

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 marzo 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. **41.** Sentenza 10 gennaio - 16 marzo 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Trattamento economico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Incentivi per funzioni tecniche - Possibile estensione ad altre funzioni, nell'ambito dei contratti pubblici, mediante la contrattazione collettiva provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.
Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Provincia autonoma di Trento - Proroga, al 31 marzo 2023, della validità delle graduatorie, in scadenza al 31 dicembre 2021 e nel 2022, per il personale provinciale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.
- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22, artt. 16 e 17, comma 1, lettera *a*).
 - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*); decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, artt. 4 e 8. Pag. 1
- N. **42.** Sentenza 11 gennaio - 16 marzo 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo - Istanza di sanatoria - Meccanismo del silenzio-rigetto - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento e trasparenza, del diritto alla difesa e alla tutela giurisdizionale nonché della separazione dei poteri - Inammissibilità delle questioni.
- Decreto del Presidente della Repubblica, 6 giugno 2001, n. 380, art. 36, comma 3.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113. Pag. 11
- N. **43.** Ordinanza 9 febbraio - 16 marzo 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Piemonte - Modalità, procedure di assegnazione e canone concessorio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, dei principi fondamentali nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nonché del principio europeo di massima partecipazione alle procedure di evidenza pubblica - Estinzione del processo.
- Legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26, artt. 2, comma 4, 4 comma 1, 7, 8 comma 1, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22 e 23.
 - Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettera *e*), e terzo. Pag. 19
- N. **44.** Sentenza 8 febbraio - 17 marzo 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Veneto - Incremento della misura dell'oblazione prevista dalla legge statale sul condono edilizio - Possibile sua destinazione per finalità diverse da quelle contemplate dalla legislazione statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Non fondatezza della questione.



Contratti pubblici - Concessioni - Norme della Regione Veneto - Pagamenti relativi a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria - Esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Veneto - Estrazione di materiali litoidi negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale - Ampliamento delle quantità di materiale che può essere prelevato in assenza di piani estrattivi - Violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Veneto - Interventi finalizzati alla sicurezza idraulica dei corsi di acqua di competenza regionale - Necessario preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza della questione, nei termini di cui in motivazione.

- Legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27, artt. 1, 9, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 3, 9, 81, 117, commi secondo, lettere *e*), *l*), *m*) ed *s*), e sesto. Pag. 21

N. 45. Sentenza 6 febbraio - 17 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Estinzione del processo per inattività delle parti - Reclamo al collegio contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione ovvero rigetta l'eccezione relativa - Richiamo all'osservanza delle forme dell'art. 178, quarto e quinto comma, cod. proc. civ., senza prevedere che del collegio non possa far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato - Violazione del principio di terzietà e imparzialità del giudice - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura civile, art. 630, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1. Pag. 32

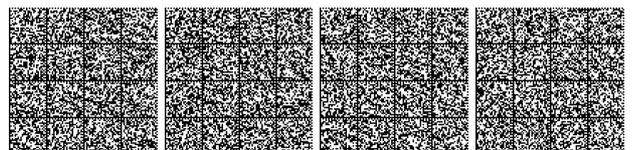
N. 46. Sentenza 6 febbraio - 17 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposte sui redditi - Omessa presentazione della dichiarazione delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive - Sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare delle imposte dovute, anziché sull'importo residuo delle imposte da versare - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Tributi - Imposte sui redditi - Omesso o ritardato versamento delle imposte dovute in base alla dichiarazione dei redditi presentata - Sanzione amministrativa pari al trenta per cento di ogni importo non versato - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, nonché dei criteri di delega - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, artt. 1, comma 1, primo periodo, e 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 76 Cost. Pag. 40



N. 47. Sentenza 7 febbraio - 21 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accertamento sulle imposte sui redditi - Tributi “non armonizzati” - Diritti e garanzie del contribuente - Diritto di ricevere copia del verbale di chiusura delle operazioni di accertamento e di disporre di un termine di sessanta giorni per eventuali controdeduzioni - Previsione nelle sole ipotesi delle verifiche c.d. in loco, anziché anche per quelle c.d. “a tavolino” - Denunciata violazione del principio di eguaglianza - Inammissibilità della questione - Necessità di un tempestivo intervento normativo.

– Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 12, comma 7.

– Costituzione, art. 3.....

Pag. 51

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2023 (della Regione Emilia-Romagna).

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2023 - Organizzazione scolastica - Criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni - Definizione dei predetti criteri, su base triennale, con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell’anno solare precedente l’anno scolastico di riferimento - Trasmissione, ai fini dell’accordo, dello schema di decreto alla Conferenza unificata entro il 15 aprile - Previsione che le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal predetto decreto, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno - Previsione che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato - Previsione che, decorso inutilmente il termine del 31 maggio, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni sono definiti sulla base di criteri specificamente individuati, con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno - Previsione che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato - Previsione di una norma transitoria per l’anno scolastico 2023-2024 e di criteri di determinazione del contingente organico per i successivi anni scolastici - Destinazione dei risparmi di spesa in un fondo istituito presso il Ministero dell’istruzione e del merito - Previsione che le risorse del fondo sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze - Stanziamento di 1 milione di euro, per l’anno 2023, per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico già esistente - Previsione che, con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, sono definiti i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse stanziare - Istituzione di un fondo, con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per l’anno 2023, finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico - Previsione che con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, sentite le organizzazioni sindacali, sono definiti i criteri di utilizzo delle predette risorse.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 557, 558, 560 e 561.

Pag. 59



- N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023 (della Regione Puglia).

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2023 - Organizzazione scolastica - Criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni - Definizione dei predetti criteri, su base triennale, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente l'anno scolastico di riferimento - Previsione che, ai fini dell'accordo, lo schema di decreto è trasmesso alla Conferenza unificata entro il 15 aprile - Previsione che, decorso inutilmente il termine del 31 maggio, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni sono definiti, sulla base di criteri specificamente individuati, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno - Previsione che le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal predetto decreto, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno e che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato - Norma transitoria per l'anno scolastico 2023-2024 e criteri di determinazione del contingente organico per i successivi anni scolastici - Destinazione dei risparmi di spesa in un fondo istituito presso il Ministero dell'istruzione e del merito.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 557 e 558.

Pag. 71

- N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2023 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Tributi - Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2023 - Previsione di un contributo di solidarietà temporaneo a carico dei soggetti che, nel territorio dello Stato, producono, importano, distribuiscono o vendono energia, gas naturale o prodotti petroliferi, al dichiarato fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori - Determinazione mediante applicazione di un'aliquota percentuale al maggior reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società (IRES) prodotto nell'anno 2022, rispetto alla media dei quattro anni precedenti - Versamento del contributo entro il sesto mese successivo a quello di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 - Previsione che il medesimo contributo non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive - Applicazione delle disposizioni in materia di imposte sui redditi ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà.

- Legge del 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 115, 116, 117, 118 e 119.

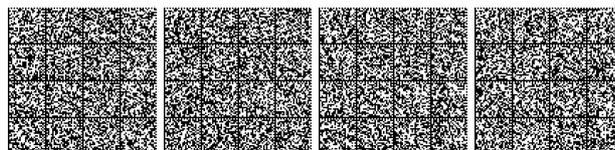
Pag. 86

- N. 29. Ordinanza del Tribunale di Verbania del 13 ottobre 2022

Sanzioni amministrative - Previdenza e assistenza - Previsione che punisce l'omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali di cui all'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge n. 463 del 1983, come convertito, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000, se l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 3, comma 6.

Pag. 93



N. 30. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 dicembre 2022

Sport - Federazioni sportive nazionali - Modifiche al d.lgs. n. 242 del 1999, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali - Termini per l'adeguamento degli statuti - Elezione del Presidente e dei membri degli organi direttivi - Limite di tre mandati - Preclusione della possibilità di candidarsi alle elezioni nell'ambito degli organi direttivi (nel caso di specie: Comitato regionale della Federazione italiana tennis - FIT - Marche) per gli associati che abbiano già svolto tre mandati.

- Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), art. 16, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8; legge 11 gennaio 2018, n. 8 (“Modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali, e al decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, in materia di limiti al rinnovo delle cariche nel Comitato italiano paralimpico (CIP), nelle federazioni sportive paralimpiche, nelle discipline sportive paralimpiche e negli enti di promozione sportiva paralimpica”), art. 6, commi 1 e 2.....

Pag. 95

N. 31. Ordinanza del Tribunale di Macerata del 30 novembre 2022

Straniero - Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato - Contenuto dell'istanza - Previsione la quale dispone che la dichiarazione in ordine ai redditi esteri dell'istante debba essere rilasciata dalla sola autorità consolare e non dalla autorità consolare o dalla diversa autorità competente secondo l'ordinamento dello Stato straniero.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), art. 79, comma 2.....

Pag. 105





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 41

Sentenza 10 gennaio - 16 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Incentivi per funzioni tecniche - Possibile estensione ad altre funzioni, nell'ambito dei contratti pubblici, mediante la contrattazione collettiva provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Provincia autonoma di Trento - Proroga, al 31 marzo 2023, della validità delle graduatorie, in scadenza al 31 dicembre 2021 e nel 2022, per il personale provinciale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22, artt. 16 e 17, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l); decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, artt. 4 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2022, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 25 febbraio 2022 (reg. ric. n. 14 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 17, comma 1, lettera *a*), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, e agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.- Il ricorrente rappresenta che l'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021 dispone: «[n]el comma 1 dell'articolo 31 della legge provinciale n. 7 del 2021 le parole: "sono prorogati al 30 giugno 2022" sono sostituite dalle seguenti: "e nel corso dell'anno 2022 sono prorogati al 31 marzo 2023"», e che, per effetto di tale modifica, il comma 1 dell'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023), stabilisce: «[i] termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso dell'anno 2022 sono prorogati al 31 marzo 2023».

Ad avviso della difesa statale, la disposizione impugnata viola i «principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione», la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, «in relazione all'art. 35, comma 5-ter, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ante novella operata dall'art. 1, comma 149, l. 27 dicembre 2019, n. 160», e all'art. 91 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Il ricorrente ricorda la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui la disciplina delle graduatorie concorsuali e della loro durata è riconducibile alla competenza legislativa residuale delle regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., e che tale competenza deve essere esercitata «nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), a tal fine garantendo il reclutamento imparziale degli idonei, nonché verificando la perdurante attitudine professionale degli stessi».

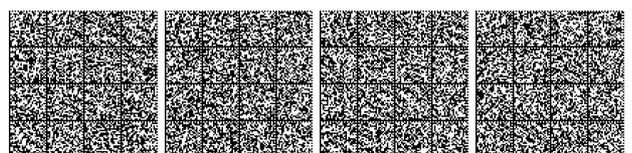
Tuttavia, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la disciplina delle graduatorie dei concorsi nella pubblica amministrazione andrebbe valutata in una «diversa prospettiva interpretativa, di tipo sistematico-evolutivo, che lasci cioè emergere le diverse declinazioni che i citati canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione possono assumere e, in conseguenza, le differenti possibili violazioni che, dall'accogliere questa o quella prospettiva ermeneutica, possono scaturire», tenuto altresì conto delle recenti novità in materia di disciplina della mobilità nell'ambito del pubblico impiego.

