministero che formula una richiesta di archiviazione.

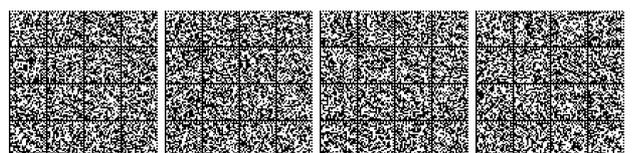
Un'altra ipotesi riconducibile al *genus* «oneri informativi» - contraddistinta dall'omesso invio del relativo avviso - riguarda la persona sottoposta alle indagini e la persona offesa nell'ipotesi in cui sia richiesta l'archiviazione per particolare tenuità del fatto (art. 411, comma 1 bis, c.p.p.).

Sono poi prese in considerazione ulteriori possibili patologie del provvedimento di archiviazione perché adottato prima che il termine concesso per proporre opposizione sia inutilmente decorso ossia senza pronunciarsi sulla doglianza ritualmente depositata oppure dichiarandola inammissibile al di fuori dell'ipotesi ex art. 410 comma 1 c.p.p.

Sostanzialmente, quindi, l'istituto in esame serve a presidiare la tutela del diritto al contraddittorio, individuando nullità tassativamente indicate e prevedendo quale rimedio alla sua pretermissione il reclamo al tribunale in composizione monocratica, che decide con ordinanza non impugnabile.

In ordine al sindacato spettante al giudice del reclamo la Suprema Corte ha insistito in maniera granitica sulla natura dell'impugnativa, consentita rispetto ai provvedimenti di archiviazione solo per il mancato rispetto delle regole poste a garanzia del contraddittorio e senza possibilità di censurare le valutazioni espresse dal giudice a fondamento dell'ordinanza (*cf. ex multis* Cassazione penale sez. V, 9 luglio 2018 n. 40127).

Quanto alla non impugnabilità del provvedimento che decide sul reclamo, la giurisprudenza di legittimità ha da tempo avuto modo di rilevare che, atteso il principio di tassatività dei mezzi di impugnazione, il ricorso per Cassazione non è esperibile avverso siffatto provvedimento conclusivo e, ove proposto, deve essere dichiarato inammissibile ai sensi dell'art. 591 c.p.p., comma 1, lettera b), ribadendo nel contempo la legittimità della scelta del legislatore e la conformità della stessa ai principi fondamentali interni e convenzionali (*cf. da ultimo* Cassazione penale sez. II, 23 ottobre 2020 n. 35192; Cassazione penale sez. VI, 24 giugno 2020 n. 21050; Cassazione penale sez. III, 5 aprile 2018 n. 32508; Cassazione penale sez. VI, 23 marzo 2018 n. 17535).



Dunque l'attuale sede processuale in cui le doglianze dell'indagato si esplicano converge il proprio campo di valutazione nell'ambito di un controllo a carattere prevalentemente formale, limitato alla verifica del rispetto del principio del contraddittorio - sotto il duplice profilo dei suoi limiti esterni ed interi costituiti dall'osservanza degli obblighi informativi, delle tempistiche e delle comici contenutistiche fissate dalla legge - in margini operativi strettamente delineati dalle ipotesi tassative di nullità normativamente indicate e destinato a sfociare in un esito sostanzialmente definitivo insuscettibile di essere rivisitato in gradi di giudizio successivi.

4. Profili di illegittimità costituzionale della normativa applicabile e loro rilevanza nel caso di specie Tanto premesso ai soli fini di un rapido inquadramento dell'istituto in esame e dei margini di manovra deliberativa consentiti al Tribunale da esso investito - rilevanti per comprendere la portata della problematica in oggetto e dei suoi possibili riflessi su diritti di rilevanza costituzionale - si ritiene utile a questo punto ricordare che nel caso di specie il reclamante richiede l'annullamento del decreto di archiviazione impugnato in quanto emesso in assenza di qualsivoglia preventiva interlocuzione con l'indagato il quale, di contro, appena avuta notizia del provvedimento, ha manifestato il proprio interesse alla prosecuzione del procedimento al fine di ottenere una delibazione di merito.

L'impugnazione, dunque, avrebbe ad oggetto la violazione di un diritto al contraddittorio per elusione di un onere informativo non previsto da alcuna norma e, conseguentemente, non sussumibile in via immediata e diretta in alcuna delle ipotesi di nullità del provvedimento di archiviazione tassativamente previste dagli articoli 410-bis e 411 c.p.p.

Come già precedentemente esposto, infatti, la disciplina codicistica in tema di richiesta di archiviazione impone la notificazione di un avviso esclusivamente nei riguardi della persona offesa, fatta eccezione per il caso di archiviazione per particolare tenuità del fatto, avendo il legislatore in tale specifica ipotesi previsto un onere informativo gravante sul pubblico ministero anche nei riguardi dell'indagato tramite l'inserimento del comma 1-bis dell'art. 411 c.p.p.

Ci si deve, pertanto, domandare se l'omessa previsione della possibilità di un contraddittorio preventivo con l'indagato in caso di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, così come l'omessa previsione della nullità del provvedimento di archiviazione che accolga la richiesta del pubblico ministero che quell'interlocuzione obliteri, non costituiscano un *vulnus* all'interno dell'ordinamento, contrastante con norme aventi rango costituzionale.

Naturalmente l'eventuale risposta positiva alla questione avrebbe diretta rilevanza nel presente procedimento incidendo sul suo esito in quanto, in assenza dell'obbligatorietà di suddetto incombenza informativo, nessuna nullità si potrebbe profilare in sede di reclamo e, pertanto, lo stesso andrebbe dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile, così sbarrando definitivamente la strada all'istanza di prosecuzione procedimentale avanzata dall'interessato mediante il legittimo esercizio del suo diritto a rinunciare alla prescrizione del reato a lui ascritto.

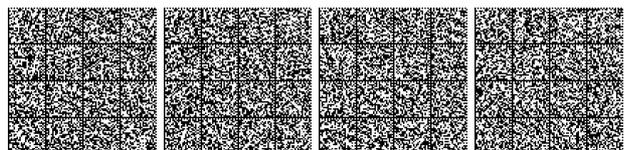
Non vi è, invero, spazio - a parere di chi scrive - per svolgere, come auspicato dalla difesa, un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina in tema di reclamo sì da renderla applicabile anche all'ipotesi in esame.

Ed infatti a tal fine il reclamante ha invocato una recente decisione della Corte di cassazione (Cassazione penale sez. I - 3 ottobre 2019, n. 4671) che ha annullato la sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione emessa dal giudice per le indagini preliminari investito di una richiesta di decreto penale di condanna a seguito della dichiarazione di rinuncia alla prescrizione formulata dall'imputato con l'impugnazione stessa.

In realtà nel richiamato arresto il Supremo Consesso ha ritenuto il ricorso ammissibile sulla scorta del disposto di cui all'art. 568 comma 2 codice di procedura penale che prevede la ricorribilità in Cassazione di tutte le sentenze. Soltanto una volta «assodato il corretto inquadramento dell'impugnazione quale ricorso per cassazione» la Corte ha proceduto a vagliare la compatibilità della tutela del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. con la disciplina regolatrice della fase decisoria connessa alla richiesta di decreto penale di condanna.

Non è chi non veda che il medesimo principio non sarebbe mutuabile in sede di reclamo, non essendovi similare addentellato normativo che consenta di superare la tassatività delle ipotesi di impugnabilità del provvedimento di archiviazione prevista dal codice di rito con la conseguenza che l'eventuale accoglimento del reclamo nei termini auspicati dalla difesa, pur non costituendo provvedimento abnorme (in quanto, sebbene contra *ius*, non determinerebbe la stasi del procedimento e l'impossibilità di proseguirlo; *cf.* Sez. U, n. 17 del 10 dicembre 1997 - dep. 1998 - Di Battista; Sez. U, n. 26 del 24 novembre 1999 - dep. 2000 Magnani; da ultimo Cassazione penale sez. V, 28 giugno 2022, n. 36028), determinerebbe tuttavia un'illegittima regressione del procedimento sulla scorta di un'ipotesi di nullità non prevista dalla legge.

5. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 411 codice di procedura penale in comb. disp. con l'art. 410-bis c.p.p.



Ciò posto, ritiene il Tribunale che l'assenza di un onere informativo previsto dalla legge in caso di richiesta di archiviazione avanzata per intervenuta prescrizione del reato ingiustificatamente pretermetta il diritto dell'indagato a rinunciare alla causa estintiva e, conseguentemente, risulti violare:

l'art. 3 della Costituzione, creando evidente disparità di trattamento rispetto a chi ben può agevolmente avvalersi del diritto di rinuncia alla prescrizione soltanto perché la maturazione della causa estintiva casualmente coincide con una diversa fase processuale (o perché può rinunciare alla prescrizione nel corso del giudizio o perché, in caso di sentenza di proscioglimento emessa *de plano*, ha diritto a far valere la rinuncia con l'impugnazione della sentenza);

l'art. 24 comma 2 della Costituzione in quanto la rinuncia o meno alla prescrizione rientra in una precisa scelta processuale dell'indagato/imputato formulabile in ogni stato e grado del processo ed esplicativa del proprio inviolabile diritto di difesa inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova;

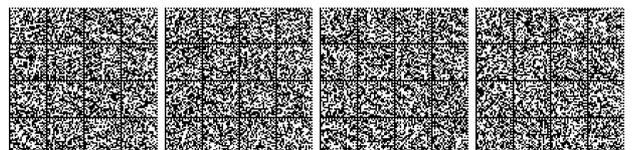
l'art. 111 comma 2 e 3 della Costituzione attesa l'elusione del contraddittorio con l'indagato necessario ad assicurargli la piena facoltà di esercitare i suoi diritti, tra cui quello alla rinuncia alla prescrizione.