In particolare, assume che «una disciplina delle graduatorie non uniforme su tutto il territorio nazionale, poiché rimessa, sotto il profilo dei termini di durata e di validità, alla regolamentazione di ciascuna Regione, determina una frammentazione parimenti idonea a generare una disciplina differenziata in relazione a situazioni del tutto analoghe, senza fornire adeguata motivazione del diverso e più favorevole trattamento».

Al riguardo, la difesa dello Stato evidenzia che il «personale reclutato dalle regioni assume a tutti gli effetti la qualifica di dipendente pubblico, potendo di fatto transitare anche nei ruoli di amministrazioni centrali, per cui, anche sotto questo ulteriore profilo, non si comprende il motivo della disparità di trattamento che discenderebbe dal persistente orientamento che ammette criteri non uniformi sull'intero territorio nazionale».

Il ricorrente pone l'accento sulle modifiche in materia di mobilità del personale introdotte dall'art. 3 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113, che «hanno fatto venir meno l'obbligo del previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza, rendendo omogenea la disciplina della mobilità per tutti i dipendenti pubblici, compresi i dipendenti regionali e degli enti locali».

Secondo la difesa statale, «[i]n tale contesto di riforma, le disposizioni statali sulla durata delle graduatorie concorsuali devono essere concepite e quindi applicate in termini uniformi sull'intero territorio nazionale, ponendosi nella prospettiva di una progressiva limitazione di operatività temporale delle graduatorie stesse». In caso contrario, vi sarebbe «il rischio che il personale di talune amministrazioni regionali possa essere surrettiziamente ammesso, per la peculiarità della disciplina ad esso applicabile, ai generali procedimenti, volontari o obbligatori, di mobilità verso le altre amministrazioni regionali o statali».



Per quanto così rilevato, il ricorrente ritiene che la fattispecie delle graduatorie concorsuali sia riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, «trattandosi di una fase prodromica e funzionale all'instaurazione del rapporto di lavoro».

In ordine alle disposizioni statali relative alla efficacia temporale delle graduatorie, la difesa statale rappresenta che essa è sottoposta al regime di validità triennale, sia ai sensi della formulazione dell'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel testo precedente la modifica recata dall'art. 1, comma 149, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), «che dell'art. 91 del TUEL che, nella sua formulazione vigente, ne prevede la validità triennale per gli Enti Locali».

Da ultimo, il ricorrente afferma che la disposizione provinciale impugnata, nel violare la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., esula dalle attribuzioni conferite alla Provincia autonoma di Trento dagli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.

1.2.- Il ricorrente impugna altresì l'art. 17, comma 1, lettera a), della legge prov. Trento n. 22 del 2021, per lesione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, in relazione all'art. 113, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

La disposizione impugnata modifica il comma 1 dell'art. 5-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 9 marzo 2016, n. 2 (Recepimento della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, e della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici: disciplina delle procedure di appalto e di concessione di lavori, servizi e forniture e modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici 1993 e della legge sui contratti e sui beni provinciali 1990. Modificazione della legge provinciale sull'energia 2012), inserendo, dopo le parole «e ai componenti della commissione tecnica», il seguente periodo: «[l]a contrattazione collettiva provinciale può individuare altre funzioni per il cui svolgimento sono riconosciute retribuzioni incentivanti ai sensi di questo comma».

Secondo il ricorrente, la disposizione scrutinata si porrebbe in contrasto con le previsioni dei commi 2 e 3 dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, che individuano tassativamente le attività svolte dalle amministrazioni aggiudicatrici di appalti pubblici per le quali sono riconosciuti gli incentivi per funzioni tecniche (comma 2) e che assegnano alla contrattazione decentrata integrativa del personale il solo compito di definire le modalità e i criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie del fondo appositamente istituito per corrispondere tali incentivi, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti (comma 3).

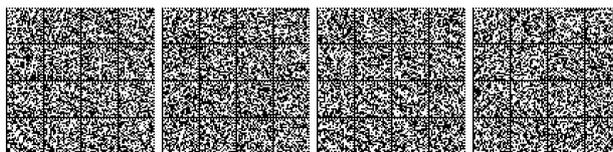
La difesa statale afferma che solo il legislatore statale può intervenire nella materia della retribuzione per gli incentivi per funzioni tecniche corrisposte ai pubblici dipendenti per attività nell'ambito degli appalti, atteso il richiamato carattere tassativo dell'elenco delle predette attività.

Rappresenta che la predetta tassatività è stata ribadita dalla giurisprudenza contabile a ragione del carattere derogatorio degli incentivi in oggetto rispetto al «principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici ex art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 e della perentoria struttura della retribuzione per gli stessi stabilita dai contratti collettivi, ex art. 45, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 (cfr. *ex multis* Corte Conti, sez. contr. Veneto, deliberazione n. 121/2020)».

Secondo il ricorrente, il carattere tassativo delle attività in oggetto preclude non solo alla contrattazione collettiva, ma alla stessa legge provinciale la possibilità di individuare «ulteriori funzioni per il cui svolgimento sono riconosciute retribuzioni incentivanti in materia di contratti pubblici», poiché «le disposizioni della normativa statale in materia di appalto si impongono anche alle Province autonome (art. 2, comma 3, d.lgs. 50/2016)».

La disposizione impugnata, pertanto, nel collidere con la disciplina statale evocata come parametro interposto, invaderebbe, conseguentemente, la sfera dell'ordinamento civile riservato alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «discostandosi dalle norme che a tale ordinamento si riconducono nel caso di specie ed alle quali sono tenute ad adeguarsi anche le Province autonome in base alle specifiche disposizioni di legge e consolidato orientamento della Corte Costituzionale (cfr. in materia di pubblico impiego, art. 1, comma 3 del d.lgs. 165/2001 e Corte Cost. sent. n. 16/2020; in materia di contratti pubblici, art. 2, comma 3 del d.lgs. 50/2016 e Corte Cost. sent. n. 269/2014)».

La lesione del predetto parametro afferente alla competenza legislativa statale determina, secondo il ricorrente, la conseguente violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, laddove prevede che la legislazione regionale e delle province autonome debba svolgersi in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico e con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, di cui le norme richiamate costituiscono espressione.



2.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio, con atto depositato il 30 marzo 2022, contestando le censure del ricorrente e chiedendo di dichiarare non fondato il ricorso.

2.1.- In ordine alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021, la difesa provinciale confuta l'assunto del ricorrente secondo cui la disposizione sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La resistente premette di essere «titolare di una competenza legislativa primaria in materia di “ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto” ex art. 8, num. 1, dello Statuto speciale di autonomia della Reg. Trentino-Alto Adige» e che, inoltre, le «spetta la più ampia competenza legislativa residuale nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

La Provincia resistente afferma di aver disciplinato, nell'esercizio di tale autonomia legislativa, «l'efficacia delle graduatorie concorsuali nel regolamento previsto dall'art. 40 della L.P. sul personale della Provincia 3 aprile 1997, n. 7 e, in particolare, all'art. 26, comma 1, del D.P.P. 12/10/2007, n. 22-102/Leg. [“Regolamento per l'accesso all'impiego presso la Provincia Autonoma di Trento e per la costituzione, il funzionamento e la corresponsione dei compensi delle commissioni esaminatrici (articoli 37 e 39 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7)”], il quale dispone: “La graduatoria finale di concorso conserva validità per un periodo di tre anni dalla data di approvazione e può essere escussa per eventuali coperture di posti che successivamente al concorso si rendessero disponibili entro tale periodo”».

Ciò premesso, la difesa provinciale richiama la costante giurisprudenza costituzionale che riconduce la disciplina dell'efficacia delle graduatorie per l'assunzione del personale alla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione della regione, in quanto riguarda profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro rispetto ai quali è ravvisabile la competenza legislativa esclusiva dello Stato (sono citate, tra le più recenti, le sentenze n. 58 del 2021, n. 273 e n. 126 del 2020).

Rileva, inoltre, che il ricorrente non contesta questo criterio di discriminare, ma ritiene che l'esigenza di uniformità della disciplina dettata dagli artt. 3 e 97 Cost. possa comportare la sottrazione di un istituto pubblicistico dalla materia dell'organizzazione regionale e/o provinciale e la sua riconduzione nella materia dell'ordinamento civile.

Tuttavia, secondo la resistente, tale assunto sarebbe infondato poiché «il giudizio della riconducibilità al perimetro del diritto civile di un istituto della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si svolge in virtù della disciplina delle fonti dettata dall'art. 5 D.Lgs. 165/2001, tenuto conto della natura giuridica di ciascun istituto e del riparto della giurisdizione declinato nell'art. 63 del medesimo decreto legislativo, e non può essere condizionato dalla esigenza di uniformità della disciplina ai sensi degli artt. 3 e 97 della Costituzione».

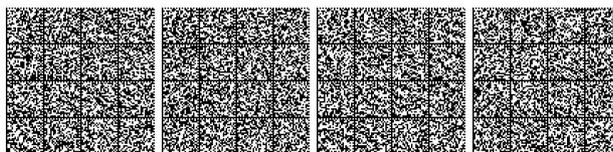
In proposito, la difesa della Provincia evidenzia che lo stesso legislatore statale ha escluso, in ragione della competenza legislativa primaria riconosciuta dagli statuti speciali a regioni e province autonome, quell'esigenza di uniformità della disciplina delle procedure concorsuali asserita dal ricorrente, poiché l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che non le singole disposizioni ma soltanto «i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 [...] costituiscono [...] per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

2.1.1.- Quanto alla dedotta lesione dell'art. 3 Cost., la resistente rileva che questa Corte, a fronte di analoga censura, ha osservato che il riconoscimento stesso della competenza legislativa della regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 Cost.

Ad avviso della difesa della Provincia, l'esigenza rappresentata dal ricorrente di uniformità della disciplina dell'efficacia delle graduatorie concorsuali, pertanto, «non costituisce la ragione giustificatrice della sussunzione di un particolare istituto o profilo nella materia dell'ordinamento civile».

2.1.2.- Relativamente alla congruità della durata complessiva di efficacia delle graduatorie per effetto della disposizione impugnata, la difesa provinciale, in via preliminare, sottolinea che lo stesso legislatore statale ha consentito l'utilizzo fino al 30 settembre 2020 delle graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017, senza prevedere a tal fine l'espletamento di corsi di aggiornamento professionale e di colloqui finalizzati ad accertare la perdurante idoneità del personale (art. 1, comma 147, lettera b, della legge n. 160 del 2019).

Con specifico riferimento alla valutazione degli effetti recati dalla disposizione impugnata in termini di rispetto del principio del buon andamento, la difesa della resistente rappresenta che la norma proroga cinque graduatorie non attualmente esaurite, approvate a partire dal mese di giugno 2018: «1. la graduatoria per Operaio qualificato stradale, approvata con deliberazione n. 1065 di data 22 giugno 2018 [...], modificata con deliberazione n. 1195 di data 13 luglio 2018 [...], con scadenza originaria al luglio 2021, già prorogata al 30 giugno 2022 ex art. 30 L.P. 7/2021, nella versione previgente rispetto alle modifiche apportate dall'art. 16 della L.P. 22/2021, impugnata in questo giudizio; 2. la gradua-



toria per Assistente indirizzo socio/assistenziale approvata con deliberazione n. 1153 di data 6 luglio 2018 [...], con scadenza originaria al luglio 2021, già prorogata al 30 giugno 2022 ex art. 30 L.P. 7/2021, nella versione previgente rispetto alle modifiche apportate dall'art. 16 della L.P. 22/2021, impugnata in questo giudizio; 3. la graduatoria per Coadiutore di volo approvata con deliberazione n. 432 di data 29 marzo 2019 [...], in scadenza al 29 marzo 2022 (due candidati idonei); 4. la graduatoria per Funzionario abilitato geologo, approvata con delibera n. 1133, di data 1 agosto 2019 [...], in scadenza il giorno 1 agosto 2022 (quattro candidati idonei); 5. la graduatoria per Agente forestale approvata con delibera n. 456 di data 29 marzo 2019 [...], già prorogata con deliberazione n. 394 di data 19 marzo 2021 fino al 29 marzo 2022 [...].».

La difesa della Provincia evidenzia che le prime due graduatorie vedono l'originaria efficacia triennale prorogata prima di circa undici mesi e mezzo (fino al 30 giugno 2022) e poi di ulteriori nove mesi (fino al marzo 2023), per una durata complessiva di efficacia della graduatoria pari a 4 anni e 9 mesi, ma sottolinea «che trattasi di professioni rispetto alle quali si pongono in misura meno pressante quelle esigenze di periodico aggiornamento professionale derivanti dalle “frequenti innovazioni normative” tenute in considerazione nella giurisprudenza costituzionale (C. Cost. 241/2018 par. 6 del Considerato in Diritto)».

In ordine alle altre graduatorie, la difesa della resistente rappresenta che: quella di coadiutore di volo è prorogata di un solo anno per un'efficacia complessiva pari a 4 anni; quella per funzionario abilitato geologo è prorogata di soli 8 mesi per un'efficacia complessiva pari a circa 3 anni e 8 mesi; infine, quella per agente forestale avente un'originaria efficacia biennale, già prorogata di un anno, è prorogata di un ulteriore anno, per un'efficacia complessiva pari a 4 anni.

Quanto alle argomentazioni svolte dal ricorrente in riferimento alla disciplina della mobilità dei pubblici dipendenti, la difesa provinciale afferma che «[i]n ogni caso le diverse forme di mobilità del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni non pongono quell'esigenza di uniformità della disciplina delle procedure concorsuali e dell'efficacia delle graduatorie che intravede il Ricorrente in ragione del rispetto dei principi dettati dagli artt. 3 e 97 della Costituzione».

Sono richiamate le numerose disposizioni statali che negli anni hanno promosso fortemente la mobilità volontaria del personale nelle sue diverse forme, «nel presupposto implicito della pari capacità selettiva delle procedure concorsuali indette dalle regioni e dalle province autonome, oltre che in considerazione dell'obbligo, a carico dell'amministrazione di destinazione, di provvedere in ogni caso alla “riqualificazione dei dipendenti la cui domanda di trasferimento è accolta” (comma 1-bis inserito dall'art. 4, comma 1, del D.L. 90/2014)».

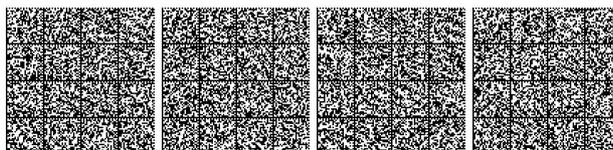
In tale contesto, secondo la stessa difesa provinciale, non si comprenderebbe l'assunto del ricorrente secondo cui l'asserita esigenza di uniformità nella disciplina della validità delle graduatorie dei concorsi indetti dalle pubbliche amministrazioni sarebbe stata accentuata dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, che ha eliminato, in via generale, la necessità del previo assenso dell'amministrazione di appartenenza al passaggio diretto del dipendente presso altra amministrazione. Ciò perché il ricorso non avrebbe spiegato come il predetto assenso possa costituire una garanzia della conformità dell'assunzione del dipendente ai principi dettati dagli artt. 3 e 97 Cost.

In ogni caso, poiché il citato art. 3, comma 7, non ha in alcun modo modificato la natura giuridica pubblicistica del provvedimento di approvazione della graduatoria conclusiva, il timore prospettato dal ricorrente non giustificherebbe, secondo la difesa della Provincia, il superamento della ricordata giurisprudenza costituzionale in materia di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome in materia di procedure concorsuali per l'assunzione del personale e, in particolare, in ordine allo specifico profilo della durata dell'efficacia delle graduatorie.

Da ultimo, la difesa della resistente evidenzia che l'indicato art. 3, comma 7, interviene su un istituto di diritto civile, quale è quello della mobilità volontaria, «che presuppone la pari capacità selettiva delle procedure concorsuali disciplinate e indette dalle regioni e dalle province autonome in conformità ai principi dettati dagli artt. 3 e 97 della Costituzione».

2.2.- La difesa della Provincia confuta, altresì, la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge prov. Trento n. 22 del 2021, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione ai commi 2 e 3 dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Richiamati i contenuti delle disposizioni dettate dai primi tre commi della predetta disposizione statale, la difesa della resistente rileva che l'avverbio «esclusivamente», impiegato dal legislatore statale nel comma 2 per individuare le attività per funzioni tecniche svolte dai dipendenti pubblici, retribuibili con lo specifico incentivo previsto dalla stessa disposizione di legge e finanziato dall'apposito fondo costituito ai sensi del comma 1, sembrerebbe effettivamente deporre per il carattere tassativo dell'elencazione delle predette attività, ma che lo stesso comma 2 non prevede l'istituzione del predetto fondo da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti.



Quanto alla lesione del principio di onnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti dedotta dal ricorrente, la difesa della Provincia rileva che esso trova applicazione per il solo personale dirigenziale.

In ogni caso la resistente afferma che, in considerazione dei titoli di competenza provinciale e delle previsioni dello statuto speciale, spetta alla Provincia stessa disciplinare le modalità di perseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per incarichi tecnici posto dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016.

In proposito viene richiamata, altresì, la giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui il legislatore statale può stabilire per le autonomie speciali solo un limite complessivo che lasci ad esse ampia libertà di allocazione tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (è citata, in particolare, la sentenza n. 43 del 2016).

Alla luce di tali considerazioni, la difesa della Provincia afferma che il richiamato art. 113 «non reca un elenco tassativo delle funzioni incentivabili dettato esercitando la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, comma II, lett. l), della Costituzione, bensì reca un vincolo di destinazione finanziaria, da applicare in caso di mancata previsione di retribuzioni incentivanti nell'ambito della contrattazione collettiva, la cui diretta applicabilità alle province autonome deve ritenersi comunque esclusa ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. 50/2016, trattandosi di una disciplina di dettaglio di uno strumento specifico di perseguimento del ridetto obiettivo».

Secondo la difesa della Provincia, la disposizione impugnata sarebbe, comunque, «pienamente conforme al sistema delle fonti in materia di trattamento del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni», come delineato dalle disposizioni dettate dagli artt. 2, comma 3, 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, che demandano alla contrattazione collettiva la definizione dei trattamenti economici.

Pur riconoscendo che il delineato sistema si impone quale normativa fondamentale di riforma economico-sociale anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, la difesa della resistente rappresenta che la Provincia autonoma di Trento «è abilitata alla contrattazione collettiva dall'art. 46, comma 13, del D.Lgs. 165/2001 il quale prevede che “[I]e regioni a statuto speciale e le province autonome possono avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale [...]» e che, pertanto, nella fattispecie, il legislatore provinciale avrebbe correttamente «rimesso alla contrattazione collettiva la disciplina del trattamento economico accessorio spettante al personale provinciale che assume lo svolgimento di funzioni tecniche relative ad appalti di lavori, servizi e forniture».

In riferimento al perimetro delle funzioni incentivabili definito dalla disposizione impugnata, la difesa della Provincia afferma che essa «si inserisce, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 113 del D.Lgs. 50/2016, nell'ambito dell'articolo 5-bis della L.P. 2/2016, il cui ambito di applicazione, come emerge dalla stessa rubrica, è limitato agli incentivi per lo svolgimento di “funzioni tecniche” nell'ambito degli appalti di lavori, servizi e forniture».

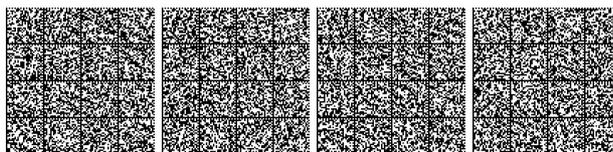
Ciò troverebbe conferma nello stesso tenore letterale della disposizione impugnata laddove, nel rimettere alla contrattazione collettiva l'individuazione di ulteriori funzioni incentivabili, limita l'ambito di intervento alla individuazione di «competenze e responsabilità che siano legate, o comunque connesse, allo svolgimento di funzioni tecniche nell'ambito della procedura di gara, nel rispetto della finalità propria dell'istituto delle retribuzioni incentivanti».

2.3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Provincia autonoma, nel ribadire e precisare quanto già affermato nell'atto di costituzione, ha sollevato due eccezioni di inammissibilità: in ordine alla questione promossa nei confronti dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021, ha eccepito la mancanza di motivazione della censura riferita alla violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale; riguardo alla questione concernente l'art. 17, comma 1, lettera a), della medesima legge provinciale, ha affermato che il ricorrente non avrebbe motivato le ragioni per le quali la disposizione dovrebbe conformarsi alle previsioni dell'art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 14 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di due disposizioni della legge prov. Trento n. 22 del 2021.

1.1.- È innanzitutto impugnato l'art. 16 della predetta legge provinciale che proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso dell'anno 2022.



Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. - in relazione all'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 (nel testo precedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019) e all'art. 91 del d.lgs. n. 267 del 2000 - in quanto interviene sulla disciplina delle graduatorie concorsuali, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», trattandosi di una fase prodromica e funzionale all'instaurazione del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato.

Sarebbero, altresì, violati gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata, nel prevedere una disciplina diversa da quella statale di cui al parametro interposto, lederebbe i principi di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, senza fornire adeguata motivazione in ordine al più favorevole trattamento così disposto relativamente alla durata della validità delle graduatorie concorsuali e senza contemplare la verifica della perdurante attitudine professionale degli idonei.

Infine, la disposizione impugnata, nel disciplinare una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, esulerebbe dalle attribuzioni conferite alla Provincia autonoma di Trento dagli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige.

1.2.- È, altresì, impugnato l'art. 17, comma 1, lettera a), della medesima legge prov. Trento n. 22 del 2021 che, nel modificare l'art. 5-bis, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2016, consente alla contrattazione collettiva provinciale di individuare altre funzioni nell'ambito dei contratti pubblici per il cui svolgimento possono essere riconosciuti incentivi per funzioni tecniche, oltre a quelle già individuate dalla originaria previsione della legge provinciale novellata.

Secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alle disposizioni dettate dall'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, che individuano in modo tassativo le attività che costituiscono esercizio di funzioni tecniche relative agli appalti svolte dai dipendenti pubblici, per le quali può essere corrisposto lo specifico incentivo previsto, e demandano alla contrattazione collettiva la sola determinazione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse disponibili e non già l'individuazione di ulteriori attività o funzioni tecniche retribuibili con il predetto incentivo, come invece previsto dalla disposizione provinciale impugnata.

Contestualmente, sarebbero altresì lesi gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, laddove prevedono che la legislazione regionale e delle province autonome deve svolgersi in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico e con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, di cui le norme statali evocate come parametri interposti costituiscono espressione.