Si ritiene utile evidenziare, a riguardo, che recentemente si è registrata una particolare sensibilità delle pronunce emesse dalla Corte di cassazione sul tema, che ha così ricevuto una maggiore valorizzazione rispetto al passato, specialmente in relazione alla riscontrata caratura della problematica a livello costituzionale.

Basti pensare alla stessa sentenza della Cassazione penale sez. I n. 4671 del 3 ottobre 2019 richiamata dal reclamante che ha espressamente riconosciuto che «l'atto di rinuncia costituisce l'oggetto di una facoltà riconnessa a diritto personalissimo che il titolare può esercitare in ogni stato e grado del giudizio, mediante una dichiarazione di volontà espressa e specifica che non ammette equipollenti, nel rispetto dell'art. 157 cp., comma 7, così da aprire la strada alla celebrazione del giudizio di merito o, comunque, al dispiegamento della piena cognizione della fattispecie, altrimenti preclusa dall'obbligo di immediata declaratoria della causa di estinzione del reato fissato dall'art. 129 c.p.p., comma 1 (v. sull'argomento Sez. U, n. 43055 del 30 settembre 2010, Dalla Serra, cit., Rv. 248379). 4.2. Non si esclude, d'altro canto, che, in relazione alla struttura del rito monitorio, proprio allo scopo di perfezionare il contraddittorio nelle ipotesi di emersione di causa di estinzione del reato per le quali sia esercitabile il diritto dell'imputato alla loro rinuncia, il giudice per le indagini preliminari non emetta il chiesto decreto penale, né renda immediatamente la corrispondente sentenza di proscioglimento, ma restituisca gli atti al pubblico ministero che, a sua volta, inviti l'imputato a comparire onde consentirgli di esprimersi sull'esercizio del diritto di rinunciare alla causa estintiva (esplicitamente Corte Cost. n. 580 del 1990, ha osservato che il pubblico ministero, in particolare avvalendosi dei poteri di cui all'art. 375 c.p.p., ha titolo a invitare la persona interessata, con il contestuale invio dell'informazione di garanzia ex art. 369 c.p.p., a presentarsi, precisando il tipo di atto per il quale l'invito è predisposto e, quindi, rendendo chiaro che il destinatario viene sollecitato a dichiarare se intenda o meno rinunciare, in quel caso, all'amnistia ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 75 del 1990, art. 5 al fine di conseguire un giudizio di merito, con l'avvertenza che altrimenti si procederà alla declaratoria di estinzione del reato). 4.3. In ogni caso, deve ritenersi che - ove il giudice di merito non abbia perseguito, nel modo suddetto o mediante forme equipollenti, l'obiettivo di informare in modo compiuto l'imputato della situazione procedimentale determinatasi nel rito monitorio, in ragione dell'emersione del reato a lui contestato e della causa di estinzione del reato stesso, allo scopo di consentirgli di determinarsi sulla scelta se rinunciare o meno alla causa estintiva (quando la rinuncia sia contemplata dall'ordinamento), nella specie per prescrizione - la sentenza di proscioglimento che venga emessa per essersi il reato estinto per prescrizione è suscettibile di essere utilmente impugnata dall'imputato, a condizione che egli contestualmente formuli validamente l'atto di rinuncia alla prescrizione».

Parimenti la Suprema Corte di cassazione penale sez. III con pronuncia n. 15758 del 30 gennaio 2020 ha ritenuto che «allorquando l'imputato, condannato in primo grado e ricorrente per cassazione avverso la sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato - emessa *de plano* in secondo grado, in violazione del contraddittorio - abbia rinunciato alla prescrizione e conseguentemente alleggi un interesse concreto ed attuale alla celebrazione del giudizio di appello da lui promosso, per ottenere una più favorevole pronuncia di proscioglimento nel merito, la sentenza impugnata dev'essere annullata senza rinvio con trasmissione degli atti al giudice d'appello per la celebrazione del giudizio».