1.3.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio il 30 marzo 2022 e ha depositato il 20 dicembre 2022 una memoria conclusionale nella quale ha sollevato due eccezioni di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione e ha ribadito e integrato quanto dedotto nell'atto di costituzione.

2.- La prima questione è, dunque, promossa nei confronti dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021.

2.1.- Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità della censura sollevata dalla difesa della Provincia autonoma a ragione della mancanza di motivazione della dedotta violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si pone «in contrasto con la riserva statale esclusiva in materia di ordinamento civile nella quale rientra la disciplina del pubblico impiego [...] esulando, pertanto dalle attribuzioni conferite alla Provincia dallo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (artt. 8 e 4 del d.P.R. 670/72)».

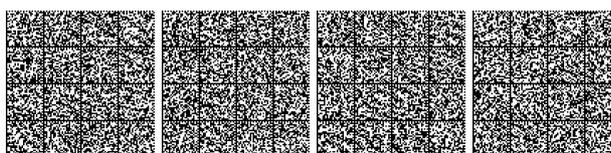
Come affermato da questa Corte in analoghe fattispecie, la censura, formulata in tali termini, esclude di per sé l'utilità di uno scrutinio e di una motivazione più pregnante, avendo il ricorrente ben presente che lo statuto speciale nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile» (*ex plurimis*, sentenze n. 11 del 2021 e n. 199 del 2020).

2.2.- La censura relativa alla lesione della competenza legislativa statale nella materia «ordinamento civile» ha un evidente carattere pregiudiziale rispetto a quelle riferite agli altri parametri (in tal senso, sentenze n. 267 del 2022 e n. 153 del 2021).

Infatti, l'asserita violazione del predetto parametro assume carattere prioritario, poiché ad essa viene ricollegata eziologicamente non solo quella riferita al parametro statutario, ma anche quella degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

2.3.- In riferimento a tali ultimi parametri la questione va dichiarata inammissibile per carenza di adeguata motivazione.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in modo ancor più rigoroso nei giudizi promossi in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale, e che il ricorrente ha pertanto l'onere di fornire una illustrazione delle ragioni del contrasto con i parametri evocati (*ex plurimis*, sentenze n. 161 del 2022, n. 219, n. 95 e n. 2 del 2021).



Nella odierna fattispecie tale onere non è stato assolto.

Si è già rilevato che il ricorrente prospetta la lesione dei parametri in esame come mero effetto sostanziale della violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Il ricorrente non formula alcun rilievo sulla eventuale incidenza negativa sul buon andamento dell'amministrazione che tali proroghe potrebbero determinare per effetto della possibile obsolescenza della competenza professionale acquisita dal candidato risultato idoneo, per effetto del lasso temporale trascorso dall'approvazione della graduatoria stessa; in particolare, omette qualsiasi riferimento alle procedure concorsuali interessate dalla disposizione provinciale impugnata.

2.4.- La questione riferita alla lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. non è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicitiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicitico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale.

Pertanto, la disciplina in esame rientra nell'ambito della competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione degli uffici, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 267 del 2022, n. 58 del 2021 per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, n. 273 del 2020 per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e n. 42 del 2021 nei confronti della stessa Provincia autonoma di Trento; *ex plurimis*, anche le sentenze n. 126 del 2020 e n. 241 del 2018).

L'esercizio di tale competenza deve, comunque, ottemperare ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

È stata, pertanto, esclusa la compatibilità costituzionale con tali principi di disposizioni regionali che hanno prorogato i termini di validità delle graduatorie quando il tempo trascorso dalla loro approvazione abbia determinato una perdita di professionalità degli idonei (*ex plurimis*, sentenze n. 58 del 2021, n. 273 e n. 126 del 2020, e n. 241 del 2018).

È con tale quadro giurisprudenziale che si confronta l'odierna fattispecie.

Il ricorrente ripropone la tesi secondo cui la disciplina della proroga dei termini di validità delle graduatorie relative alle procedure per il reclutamento di personale nelle pubbliche amministrazioni, comprese le regioni, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», in quanto collegata all'instaurazione del rapporto di lavoro di pubblico impiego.

Ma tale prospettazione è stata costantemente disattesa da questa Corte, da ultimo con la sentenza n. 267 del 2022, avente ad oggetto fattispecie analoga a quella oggi in esame.

Nell'odierna questione non si ravvisano elementi per discostarsi da tale indirizzo.

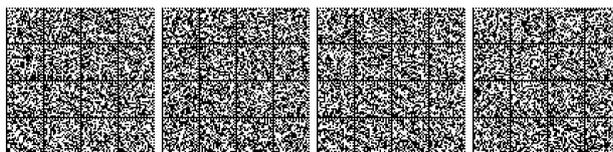
Il ricorrente adduce una motivazione sintetica e assertiva che si basa sul *quid novi* costituito dalle modifiche in materia di mobilità del personale nelle pubbliche amministrazioni recate dall'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, che hanno fatto venir meno, in via generale, l'obbligo del previo nulla-osta dell'amministrazione di provenienza.

Secondo il ricorrente, tale novità normativa enfatizzerebbe la necessità di una omogenea regolazione dei termini di validità della graduatoria ai fini di garantire l'accesso alla pubblica amministrazione in modo uniforme sotto il profilo del lasso temporale decorso dall'approvazione della graduatoria e, dunque, dall'accertamento dell'idoneità professionale del candidato.

Tuttavia, la novità normativa non attiene, se non in via del tutto riflessa, alla disciplina in esame poiché opera sull'istituto della mobilità di cui questa Corte ha ripetutamente affermato la riconducibilità all'ordinamento civile in quanto correlato a un rapporto di pubblico impiego già in essere (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2022, n. 150 del 2020 e n. 17 del 2014), laddove al contrario la norma impugnata interviene nella fase antecedente alla costituzione del rapporto.

3.- La seconda questione investe l'art. 17, comma 1, lettera *a*), della medesima legge prov. Trento n. 22 del 2021, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera *l*), Cost., nonché agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.

3.1.- Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Provincia autonoma che assume che il ricorrente non avrebbe spiegato le ragioni per cui ritiene che la disciplina dettata dalla disposizione impugnata debba conformarsi alle previsioni dell'art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, in specie là dove prevede che siano escluse dalla applicazione del vincolo di destinazione di risorse al fondo per l'incentivazione le «amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retri-



buzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti». In proposito, la difesa rappresenta che la Provincia «si è dotata di una disciplina del compenso incentivante per lo svolgimento delle attività tecniche previsto dall'art. 124 del CCPL 2016/2018».

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente ha ampiamente argomentato il profilo di contrasto della disposizione impugnata con quanto previsto dal comma 2 dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, nel mentre l'aspetto specifico richiamato dalla difesa della Provincia attiene a una previsione del medesimo comma 2, che non incide sulla questione nei termini prospettati dal ricorrente.

3.2.- Nel merito, la questione è fondata per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile».

3.2.1.- Punto essenziale e decisivo ai fini del presente giudizio è l'accertamento della materia cui ascrivere la disposizione provinciale impugnata, a fronte delle opposte prospettazioni delle parti: il ricorrente la riconduce all'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato; la resistente, invece, la attribuisce alla propria competenza in materia di ordinamento degli uffici provinciali e, dunque, alle proprie competenze statutarie e, comunque, a quella residuale concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione.

3.2.2.- La disposizione provinciale impugnata si inserisce nell'art. 5-bis della legge prov. Trento n. 2 del 2016, concernente gli «incentivi per funzioni tecniche» che possono essere riconosciuti ai dipendenti per lo svolgimento di specifiche attività inerenti ai contratti pubblici.

Tale articolo declina, dunque, nell'ordinamento provinciale quanto previsto a livello statale dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, rubricato parimenti «incentivi per funzioni tecniche», i cui commi 2 e 3 sono evocati difatti dal ricorrente come parametri interposti.

L'istituto degli incentivi per funzioni tecniche costituisce, pertanto, un aspetto peculiare della disciplina dei lavori pubblici dettata dal citato d.lgs. n. 50 del 2016, il cui art. 2, comma 1, stabilisce che «[l]e disposizioni contenute nel presente codice sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile, nonché nelle altre materie cui è riconducibile lo specifico contratto».

Tuttavia, tale auto-qualificazione da parte dello stesso legislatore statale non è di per sé idonea a stabilire l'effettiva natura delle specifiche disposizioni dettate in materia di incentivi per funzioni tecniche.

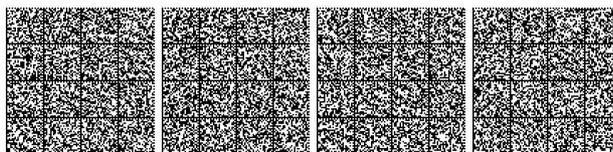
Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei lavori pubblici non integra, in assenza di espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., una vera e propria materia, sicché le diverse disposizioni vanno qualificate a seconda dell'oggetto cui afferiscono e conseguentemente possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali e regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010).

A tal fine, è necessario ricorrere ai criteri stabiliti da questa Corte in riferimento alla individuazione della *ratio* della specifica disposizione scrutinata, della sua finalità e del suo contenuto (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2022).

Quanto al primo aspetto, la causa et *ratio* dell'istituto dell'incentivo per funzioni tecniche è ravvisabile, da un lato, nella valorizzazione delle competenze del personale impegnato nelle specifiche fasi di attività connesse agli appalti pubblici individuate dal legislatore, con attribuzione in funzione corrispettiva di un peculiare elemento della retribuzione di carattere incentivante, dall'altro, nel contenimento dei costi dei contratti pubblici che deriva da tale affidamento agli stessi dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice di attività che dovrebbero essere altrimenti esternalizzate.

Quanto al dato testuale delle richiamate disposizioni recate dall'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, evocate dal ricorrente come parametri interposti, va precisato che il comma 2 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici destinino ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al due per cento sull'importo dell'appalto per retribuire le funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti «esclusivamente» per le seguenti attività: programmazione della spesa per investimenti; valutazione preventiva dei progetti; predisposizione e controllo delle procedure di gara e esecuzione dei contratti pubblici; responsabile unico del procedimento (RUP); direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e collaudo tecnico-amministrativo ovvero verifica di conformità; collaudatore statico, ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. La disposizione stabilisce che il predetto fondo non è previsto per le amministrazioni aggiudicatrici che stabiliscono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti.

Il successivo comma 3 dispone: che l'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo costituito ai sensi del comma 2 è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2 nonché tra i loro collaboratori; che la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o



dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti; che gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del cinquanta per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo; e che, infine, le disposizioni non si applicano al personale con qualifica dirigenziale.

3.2.3.- La disciplina recata dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 costituisce l'approdo di una complessa evoluzione normativa, le cui tappe salienti sono: l'art. 18 della legge 11 febbraio 1994 n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), concernente gli «incentivi per la progettazione»; le modifiche recate dal decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101 (Norme urgenti in materia di lavori pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge n. 216 del 1995; la riformulazione dell'art. 18 della legge n. 109 del 1994 operata dall'art. 6, comma 13, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo); le ulteriori novazioni al medesimo art. 18 introdotte dalla legge 16 giugno 1998, n. 191 (Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica) e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali); infine la previsione dell'art. 92 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) che ha sostituito la normativa nei termini poi ripresi, da ultimo, dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, come poi integrata dall'art. 76 del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

Di particolare rilievo ai fini in esame è l'evoluzione dell'originario impianto dell'istituto degli incentivi in questione per quanto riguarda la percentuale degli importi destinabili ai predetti incentivi, le attività per le quali essi sono riconosciuti, la dialettica fra le fonti regolatrici.

A tale ultimo proposito, occorre evidenziare che l'attuale disciplina statale attribuisce alla fonte contrattuale - a cui in origine era demandata la possibilità di individuare gli incentivi in oggetto - il solo compito di disciplinare le modalità e i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie destinate a tale scopo, oltretutto sulla base di un apposito regolamento adottato dalla singola amministrazione.

3.2.4.- Sul carattere tassativo delle attività individuate dal comma 2 dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 si sono ripetutamente espresse diverse sezioni di controllo della Corte dei conti (sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 2 marzo 2017, n. 134; sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione 13 dicembre 2016, n. 204; sezione delle autonomie, deliberazione 13 maggio 2016, n. 18). In particolare, esse hanno più volte affermato che l'avverbio «esclusivamente» esprime l'intenzione del legislatore di riconoscere il compenso incentivante limitatamente alle attività espressamente previste, ove effettivamente svolte dal dipendente pubblico.

3.3.- Deve, dunque, affermarsi che gli incentivi per funzioni tecniche costituiscono indubbiamente un elemento specifico del trattamento economico del pubblico dipendente in termini di corrispettivo di determinate attività svolte nell'ambito degli appalti pubblici.

Ne consegue che l'istituto in esame fa parte della disciplina del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, va ricondotto all'ordinamento civile, anche per i dipendenti delle regioni e delle autonomie speciali, e pertanto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 253 del 2022, punto 4.1.2. del Considerato in diritto, e sentenza n. 190 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.4.- La disposizione provinciale impugnata lede pertanto la predetta competenza legislativa esclusiva dello Stato poiché consente alla contrattazione collettiva provinciale di ampliare il novero delle funzioni ammissibili alle retribuzioni incentivanti rispetto a quelle previste in modo tassativo dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Conseguentemente non rileva il richiamo da parte della difesa provinciale alle competenze dell'ente in materia di contrattazione collettiva territoriale, poiché tali competenze devono comunque ottemperare all'assetto configurato dal legislatore statale in materia di trattamento economico dei pubblici dipendenti.

Il profilo di contrasto della disposizione provinciale impugnata con l'assetto normativo statale emerge, del resto, dagli stessi lavori preparatori. Si può ricordare in proposito il parere negativo reso dal Consiglio delle autonomie locali della Provincia autonoma di Trento in data 15 novembre 2021 con la considerazione che la «previsione risulta incoerente con la disciplina nazionale e con l'elaborazione giurisprudenziale sul punto che mira ad individuare in modo più preciso possibile i soggetti destinatari delle retribuzioni incentivanti».

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *a*), della legge prov. Trento n. 22 del 2021.

4.- Restano assorbite le censure riferite alla lesione dei parametri statutari.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230041

N. 42

Sentenza 11 gennaio - 16 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo - Istanza di sanatoria - Meccanismo del silenzio-rigetto - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento e trasparenza, del diritto alla difesa e alla tutela giurisdizionale nonché della separazione dei poteri - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica, 6 giugno 2001, n. 380, art. 36, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113.

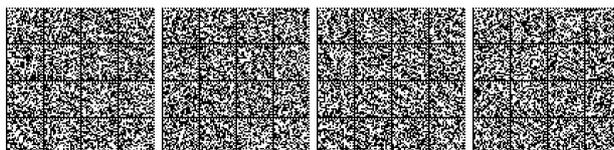
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 36, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda bis, nel procedimento vertente tra V. A. e altro e Roma Capitale, con ordinanza del 22 luglio 2021, iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 luglio 2021, iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda bis, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e, «in via mediata», 24 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», nella parte in cui prevede che la richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria «si intende rifiutata» dopo sessanta giorni dalla sua presentazione.

1.1.- Il TAR riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione (promossa dai proprietari di un immobile con riscontrate opere abusive per difformità essenziali rispetto al permesso di costruire (dell'ordinanza di demolizione d'ufficio dei manufatti e dell'atto di irrogazione di sanzione pecuniaria emessi, ai sensi dell'art. 31 t.u. edilizia e dell'art. 15 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), da Roma Capitale, in esito ad accertamento di inottemperanza a precedente ingiunzione di demolizione delle stesse opere.

Il rimettente espone, altresì, che nel corso del giudizio, con motivi aggiunti, i ricorrenti hanno proposto anche domanda di annullamento del silenzio-diniego formatosi, ex art. 36 t.u. edilizia, sull'istanza di sanatoria edilizia da loro presentata successivamente alla emanazione dei predetti provvedimenti sanzionatori, nonché domanda di declaratoria della sussistenza della doppia conformità urbanistico-edilizia.

1.2.- In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il Tribunale rimettente premette che per la definizione della controversia occorre fare applicazione del censurato art. 36 t.u. edilizia, in quanto la sanabilità degli abusi, per riscontro della conformità delle opere alla normativa urbanistico-edilizia tanto al momento della realizzazione quanto al momento dell'istanza di sanatoria, determinerebbe l'inefficacia dei gravati provvedimenti sanzionatori. L'accoglimento dei motivi aggiunti inciderebbe, dunque, anche sull'esito del ricorso proposto avverso i provvedimenti di demolizione e di irrogazione della sanzione pecuniaria.

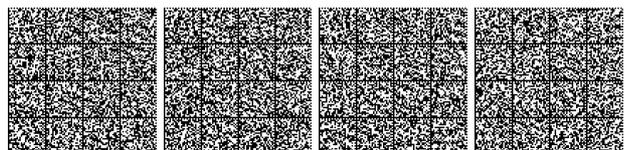
Il TAR rappresenta, tuttavia, che il silenzio-rigetto previsto dalla menzionata disposizione condizionerebbe negativamente l'esercizio del diritto di difesa degli interessati e snaturerebbe la funzione del giudizio amministrativo di mera verifica della legittimità del potere esercitato.

Quanto al primo profilo, l'ordinanza espone che l'attuale formulazione normativa ha costretto i ricorrenti ad agire per l'annullamento del silenzio con valore di provvedimento sfavorevole, ma senza una motivazione da confutare, e a domandare, ulteriormente, la dichiarazione di sussistenza della doppia conformità.

Il giudice *a quo* afferma in proposito che non gli poteva essere richiesta «in via diretta [...] la spettanza del “bene della vita” e, dunque, la sanatoria», in quanto, a fronte di un diniego di sanatoria edilizia, viene in rilievo un «giudizio impugnatorio e non di accertamento» per la tutela di un interesse legittimo. Il Collegio rimettente aggiunge di non ignorare l'esistenza di un orientamento favorevole all'accertamento giudiziale del requisito della doppia conformità urbanistico-edilizia, ma sostiene che tale orientamento riguardi - almeno nella giurisprudenza dello stesso TAR Lazio - i diversi casi di impugnativa di un provvedimento espresso di segno negativo.

Quanto al profilo della alterazione della funzione del giudizio amministrativo, il Tribunale rimettente afferma che nell'ipotesi alla sua attenzione, avendo l'amministrazione provveduto solo fittiziamente, il riscontro dell'istanza di sanatoria sarebbe demandato al giudice già in prima battuta, in sostituzione della pubblica amministrazione.

Di contro, nessuna delle segnalate due criticità sussisterebbe nelle ipotesi di provvedimento di rigetto espresso e motivato: i ricorrenti agirebbero per il suo annullamento tentando di confutare le esplicite ragioni del diniego e di seguito, in caso di accoglimento della domanda da parte del giudice amministrativo, l'amministrazione sarebbe nuovamente tenuta a riscontrare l'istanza di sanatoria, tenendo conto di quanto statuito in sentenza.



Conclude sul punto il TAR che, espungendo dall'ordinamento la norma sul silenzio significativo, l'inerzia sull'istanza di sanatoria edilizia costituirebbe silenzio-inadempimento cui sarebbe assicurata, «mediante la conversione del rito», la «dovuta tutela» di cui all'art. 117 dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo), al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

1.3.- Il rimettente esclude che della norma della cui legittimità dubita sia possibile esperire una interpretazione costituzionalmente orientata: la perentoria formulazione dell'art. 36 t.u. edilizia, secondo l'unanime interpretazione della giurisprudenza, contiene una fattispecie tipizzata di silenzio con valenza di reiezione, sicché non sarebbe prospettabile la sua qualificazione in termini di silenzio-inadempimento.

1.4.- Nell'illustrare il presupposto della non manifesta infondatezza della questione, l'ordinanza dapprima sintetizza il ritenuto manifesto contrasto con i parametri costituzionali evocati, passando poi ad approfondire tre delle specifiche violazioni.

In prima battuta, sarebbe vulnerato il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto l'attribuzione all'inerzia del significato di diniego creerebbe incertezza nel rapporto tra cittadino e soggetto pubblico, impedendo al primo di poter comprendere le ragioni del rigetto. Ciò sarebbe ancor più vero, per effetto dell'evoluzione normativa caratterizzata dalla marginalizzazione del silenzio-diniego da parte del legislatore, con implemento delle tipologie di silenzio-accoglimento e silenzio-inadempimento, cui corrisponde un più efficiente sistema processuale.

Ancora, la norma violerebbe i principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con i doveri dell'amministrazione di rispondere alle istanze dei privati in tempi certi, previo adeguato contraddittorio procedimentale, e con provvedimenti espresi e motivati.

Correlativamente sarebbero violati gli artt. 24 e 113 Cost. in quanto, un provvedimento negativo, sussistente solo come fictio, aggraverebbe la posizione processuale del privato, il quale sarebbe costretto a un ricorso «al buio» dovendo, da un lato, tentare di individuare i possibili motivi di rigetto, dall'altro cercare di affermare le ragioni di doppia conformità urbanistico-edilizia delle opere.

Infine, l'istituto del silenzio-rigetto, a dire del giudice *a quo*, contrasterebbe con il principio della separazione dei poteri, richiedendosi al giudice di intervenire pressoché in veste di organo di amministrazione attiva.

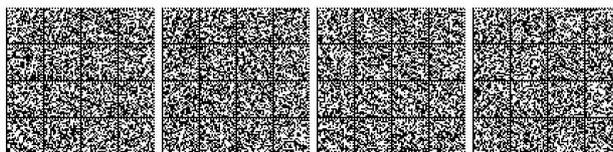
Nell'argomentare i dedotti profili di illegittimità costituzionale, l'ordinanza si sofferma, in particolare, su tre profili.

1.4.1.- La violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento e trasparenza è dedotta assumendo a parametri di riferimento le norme contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e, in particolare, l'art. 2, che prevede l'obbligo di concludere il procedimento ad istanza di parte con provvedimento espresso, l'art. 3, che prevede l'obbligo generale di motivazione del provvedimento, gli artt. 7 e seguenti, che disciplinano la procedimentalizzazione delle fasi antecedenti la decisione amministrativa, e l'art. 10-*bis*, che impone l'obbligo di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato. Nella specie, dunque, in spregio al principio di imparzialità, il privato non avrebbe modo di conoscere le ragioni di rigetto della propria istanza in relazione alla domanda similare di altro soggetto; in spregio al buon andamento, non beneficerebbe del contraddittorio procedimentale prodromico ad una completa istruttoria e alla definizione meditata delle questioni e, in spregio al principio di trasparenza, non sarebbe edotto delle ragioni della determinazione negativa.