Tra l'altro anche le Sezioni Unite della Cassazione (Sez. U, n. 28954 del 27 aprile 2017, Iannelli, Rv. 269810), richiamate dalla pronuncia appena indicata e richieste di pronunciarsi in merito alle sorti di una sentenza d'appello di non doversi procedere per intervenuta prescrizione emessa in fase predibattimentale, pur sancendo la prevalenza della causa estintiva sulla nullità della sentenza per violazione del principio del contraddittorio, hanno tuttavia affermato che «l'eventuale interesse dell'imputato a proseguire l'attività processuale, in vista di un auspicato proscioglimento con formula liberatoria di merito, sarebbe tutelato dalla possibilità di rinunciare alla prescrizione e deve bilanciarsi, alla luce della normativa vigente, con l'obiettivo, di pari rilevanza, della sollecita definizione del processo, che trova fondamento nella previsione di cui all'art. 111 Cost., comma 2, che codifica il principio della ragionevole durata del processo».



In realtà proprio il corretto bilanciamento tra diritto al processo e diritto alla ragionevole durata dello stesso è stato impeccabilmente vagliato e sostanzialmente rivisitato di recente dalla Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sempre in fattispecie attinente ad un giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza citazione delle parti e comunque senza alcuna forma di contraddittorio (Corte Cost. n. 111/2022).

È interessante osservare che la questione di legittimità costituzionale era stata proposta dalla prima sezione penale della Corte di cassazione che, dopo aver visto la restituzione del ricorso da parte delle Sezioni Unite cui era stata rimessa la decisione sulla scorta della non condivisione del principio sancito dalla precedente sentenza delle SSUU n. 28954 del 2017, aveva ritenuto opportuno sollevare il contrasto del diritto vivente maturato dopo suddetta pronuncia «con i principi costituzionali di ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di indefettibilità del giusto processo, rappresentando il contraddittorio tra le parti il postulato ineliminabile di ogni pronuncia terminativa del giudizio che abbia forma di sentenza».

La Corte costituzionale, nel dichiarare fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale, ha evidenziato che «il bilanciamento tra l'interesse dell'imputato ad impugnare per la mancata valutazione di cause di proscioglimento nel merito, ai sensi dell'art. 129, comma 2, codice di procedura penale, la sentenza predibattimentale d'appello, che abbia dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione senza alcun contraddittorio, e il principio di ragionevole durata del processo, come operato dalla interpretazione radicata nella giurisprudenza di legittimità non condivisa dal rimettente, non appare rispettoso dell'art. 24, secondo comma, e dell'art. 111, secondo comma, Cost., stando all'elaborazione costituzionale del diritto di difesa e della garanzia del contraddittorio». Invero si è sottolineato che il principio di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 comma 2 Cost. può ritenersi violato soltanto nel caso in cui risulti assolutamente ingiustificata la dilazione dei tempi processuali in quanto non sorretta da alcuna logica esigenza (cfr. nello stesso senso Corte costituzionale sentenze n. 260 del 2020, n. 124 del 2019, n. 12 del 2016 e n. 159 del 2014). Esso, invero, va sempre bilanciato con la salvaguardia di altre componenti del giusto processo, oltre che con lo stesso diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. poiché la comparazione dei diritti costituzionalmente rilevanti in gioco non può in alcun modo prescindere dalla complessiva considerazione della completezza del sistema di garanzie previste.

In altre parole, come afferma causticamente la Corte costituzionale, «un processo non «giusto», perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata» in quanto diversamente ragionando si tratterebbe di sacrificare, piuttosto che bilanciare, i diritti di rilevanza costituzionale e convenzionale del contraddittorio (art. 111 Cost.) e di difesa (art. 24 Cost.).

Pertanto, anche dinanzi ad una pronuncia di matrice estintiva, l'esigenza di rapida definizione processuale non può mai pregiudicare il diritto al contraddittorio e di difesa dell'interessato: di ciò ne è prova, ad esempio, il disposto dell'art. 469 codice di procedura penale che consente di addivenire ad una sentenza predibattimentale emessa in Camera di consiglio soltanto dopo aver sentito «il pubblico ministero e l'imputato e se questi non si oppongono».

Non sfugge, inoltre, che nel citato arresto la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 568 comma 4 codice di procedura penale «in quanto interpretato nel senso che è inammissibile, per carenza di interesse ad impugnare, il ricorso per cassazione proposto avverso sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato», ha lucidamente osservato che una simile pronuncia *de plano*, sostanzialmente soppressiva di un grado di giudizio, «limita l'emersione di eventuali ragioni di proscioglimento nel merito e, di fatto, comprime la stessa facoltà dell'imputato di rinunciare alla prescrizione, in maniera non più recuperabile nel giudizio di legittimità, la cui cognizione è fisiologicamente più limitata rispetto a quella del giudice di merito».

Ebbene, a parere di chi scrive le considerazioni da ultimo richiamate risultano assolutamente ribaltabili al caso di specie, sebbene con i correttivi che lo specifico contesto processuale impone.