Nel motivare il contrasto della norma censurata con i principi di buon andamento e ragionevolezza il giudice *a quo* sottolinea che: *a*) il silenzio potrebbe derivare da inadeguatezze organizzative dell'amministrazione e non dall'infondatezza della domanda; *b*) il contenzioso potrebbe essere evitabile ove il privato fosse edotto delle ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza; *c*) l'esercizio del diritto di difesa avverso un diniego immotivato risulta più gravoso; *d*) la vicenda processuale potrebbe prolungarsi per le eventuali appendici istruttorie.

1.4.2.- Il Tribunale amministrativo, dopo aver ricordato che nell'attuale ordinamento la regola vigente è quella diametralmente opposta del silenzio-assenso, fissata dall'art. 20 della legge n. 241 del 1990, approfondisce la denunciata irragionevolezza della norma tramite il raffronto con la disciplina prevista in relazione alle istanze di condono.

Evidenzia il rimettente che per la definizione delle istanze di condono di cui all'art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326 è, piuttosto, previsto il silenzio-assenso. Dunque il legislatore riserverebbe il meccanismo più favorevole del silenzio-assenso alle



istanze di condono che afferiscono a violazioni urbanistico-edilizie a carattere sostanziale e, dunque, più gravi di quelle a carattere formale (difetto di titolo edilizio) oggetto delle istanze di sanatoria di cui all'art. 36 t.u. edilizia, per cui è previsto il silenzio-diniego.

1.4.3.- Secondo il TAR, l'impugnazione di un provvedimento fittizio violerebbe, infine, il principio di separazione dei poteri di cui agli artt. 97 e 113 Cost. secondo il quale al giudice è precluso provvedere in luogo dell'amministrazione procedendo anche a valutazioni in varia misura discrezionali, di carattere amministrativo e/o tecnico.

Tale principio - afferma il rimettente - troverebbe conferma nel sistema processuale.

Da un lato, infatti, l'art. 34, comma 2, cod. proc. amm. statuisce il divieto per il giudice amministrativo di sostituirsi all'amministrazione prevedendo che «[i]n nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati» e, dall'altro, l'art. 31, comma 3, cod. proc. amm. consente all'organo giurisdizionale di pronunciarsi eventualmente anche sulla fondatezza della pretesa, ma solo quando si tratti di attività vincolata, non vi siano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non siano necessari adempimenti istruttori a carico dell'amministrazione.

Nella specifica ipotesi della impugnazione del silenzio-rigetto, in cui l'amministrazione ha provveduto solo fittiziamente, sarebbe demandato al giudice di riscontrare per la prima volta l'istanza di sanatoria in sostituzione dell'amministrazione. Ciò altererebbe la funzione del giudizio amministrativo di verifica della legittimità dell'esercizio del potere amministrativo, divenendo, piuttosto, il luogo di esercizio della funzione amministrativa.

1.5.- L'ordinanza di rimessione conclude con la rassegna delle fattispecie di silenzio-rigetto presenti nell'ordinamento, per evidenziarne la diversità da quella oggetto di dubbio costituzionale e le individua: *a)* nel silenzio sui ricorsi amministrativi al cui rigetto consegue, però, la facoltà di impugnativa dell'originario provvedimento amministrativo dinanzi al giudice competente (art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, recante «Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi» e l'art. 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, recante «Istituzione dei tribunali amministrativi regionali» - abrogato dall'art. 4, comma 1, numero 10, dell'Allegato 4 al cod. proc. amm. - in relazione al ricorso gerarchico; art. 10 della legge 21 novembre 1967, n. 1185, recante «Norme sui passaporti» in relazione al ricorso gerarchico in materia di passaporti; art. 17 del d.P.R. 22 giugno 1949, n. 340, recante «Norme integrative e complementari per l'attuazione della legge 28 febbraio 1949, n. 43, concernente provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori», in relazione all'opposizione avverso la graduatoria per l'assegnazione di alloggi; art. 33 della legge 11 giugno 1971, n. 426, recante «Disciplina del commercio» - abrogato dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59» - in relazione al ricorso amministrativo in tema di autorizzazioni allo svolgimento di attività commerciale); *b)* nel silenzio sulla richiesta di autorizzazione all'esecuzione di nuove opere in prossimità del demanio marittimo (art. 55, terzo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante «Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione»), ormai tramutato da silenzio-diniego in silenzio-accoglimento per effetto del d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300 (Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241), Tabella C, attuativo dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990; *c)* nel silenzio sulla istanza di accesso agli atti (art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990) concernente, a dire del TAR, non un interesse legittimo, come nella sanatoria edilizia, ma una posizione giuridica soggettiva funzionalmente collegata ad altra posizione giuridica soggettiva e in ogni caso un diritto soggettivo, come tale a tutela piena, assicurata dall'esame e dall'estrazione di copia dei documenti richiesti.

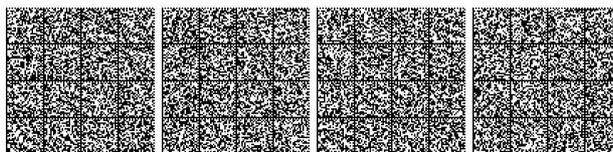
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza delle sollevate questioni.

2.1.- In primo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza.

La difesa erariale contesta l'affermazione del giudice *a quo* secondo cui sarebbe precluso al giudice amministrativo di pronunciarsi sulla domanda di accertamento del requisito della doppia conformità e afferma, piuttosto, che nel giudizio di impugnazione del silenzio-diniego sulla istanza di sanatoria ben avrebbe potuto il giudice amministrativo conoscere del merito della stessa.

Illustra, infatti, l'interveniente che, nella fattispecie di cui all'art. 36 t.u. edilizia, il potere dell'amministrazione è di tipo vincolato, privo di profili di discrezionalità, in quanto limitato al riscontro della conformità delle opere alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della domanda di sanatoria, sia all'epoca di esecuzione degli abusi (cosiddetta doppia conformità). La descritta natura del potere consentirebbe al giudice di pronunciarsi sulla domanda di accertamento della sussistenza della doppia conformità, senza alcun vulnus al principio di separazione dei poteri.

L'atto di intervento evidenzia, ancora, che, se si pervenisse alla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, il giudice sarebbe, comunque, tenuto a pronunciarsi sulla sussistenza dei presupposti per il rilascio della sanatoria: egli, infatti, sarebbe investito del ricorso avverso il silenzio-inadempimento, ma, venendo in rilievo un'ipotesi di attività amministrativa vincolata, potrebbe pronunciarsi sulla pretesa sostanziale del privato, secondo quanto previsto dall'art. 31, comma 3, cod. proc. amm.



2.2.- L'interveniente reputa, comunque, essere non fondato il dubbio di legittimità costituzionale.

2.2.1.- L'atto di intervento si sofferma, anzitutto, sulla censura di violazione dell'art. 3 Cost., contestando la dedotta irragionevolezza.

Da un lato, si afferma, la *ratio* ispiratrice del silenzio-diniego si legherebbe logicamente alla tutela del corretto assetto del territorio, con ragionevole imposizione dell'onere della proposizione della istanza di accertamento di conformità e dell'eventuale impugnazione del relativo diniego tacito sul privato che ha realizzato opere in difetto del richiesto titolo edilizio e che, così, si è sottratto al preventivo controllo di conformità alla disciplina urbanistica.

Dall'altro lato, si sottolinea la differenza tra la sanatoria «a regime» dell'art. 36 t.u. edilizia e le fattispecie eccezionali di condono, previste con leggi *ad hoc* per il recupero in via straordinaria degli abusi commessi in un determinato momento storico. Ragionevole sarebbe, pertanto, il differente trattamento normativo del silenzio sulle rispettive istanze.

2.2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta, poi, il ritenuto contrasto della norma con gli artt. 24 e 113 Cost.

Diversamente dal prospettato aggravamento dell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, il meccanismo del silenzio-rigetto garantirebbe al cittadino l'impugnazione di un provvedimento, seppur tacito, e la decisione nel merito sulla sanatoria. L'onere della prova in sede giudiziale della doppia conformità urbanistico-edilizia non sarebbe gravoso, in quanto corrisponderebbe a quanto richiesto in sede di procedimento amministrativo.

Piuttosto, se la sollevata questione fosse accolta, la tutela del privato renderebbe più difficoltosa una decisione sul merito della pretesa, dovendo egli dapprima agire in via giurisdizionale contro il silenzio-inadempimento e, successivamente, impugnare il così ottenuto provvedimento espresso se di contenuto sfavorevole.

2.2.3.- L'Avvocatura dello Stato, infine, afferma la non fondatezza della censura di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

La difesa erariale assume che l'art. 2 della legge n. 241 del 1990, nel prevedere l'obbligo di definire i procedimenti amministrativi con provvedimento espresso, non sarebbe norma fondamentale inderogabile, posto che la stessa legge prevederebbe delle eccezioni e che risulterebbero legittime tutte le fattispecie di silenzi significativi giustificate da specifiche ragioni.

Nel particolare caso dell'art. 36 t.u. edilizia, la deroga all'obbligo del provvedimento espresso si giustificerebbe con il carattere vincolato della valutazione rimessa alla pubblica amministrazione con ricostruibilità delle ragioni della determinazione negativa in base ad elementi oggettivi.

Il meccanismo del silenzio-diniego consente, inoltre, all'interessato di ottenere in tempi brevi un provvedimento impugnabile in sede giurisdizionale.

2.2.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude rappresentando che l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi non ha rilevanza costituzionale, non valendo per essi il principio posto dall'art. 111 Cost. per i provvedimenti giurisdizionali.

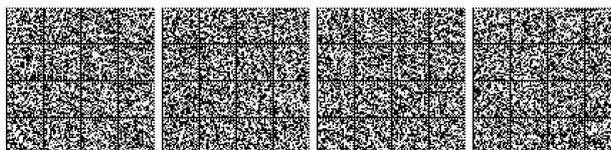
Considerato in diritto

1.- Il TAR Lazio, sezione seconda bis, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella parte in cui prevede la formazione del silenzio-rigetto sulla domanda di titolo edilizio in sanatoria decorsi sessanta giorni dalla sua presentazione («la richiesta si intende rifiutata»).

Il giudice amministrativo solleva le questioni in un giudizio promosso dai proprietari di opere abusive, dapprima, per l'annullamento dell'ordinanza di demolizione di tali manufatti e, di seguito, esteso all'impugnazione del silenzio-rigetto sull'istanza di sanatoria degli abusi - da loro medio tempore presentata - e all'accertamento del presupposto della sanabilità, costituito dalla «doppia conformità» urbanistico-edilizia delle opere.

Il rimettente premette che gli sarebbe precluso procedere a tale richiesto accertamento: da un lato, poiché nel giudizio impugnatorio per la tutela di un interesse legittimo non è consentito al giudice pronunciarsi sulla spettanza del «bene della vita»; dall'altro lato, perché, dando seguito alla domanda giudiziale, si pronuncerebbe sull'istanza amministrativa di sanatoria senza una previa determinazione della pubblica amministrazione, se non fittizia.

La disposizione è, quindi, censurata per plurimi profili di illegittimità costituzionale che hanno rilievo tanto sul piano sostanziale, quanto sul piano processuale.



La previsione del silenzio-rigetto lederebbe, anzitutto, i principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento e trasparenza, di cui agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. anche in relazione agli artt. 2, 3 e da 7 a 10-bis della legge n. 241 del 1990, perché la qualificazione legislativa dell'inerzia in termini di rigetto impedirebbe al cittadino di comprendere le ragioni della reiezione dell'istanza e di dare il suo apporto nella fase istruttoria del relativo procedimento.

La norma contenuta nell'art. 36, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 violerebbe, ancora, l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza: il legislatore prevede la definizione delle istanze di sanatoria degli abusi edilizi solo formali con lo sfavorevole meccanismo del silenzio-rigetto, mentre riserva il più favorevole meccanismo del silenzio-assenso per la definizione delle istanze di condono degli abusi sostanziali (artt. 31 della legge n. 47 del 1985, 39 della legge n. 724 del 1994 e 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

Il configurato provvedimento di diniego tacito contrasterebbe, poi, con gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto aggraverebbe la posizione processuale del privato. Questo, infatti, sarebbe costretto a un ricorso «al buio», in difetto di motivazioni sfavorevoli espresse da confutare e avrebbe l'ulteriore onere di dimostrare la doppia conformità urbanistico-edilizia delle opere.

Infine, la fictio legislativa sarebbe contraria al principio di separazione dei poteri, riconducibile agli artt. 97 e 113 Cost., in quanto, nel giudizio di impugnazione del silenzio-rigetto, si demanderebbe al giudice di pronunciarsi sull'istanza di sanatoria in prima battuta, sostituendosi all'amministrazione nell'esercizio del potere amministrativo.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri in via preliminare ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

L'interveniente contesta l'assunto dell'ordinanza secondo cui sarebbe precluso al giudice amministrativo, adito per l'annullamento del silenzio-rigetto sull'istanza di sanatoria, di accertare la doppia conformità, e afferma, piuttosto, che il giudice potrebbe esprimersi sulla corrispondente pretesa di sanabilità, dovendo giudicare dell'esercizio di un potere non discrezionale, ma vincolato.

Inoltre, l'Avvocatura dello Stato evidenzia che, anche ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, il giudice amministrativo sarebbe pur sempre chiamato a pronunciarsi sull'accertamento della doppia regolarità delle opere: caduta la norma che qualifica il silenzio in termini di rigetto, il privato si troverebbe a reagire avverso una mera inerzia, ma il codice del processo amministrativo consente al giudice investito del ricorso sul silenzio di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa del privato quando afferisce ad attività vincolata (art. 31, comma 3).

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra in modo non implausibile le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale (*ex plurimis* e da ultimo, sentenze n. 237, n. 109 e n. 52 del 2022).

Nella specie, il giudice *a quo* ha esaurientemente spiegato di dover fare applicazione dell'art. 36, comma 3, t.u. edilizia, in quanto è chiamato a giudicare sulla (pregiudiziale) impugnazione del silenzio-rigetto sull'istanza di sanatoria, formatosi secondo il meccanismo ivi previsto.

3.- Le sollevate questioni sono, tuttavia, inammissibili per altro profilo.

L'ordinanza di rimessione presenta una ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento per molti versi carente e in parte anche erronea, che si traduce in una motivazione insufficiente in ordine alla non manifesta infondatezza dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

Il rimettente non si è soffermato sulla natura del potere di sanatoria e sulla *ratio* del silenzio-rigetto, né si è confrontato con gli orientamenti giurisprudenziali sulla relativa tutela: ciò ha compromesso l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza (tra le tante, sentenze n. 114 e n. 61 del 2021; ordinanze n. 229 del 2020 e n. 59 del 2019).

Per meglio comprendere l'inadeguatezza della ricostruzione offerta dal giudice rimettente è, dunque, necessario un breve inquadramento del permesso in sanatoria, limitatamente agli aspetti interessati dalle questioni.

3.1.- L'art. 36 t.u. edilizia disciplina l'«accertamento di conformità», vale a dire il permesso in sanatoria ottenibile per interventi realizzati in difetto del, o in difformità dal, titolo edilizio, alla condizione che le opere siano rispondenti alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento di realizzazione dell'opera, quanto al momento dell'istanza.

Il legislatore, dunque, consente in via generale la regolarizzazione postuma di abusi difettosi nella forma, ma non nella sostanza, in quanto privi di danno urbanistico.

L'istituto si distingue nettamente dalle ipotesi del condono edilizio in cui la legge, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, consente di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia (tra le altre, sentenze n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017).



3.1.1.- Contrariamente al presupposto da cui muove il giudice rimettente, che assume la natura discrezionale del potere di sanatoria, secondo la giurisprudenza amministrativa largamente prevalente (*ex plurimis* e da ultimo, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 settembre 2022, n. 7993) il relativo provvedimento ha natura vincolata: con esso l'amministrazione comunale non compie apprezzamenti discrezionali, ma si limita a riscontrare la doppia conformità dell'opera alle prescrizioni urbanistico-edilizie.

Secondo altro e meno seguito orientamento, il potere sanante ha natura «solo tendenzialmente vincolata» o natura tecnico-discrezionale, in ragione delle valutazioni richieste nell'accertamento dei presupposti di fatto e di diritto previsti dalla legge e dagli atti di pianificazione urbanistica (in relazione al permesso di costruire, di recente, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 4 novembre 2022, n. 9664 e, in relazione al permesso in sanatoria, Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno, sentenza 17 maggio 2022, n. 1270).

3.1.2.- Il legislatore prevede un procedimento a iniziativa di parte in cui l'onere di dimostrare la cosiddetta doppia conformità delle opere è a carico del richiedente (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 2 maggio 2022, n. 3437; sezione sesta, sentenza 9 marzo 2016, n. 936). L'amministrazione è tenuta a pronunciarsi con adeguata motivazione entro sessanta giorni, decorsi i quali la richiesta «si intende rifiutata».

La formula normativa è interpretata dalla giurisprudenza amministrativa - nel tempo divenuta sostanzialmente unanime e condivisa anche da questa Corte (sentenza n. 232 del 2017) - come previsione di una fattispecie di silenzio con valore legale di diniego della proposta istanza (cosiddetto silenzio-rigetto) e non come mera inerzia nel provvedere (cosiddetto silenzio-inadempimento).

La *ratio* del silenzio-rigetto viene rinvenuta in plurimi elementi.

In primo luogo, la previsione è ritenuta rispondente alla necessità della difesa del corretto assetto del territorio dagli abusi edilizi, la cui repressione costituisce attività doverosa per l'amministrazione (artt. 27 e 31 del d.P.R. n. 380 del 2001).

Il legislatore impone all'autorità comunale di ordinare la demolizione delle opere abusive, senza gravarla della previa verifica della loro sanabilità (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 12 dicembre 2022, n. 10897), e, piuttosto, pone in capo al privato - che, violando la legge, ha omesso di chiedere preventivamente il necessario titolo edilizio e si è, così, sottratto al previo controllo di conformità alla pianificazione urbanistica - l'onere di proporre l'istanza di sanatoria e quello di impugnare il suo eventuale diniego, anche tacito.

A ciò si deve aggiungere la considerazione che in molti casi, come accaduto nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*, la domanda di conformità è presentata a seguito dell'emanazione dell'ordinanza di demolizione nella quale l'amministrazione ha già esplicitato i caratteri dell'abuso (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 3 aprile 2006, n. 1710).

In secondo luogo, la definizione del procedimento di sanatoria con i tempi certi del silenzio-rigetto si coordina con la disposizione dell'art. 45 t.u. edilizia relativa alla persecuzione penale degli abusi edilizi: questa prevede la sospensione del procedimento penale sino alla decisione amministrativa sull'istanza di titolo in sanatoria, in ragione dell'effetto estintivo dei reati contravvenzionali derivante dal suo accoglimento; ma, al contempo, tale sospensione richiede un contenimento temporale non potendo il processo penale arrestarsi *sine die* (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 21 novembre 2019-16 marzo 2020, n. 10083, 16 gennaio 2020-25 maggio 2020, n. 15752 e 18 gennaio 2006-23 marzo 2006, n. 10205).

Infine, la previsione del silenzio significativo è anche nell'interesse del privato, cui è in tal modo consentita una sollecita tutela giurisdizionale (per tutte, nella giurisprudenza amministrativa, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 ottobre 2017, n. 4574, oltre alla sopra richiamata giurisprudenza penale).

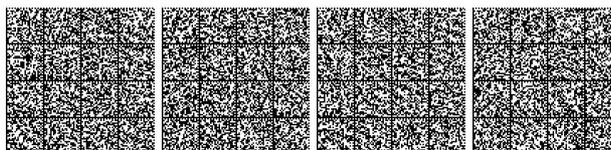
3.1.3.- Quanto al piano processuale, dalla qualificazione del silenzio sull'istanza di sanatoria in termini di rigetto discendono importanti conseguenze.

Ne deriva, infatti, che il privato, con l'impugnazione del provvedimento tacito, non può far valere difetti di motivazione o lacune nel procedimento, attesa l'incompatibilità logica di tali vizi con la fattispecie del silenzio significativo, dovendo, piuttosto, dolersi del suo contenuto sostanziale di rigetto (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 19 novembre 2018, n. 6506), vale a dire della tacita valutazione di insussistenza della conformità.

In sostanza, con il delineato sistema di tutela è traslato in fase processuale l'onere incombente sul privato in fase procedimentale.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, l'onere probatorio del privato è diversamente modulato a seconda che si qualifichi il potere di sanatoria in termini vincolati o tecnico-discrezionali: dalla prima, prevalente impostazione è richiesto al ricorrente di fornire prova piena della doppia conformità; dal secondo indirizzo è richiesto al ricorrente di fornire la prova della non implausibilità della doppia conformità, in termini idonei a sconfessare la negativa definizione del procedimento.

Dall'assolvimento del richiesto onere probatorio, discende l'annullamento del silenzio-rigetto, con il conseguente obbligo dell'amministrazione a provvedere espressamente sull'istanza in termini conformati a seconda all'accertamento compiuto in sentenza.



Nella riedizione del potere, l'amministrazione sarà, quindi, o totalmente vincolata dal compiuto riscontro giudiziale della doppia conformità o fortemente condizionata dalle indicazioni giudiziali sui necessari riscontri istruttori o, infine, continuerà a vantare margini di valutazione tecnico-discrezionali.

4.- Dell'illustrato quadro normativo e giurisprudenziale il giudice *a quo* non ha adeguatamente tenuto conto.

4.1.- Quanto agli aspetti sostanziali, il TAR del Lazio non ha considerato la *ratio* del silenzio-rigetto e la peculiare posizione del richiedente la sanatoria, soprattutto nel caso in cui sia stata già ordinata la demolizione.

Il Tribunale avrebbe dovuto, invece, dar conto del complessivo rapporto amministrativo in cui si inseriscono l'istanza di sanatoria e il suo rigetto tacito e, conseguentemente, fornire adeguata motivazione sulle ragioni per cui, nonostante le peculiarità di quel rapporto e del suo sviluppo, ritenesse ancora distonica la norma sul silenzio significativo rispetto alle garanzie costituzionali del giusto procedimento (e ai relativi limiti).