Ed infatti la pronuncia di un decreto di archiviazione *de plano* dichiarativo dell'estinzione del reato per intervenuta prescrizione senza che sia previsto alcun preventivo onere informativo dell'indagato sulla determinazione conclusiva assunta dal pubblico ministero e, conseguentemente, alcuna sanzione per la mancata interlocuzione, elide in radice ogni possibilità per l'indagato di attivare il proprio diritto ad una verifica di merito, rendendo assolutamente superflua addirittura la stessa dichiarazione di rinuncia alla causa estintiva formulata con il reclamo *ex art. 410-bis* codice di procedura penale sebbene la legge sancisca la rinunciabilità alla prescrizione in ogni stato e grado del giudizio.

Non può obliterarsi, invero, il fatto che detta facoltà è stata inserita a seguito di intervento della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 275 del 1990) che, proprio valorizzando il «diritto al giudizio» insito nel diritto di difesa esercitabile da chi subisce un procedimento penale, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 157 del



codice penale nella parte in cui non prevede che la prescrizione del reato possa essere rinunziata dall'imputato» sulla scorta dell'argomentazione per cui «il legislatore, nel disciplinare l'istituto sostanziale della prescrizione, non poteva dunque non tener conto del carattere inviolabile del diritto alla difesa, inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova. Insomma è privo di ragionevolezza rispetto ad una situazione processuale improntata a discrezionalità, che quell'interesse a non più perseguire (sorto a causa di circostanze eterogenee e comunque non dominabili dalle parti) debba prevalere su quello dell'imputato, con la conseguenza di privarlo di un diritto fondamentale».

Ovviamente una facoltà è realmente tale soltanto se si pone il suo titolare nell'effettiva condizione di esercitarla: nel caso di specie l'indagato non avrebbe possibilità di formulare la rinuncia alla prescrizione prima del decreto di archiviazione in quanto potenzialmente mai informato della relativa richiesta e la formulerebbe inutilmente in sede di reclamo non essendo prevista la mancata preventiva interlocuzione quale causa di nullità del provvedimento impugnato.

Dunque, nell'attuale assetto normativo, in caso di decreto di archiviazione per intervenuta prescrizione emesso *de plano* il diritto dell'indagato al giudizio, che pur la legge costituzionale (artt. 24 e 111 Cost.) ed ordinaria (art. 157 comma 7 c.p.) gli riconosce, verrebbe irrimediabilmente frustrato.

Né una simile scelta legislativa potrebbe rinvenire adeguata giustificazione costituzionalmente apprezzabile nella necessità di non rallentare l'*iter* processuale con oneri informativi posti a carico del pubblico ministero richiedente in quanto, come si è già avuto modo di evidenziare, l'esigenza di ragionevole durata del processo non può mai legittimare il sacrificio di altri diritti aventi pari dignità costituzionale in assenza di alcuna esigenza logica.

Tra l'altro appare opportuno evidenziare che la previsione di oneri informativi risulta connaturale alla disciplina legislativamente prevista in materia di archiviazione: ne sono un esempio non solo l'avviso alla persona offesa prescritto dall'art. 408 comma 2 e 3-*bis* c.p.p., ma altresì l'avviso all'indagato richiesto dal comma 1-*bis* dell'art. 411 codice di procedura penale in caso di archiviazione richiesta per particolare tenuità del fatto.

L'assenza di una pari modalità procedimentale per l'ipotesi di richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione costituisce una disparità di trattamento che non rinviene nel sistema giustificazione alcuna e con riflessi irrimediabilmente penetranti nella sfera personale del soggetto che, nel caso non sia stato attinto da alcuna misura custodiale, potrebbe scoprire anche a distanza di notevole tempo dell'archiviazione a suo carico per causa estintiva, con possibili effetti pregiudizievoli non più emendabili.

Questo giudice è ben consapevole che la strada indicata per il superamento del segnalato *vulnus* costituzionale non appare *sic et simpliciter* costituzionalmente obbligata, ben potendo il legislatore nell'esercizio della propria potestà articolare anche diversamente l'ipotesi in esame.

Tuttavia questo giudice ugualmente auspica un intervento della Corte adita, segnalando che proprio la disposizione di cui al comma 1-*bis* dell'art. 411 codice di procedura penale offrirebbe un preciso punto di riferimento, già presente nel sistema legislativo, in grado di orientare l'intervento della Corte costituzionale verso una soluzione non arbitraria.

Invero, in tema di ampiezza e limiti dell'intervento esplicabile dalla Corte costituzionale appare sufficiente evocare alcune recenti decisioni della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 185 del 2021, n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 242 del 2019 e n. 99 del 2019) che hanno escluso il carattere inammissibile di questioni di legittimità costituzionale che non consentano di individuare un'unica soluzione costituzionalmente obbligata al *vulnus* denunciato «ben potendo questa Corte reperire essa stessa soluzioni costituzionalmente adeguate, già esistenti nel sistema e idonee a colmare temporaneamente la lacuna creata dalla stessa pronuncia di accoglimento della questione; ferma restando poi la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi enunciati da questa Corte».

Ed infatti il margine di intervento riconosciuto alla Corte costituzionale deve ritenersi privo di ostacoli quando le scelte del legislatore «si siano rivelate manifestamente arbitrarie od irragionevoli ed il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da «riconduurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze» (richiamando Corte costituzionale sentenza n. 236 del 2016; nello stesso senso Corte costituzionale n. 222/2018).

Invero in punto di sanzioni, il Supremo Consesso Costituzionale ha già avuto modo di sottolineare che «l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore



(sentenza n. 233 del 2018). Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, tra cui massimamente la libertà personale, incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore».

A sommosso parere di chi scrive la medesima osservazione ben può attagliarsi al caso di specie in quanto la mancata previsione di una qualsivoglia interlocuzione con l'indagato in caso di decreto di archiviazione emesso *de plano* per prescrizione del reato frustra ab origine il suo diritto di difesa ed il suo diritto al contraddittorio senza che nell'ordinamento possano rinvenirsi ulteriori misure compensative suscettibili di salvaguardare la dignità personale dell'indagato che auspica l'ottenimento di una pronuncia di merito a sé favorevole.

E la soluzione normativa che appare più adeguata e congeniale con il sistema vigente risulta l'estensione della disciplina già stabilita dal legislatore per il caso di richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto anche all'ipotesi di richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione del reato.

Tra l'altro non sfugge che lo stesso art. 411 codice di procedura penale al primo comma richiama anche detta ipotesi nell'alveo dei casi di operatività della disciplina prevista in tema di archiviazione («le disposizioni degli articoli 408, 409, 410 e 410-bis c.p.p. si applicano anche quando risulta [...] che il reato è estinto») per cui la previsione di un'estensione applicativa del comma 1-bis anche alla predetta causa estintiva si rivelerebbe soluzione di chiusura in assoluta sintonia con le disposizioni già vigenti.

Il richiamo, infine, al comma 1-bis dell'art. 411 codice di procedura penale operato dall'art. 410-bis codice di procedura penale consentirebbe di configurare anche in caso di mancanza del predetto avviso un'ipotesi di nullità del decreto di archiviazione eccepibile con lo strumento del reclamo dinanzi al Tribunale in composizione monocratica.

Pertanto questo Giudice chiede a Codesta Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 411 comma 1-bis codice di procedura penale per violazione degli articoli 3, 24 e 111 Cost. nella parte in cui non prevede che, anche in caso di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, il pubblico ministero debba darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, estendendo a tale ipotesi la medesima disciplina prevista per il caso di archiviazione disposta per particolare tenuità del fatto, anche sotto il profilo della nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza del predetto avviso e della sua reclamabilità dinanzi al Tribunale in composizione monocratica.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e seguenti della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 ritenutane la non manifesta infondatezza e la rilevanza

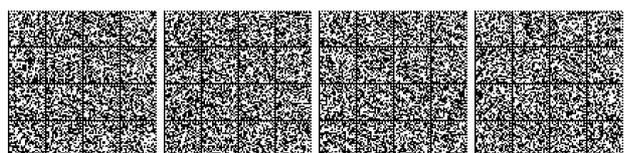
Dispone: trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 411 comma 1-bis codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, anche in caso di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, il pubblico ministero debba darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, estendendo a tale ipotesi la medesima disciplina prevista per il caso di archiviazione disposta per particolare tenuità del fatto, anche sotto il profilo della nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza del predetto avviso e della sua reclamabilità dinanzi al Tribunale in composizione monocratica.

Sospende: il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone: che a cura della cancelleria sia notificata la presente ordinanza all'indagato, al Pm, al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Lecce, 18 novembre 2022

Il giudice: TODARO



N. 7

*Ordinanza del 16 dicembre 2022 del Giudice di Pace di Forlì nel procedimento civile
promosso da A.E. contro Prefettura di Forlì-Cesena*

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative - Misura cautelare del sequestro e sanzione accessoria della confisca amministrativa - Violazione dell'obbligo custodiale per circolazione abusiva con il veicolo sequestrato - Previsione che applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 213, comma 8.

IL GIUDICE DI PACE DI FORLÌ

Il giudice di pace, nella persona dell'avv. Guglielmo Giuliano, a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 25 novembre 2022;

Nel ricorso avverso l'ordinanza di revoca della patente di guida promosso da A... E...contro Prefettura di Forlì Cesena ha pronunciato la seguente ordinanza, il ricorrente ha proposto opposizione avverso l'ordinanza di revoca della patente di guida n. ... emessa dal Prefetto di Forlì Cesena in data in forza del verbale n. ... del... con il quale la polizia stradale di Forlì aveva accertato e contestato al ricorrente la violazione dell'art. 213, comma 8, c.d.s. dal momento che il ricorrente medesimo si era messo alla guida del veicolo tg., di cui aveva assunto la custodia, nonostante detto veicolo fosse sottoposto alla misura cautelare del sequestro amministrativo, giusta verbale n. ... del ...della Polizia locale dell'Unione Rubicone e Mare, emesso per la violazione dell'art. 193, comma 2, c.d.s.

Il ricorrente impugnando l'ordinanza ingiunzione del Prefetto, sopra richiamata, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, decreto legislativo n. 285/1992 e ss.mm per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e per violazione del principio del «*ne bis in idem*».

Si osserva che effettivamente l'art. 213, comma 8, citato prevede:

«Il soggetto che ha assunto la custodia il quale, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto al sequestro, circola abusivamente con il veicolo stesso o consente che altri vi circolino abusivamente è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.984 ad euro 7.937. Si applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente. L'organo di polizia dispone l'immediata rimozione del veicolo e il suo trasporto presso uno dei soggetti di cui all'articolo 214-bis. Il veicolo è trasferito in proprietà al soggetto a cui è consegnato, senza oneri per l'erario.

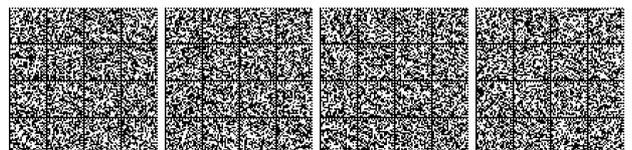
Pertanto, l'autore della condotta descritta dalla norma è soggetto alla sanzione pecuniaria, alla sanzione accessoria della revoca della patente di guida e, inoltre, il veicolo di cui ha la custodia viene trasferito in proprietà ad uno dei soggetti individuati dall'art. 214-bis c.d.s. Queste ultime conseguenze della violazione sono previste in via automatica.

Ciò premesso si dubita della costituzionalità della norma per il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Infatti, se è vero che la sanzione accessoria della revoca della patente è prevista con finalità preventiva e di deterrenza allo scopo di scongiurare il rischio della circolazione abusiva di un veicolo posto sotto sequestro amministrativo, si ritiene tale sanzione eccessivamente afflittiva e sproporzionata rispetto all'effettiva offensività della fattispecie sanzionata e con riferimento alle condotte — per le quali è prevista la sanzione accessoria della revoca della patente — che si presentano, almeno in astratto, molto più gravi per il pericolo che ne deriva alla sicurezza della circolazione e all'incolumità dell'individuo.

Va infatti tenuto presente che la *ratio* della norma di cui si chiede il sindacato di costituzionalità risiede nella tutela dell'osservanza degli obblighi del custode a cui è affidato il veicolo posto sotto sequestro.

Quale *tertium comparationis*, valga il richiamo all'art. 186, comma 2, del codice della strada che nelle tre fattispecie ivi sanzionate a diverso livello (tutte da ritenersi più gravi di quella oggetto della presente controversia e, peraltro, le ipotesi di cui alla lettera *b*) ed alla lettera *c*) costituiscono fattispecie di reato), pur rappresentando degli obiettivi pregiudizi alla sicurezza della circolazione di gravità crescente, sono punite con la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida. Solo l'ipotesi più grave di cui alla lettera *c*), unitamente all'aggravante dell'aver provocato un incidente stradale di cui al comma 2-bis o in caso di recidiva o per le qualità soggettive del trasgressore (art. 186-bis), comporta la revoca della patente di guida.



Pertanto, si può agevolmente concludere che, a fronte di fattispecie obiettivamente molto più gravi di quella oggetto di esame, cioè aver contravvenuto all'obbligo di custodia mediante la messa in circolazione del veicolo sequestrato, ipotesi di ben più lieve gravità, è prevista la più severa delle sanzioni accessorie quale è la revoca della patente di guida, con la possibilità di conseguire una nuova solo dopo due anni.

La sanzione della revoca deve ritenersi, inoltre, ancora più afflittiva laddove prevede un'applicazione assolutamente automatica, senza che il giudice possa valutare in concreto la condotta del trasgressore, consentendogli una graduazione della sanzione da applicare (sotto questo profilo, la sanzione della sospensione della patente di guida da un periodo minimo ad uno massimo risulterebbe idonea ad adeguare la fattispecie astratta al caso concreto da parte di chi ne deve curare l'applicazione).

Del resto, nella fattispecie del rifiuto di assumere la custodia di cui allo stesso art. 213 c.d.s., al comma 5, è prevista la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da 1 a 3 mesi. Vi è, quindi, il dubbio che vi sia contrasto della norma di legge sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale con l'art. 3 della Costituzione.

Come detto, la previsione dell'art. 213, comma stabilisce l'applicazione automatica di una sanzione accessoria prevista per condotte affatto eterogenee e connotate da un maggiore disvalore.

Ciò contrasta con il principio di uguaglianza che impone di trattare in modo diverso condotte o situazioni differenti, come innumerevoli pronunce della Corte Costituzionale hanno stabilito. Ne deriva che la disposizione censurata (art. 213, comma 8, secondo periodo, «Si applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente») si presenta come irragionevole e sproporzionata nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della revoca della patente di guida in luogo della sospensione della patente di guida, o, in alternativa, ove la stessa non prevede il potere di graduare la sanzione applicando, in ragione della gravità del caso concreto, quella della sospensione della patente di guida.

Un simile ragionamento è stato effettuato dalla Corte costituzionale già con riferimento all'art. 222, comma 2, c.d.s. con la nota sentenza n. 88/2019, la quale, pur esprimendosi in materia di sanzione amministrativa della revoca della patente di guida conseguente a reati, ha ritenuto: «[. .] Invece, per la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida vi è un indifferenziato automatismo sanzionatorio, che costituisce possibile indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca.

In generale, questa Corte (sentenza n. 50 del 1980) ha affermato che «in linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono ... in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale, ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».

Più recentemente, tali principi sono stati ribaditi da questa Corte (sentenza n. 222 del 2018) che, con riferimento ai reati fallimentari, ha evidenziato che la gravità dei fatti concreti, riconducibili alle fattispecie penali, può essere marcatamente differente, censurando proprio la «rigidità applicativa» di una sanzione accessoria fissa.

In particolare, un profilo di irragionevolezza è già stato rilevato da questa Corte in un'ipotesi di automatismo della «revoca» amministrativa della patente di guida, prevista dall'art. 120, comma 2, cod. strada (sentenza n. 22 del 2018).

Orbene, nell'art. 222 cod. strada l'automatismo della risposta sanzionatoria, non graduabile in ragione delle peculiarità del caso, può giustificarsi solo per le più gravi violazioni contemplate dalle due citate disposizioni, quali previste, come ipotesi aggravate, sanzionate con le pene rispettivamente più gravi, dal secondo e dal terzo comma sia dell'art. 589-bis, sia dell'art. 590-bis cod. pen. Porsi alla guida in stato di ebbrezza alcolica (oltre la soglia di tasso alcolemico prevista dal secondo e dal terzo comma sia dell'art. 589-bis, sia dell'art. 590-bis cod. pen.) o sotto l'effetto di stupefacenti costituisce un comportamento altamente pericoloso per la vita e l'incolumità delle persone, posto in essere in spregio del dovuto rispetto di tali beni fondamentali; e, pertanto, si giustifica una radicale misura preventiva per la sicurezza stradale consistente nella sanzione amministrativa della revoca della patente nell'ipotesi sia di omicidio stradale, sia di lesioni personali gravi o gravissime.

Al di sotto di questo livello vi sono comportamenti pur gravemente colpevoli, ma in misura inferiore sicché non è compatibile con i principi di eguaglianza e proporzionalità la previsione della medesima sanzione amministrativa. In tal caso, l'automatismo della sanzione amministrativa più non si giustifica e deve cedere alla valutazione individualizzante del giudice. [. .]».

Il caso affrontato in detta sentenza può essere assimilato a quello di specie in relazione alle considerazioni in tema di automatismo della applicazione della sanzione della revoca della patente e di soluzione adottata dalla stessa Corte costituzionale (sentenza cd. «manipolati va» additiva). La questione è rilevante, giacché dalla sua soluzione dipende evidentemente la decisione della controversia, non essendovi altre possibili soluzioni giuridiche adottabili neppure in via interpretativa, e non è manifestamente infondata per le ragioni sopra esposte.



P. Q. M.

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

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale: dell'art. 213, comma 8, del decreto legislativo n. 285/1992 nella parte in cui prevede «Si applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente», per la violazione dell'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Forlì in data 16 dicembre 2022

Il Giudice di pace: GIULIANO

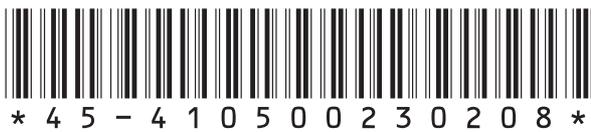
23C00013

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-06) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