4.2.- Ancora, il giudice *a quo* non ha compiutamente evidenziato le ragioni che consentono la comparazione tra l'ordinario istituto dell'accertamento di conformità e le eccezionali fattispecie del condono edilizio. Ciò inficia la prospettazione di violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole differente trattamento delle fattispecie di silenzio poste a confronto.

4.3.- Quanto agli aspetti processuali, il rimettente denuncia la compromissione del diritto di difesa e la violazione del principio di separazione dei poteri tra giudice e amministrazione, senza analizzare la natura del potere di sanatoria e senza confrontarsi con gli orientamenti del giudice amministrativo sulla tutela riconosciuta in caso di rigetto tacito.

Il TAR Lazio, da un lato, non illustra le ragioni del suo dissenso rispetto all'orientamento che presuppone la natura vincolata del potere di sanatoria e che riconosce margini per l'accertamento della doppia conformità nel rispetto delle previsioni codicistiche, e, dall'altro, della non praticabilità della soluzione proposta da altra giurisprudenza che, sul presupposto della natura discrezionale (peraltro di tipo tecnico) del potere, annulla il silenzio-rigetto con rimessione del potere di sanatoria alla pubblica amministrazione, da esercitare secondo gli ordinari obblighi conformativi.

5.- In conclusione, le questioni sono inammissibili per la non compiuta ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento che si riverbera in difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda bis, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 43

Ordinanza 9 febbraio - 16 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Piemonte - Modalità, procedure di assegnazione e canone concessorio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, dei principi fondamentali nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nonché del principio europeo di massima partecipazione alle procedure di evidenza pubblica - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26, artt. 2, comma 4, 4 comma 1, 7, 8 comma 1, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22 e 23.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 4, 4, comma 1, 7, 8, comma 1, 9, 11, da 13 a 16 e da 19 a 23, della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26 (Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 dicembre 2020-4 gennaio 2021, depositato in cancelleria il 5 gennaio 2021, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione della Regione Piemonte, nonché l'atto di intervento di Enel Produzione spa e Enel Green Power Italia srl;

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2023.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 28 dicembre 2020-4 gennaio 2021, depositato il 5 gennaio 2021 e iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2021, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 4, 4 comma 1, 7, 8, comma 1, 9, 11, da 13 a 16 e da 19 a 23, della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26 (Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico), in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione;

che le disposizioni regionali impugnate disciplinano le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico e il relativo canone concessorio;

che, con una prima censura, il Governo impugna gli artt. 2, comma 4, 4, comma 1, 7, comma 1, 9, comma 1, e 22 della suddetta legge regionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999,



n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) in quanto, limitando la loro applicazione alle selezioni degli operatori per concessioni già affidate e cessate, eluderebbero l'obbligo di affidamento con procedura competitiva anche delle nuove concessioni;

che, con una seconda doglianza, il ricorrente lamenta il contrasto degli artt. 7, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20 e 23 della legge reg. Piemonte n. 26 del 2020 con l'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»;

che le disposizioni impugnate, in quanto non provvedono direttamente ed esaustivamente a regolare i diversi aspetti delle procedure di assegnazione, ma ne rimettono la disciplina a provvedimenti di rango non legislativo, senza la predeterminazione di criteri, contrasterebbero con la «riserva di legge regionale», prevista, quale principio fondamentale della materia, all'art. 12, comma 1-ter, del d.lgs. n. 79 del 1999, nel demandare alle regioni la disciplina delle selezioni dei concessionari;

che, con un terzo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2020 in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. in quanto la prevista esclusione dalle procedure di affidamento delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche degli operatori economici destinatari di provvedimenti di revoca o decadenza di precedenti concessioni per uso idroelettrico, contrasterebbe, per un verso, con il principio europeo di massima partecipazione delle procedure di evidenza pubblica e, per altro verso, si discosterebbe dalle previsioni concernenti i motivi di esclusione contenute nell'art. 80, comma 5, lettere c) e c-ter), e comma 10, lettera a), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), dettate dallo Stato nella potestà legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza»;

che, in ultimo, il ricorrente impugna l'art. 21 della legge reg. Piemonte n. 26 del 2020 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12, comma 1-quinquies, del d.lgs. n. 79 del 1999 in quanto, nel rimettere a un regolamento della Giunta regionale la determinazione dei fattori che compongono il canone concessorio, previa acquisizione del solo parere della commissione consiliare competente, la disposizione regionale non richiederebbe l'acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), come previsto dal parametro interposto;

che si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo la declaratoria di inammissibilità e, comunque, di non fondatezza delle sollevate questioni;

che, a sostegno dell'impugnativa del Governo, l'associazione Eletticità futura - Unione delle imprese elettriche italiane e Utilitalia hanno presentato opinioni scritte, in qualità di amici curiae, entrambe ammesse con decreto presidenziale del 14 marzo 2022 ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nel testo applicabile *ratione temporis*);

che sono intervenute in giudizio Enel Produzione spa e Enel Green Power Italia srl le quali, dopo aver illustrato le ragioni di ammissibilità dell'intervento, hanno svolto argomenti a sostegno della non fondatezza della prima questione e della fondatezza delle restanti censure sollecitando anche l'autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1-quinquies, del d.lgs. n. 79 del 1999 concernente il canone concessorio;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, è stata approvata la legge della Regione Piemonte 27 luglio 2022, n. 11, recante «Modifiche alla legge regionale 29 ottobre 2020, n. 26 (Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico), alla legge regionale 5 agosto 2002, n. 20 (Legge Finanziaria per l'anno 2002) e alla legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59')», che ha apportato alcune modifiche alla legge oggetto di impugnazione;

che, preso atto di tale *ius superveniens*, il ricorrente, su delibera del Consiglio dei ministri, con atto notificato il 26 settembre 2022 e depositato il successivo 28 settembre, ha rinunciato al ricorso;

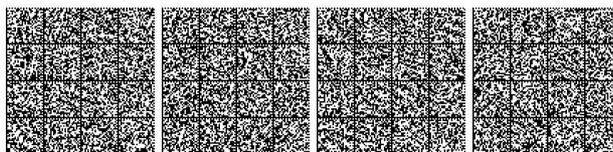
che, in data 8 novembre 2022, la Regione Piemonte, previa conforme deliberazione della Giunta regionale (n. 14-5871 del 28 ottobre 2022), ha accettato la rinuncia.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che la Regione Piemonte ha accettato tale rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina l'estinzione del processo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230043

N. 44

Sentenza 8 febbraio - 17 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Veneto - Incremento della misura dell'oblazione prevista dalla legge statale sul condono edilizio - Possibile sua destinazione per finalità diverse da quelle contemplate dalla legislazione statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Non fondatezza della questione.

Contratti pubblici - Concessioni - Norme della Regione Veneto - Pagamenti relativi a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria - Esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Veneto - Estrazione di materiali litoidi negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale - Ampliamento delle quantità di materiale che può essere prelevato in assenza di piani estrattivi - Violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Veneto - Interventi finalizzati alla sicurezza idraulica dei corsi di acqua di competenza regionale - Necessario preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza della questione, nei termini di cui in motivazione.

- Legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27, artt. 1, 9, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 3, 9, 81, 117, commi secondo, lettere *e*), *l*), *m*) ed *s*), e sesto.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 9, 19 e 20 della legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-25 novembre 2021, depositato in cancelleria il 24 novembre 2021, iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giacomo Quarneri e Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 24 novembre 2021 e iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, 9, 19 e 20 della legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente), in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

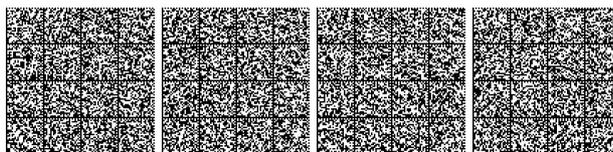
1.1.- In primo luogo, è impugnato l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione alla materia «ordinamento [...] penale».

Il ricorrente riferisce che la disposizione impugnata ha sostituito il comma 1-*bis* dell'art. 4 della legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 (Disposizioni in materia di condono edilizio), prevedendo che la Regione può destinare l'incremento dell'oblazione prevista dalla legge sul condono, oltre che alle finalità di cui al comma 1 del medesimo art. 4 («per politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati e compromessi da fenomeni di abusivismo edilizio, ovvero per i rilievi aerofotogrammetrici previsti dall'articolo 23 della legge n. 47 del 1985»), ad ulteriori finalità, e in particolare:

«a) ad interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico su siti di interesse regionale che sono individuati dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare;

b) agli interventi, promossi dai comuni singoli o associati, di riqualificazione urbana di cui all'articolo 6 della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 «Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge 23 aprile 2004, n. 11 «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio»», nonché per le spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile, approvati ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della medesima legge regionale n. 14 del 2017».

Tale ultima previsione non sarebbe in linea, ad avviso del ricorrente, con quanto disposto dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Questa norma statale, nel dettare



presupposti e condizioni del condono edilizio straordinario, prevede in particolare, al comma 33, che le regioni possano destinare l'incremento dell'oblazione stabilito ai sensi del medesimo comma «ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47».

Secondo l'Avvocatura, il legislatore veneto, destinando l'incremento a finalità diverse e ulteriori da quelle contemplate dalla richiamata norma statale, si sarebbe discostato dal vincolo di destinazione da essa stabilito, «preordinato all'adozione di misure riparative e/o preventive rispetto al fenomeno dell'abusivismo edilizio».

In questo modo, la disposizione impugnata avrebbe «oltrepassato lo spazio di competenza riservato alle regioni», poiché, come affermato da questa Corte (è richiamata la sentenza n. 196 del 2004), con riguardo al condono la competenza statale in materia di ordinamento penale interesserebbe tanto la fase genetica delle fattispecie incriminatrici, quanto la fase della rinuncia all'esercizio della pretesa punitiva. Ciò apparirebbe tanto più vero nel caso di specie, in cui l'oblazione ha ad oggetto richieste di condono straordinario edilizio, sicché la piena discrezionalità statale in materia di estinzione del reato ingloberebbe anche le finalità che le regioni sarebbero tenute a perseguire con i proventi degli incrementi dell'oblazione medesima.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «tutela della concorrenza», e all'art. 81 Cost.

La disposizione impugnata prevede che «[p]er i contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, nei procedimenti di pagamento non viene operata la ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali ed assicurativi». Essa si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 5-bis, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), secondo il quale la medesima ritenuta è operata «[i]n ogni caso» e può essere svincolata «soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva».

Secondo il ricorrente, tale disposizione statale sarebbe «regola di gara», perché contenuta nell'articolo del codice dei contratti pubblici dedicato ai principi generali in materia di aggiudicazione ed esecuzione di appalti e concessioni, «posti a tutela della libera concorrenza, di non discriminazione e par condicio, e valevoli per qualsivoglia procedura di scelta del contraente, per gli appalti e per le concessioni di beni e servizi, sopra e sotto soglia». Da qui, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

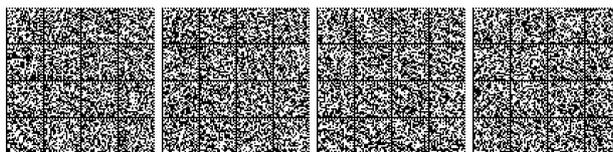
La medesima disposizione violerebbe anche l'art. 81 Cost., perché l'impossibilità per la stazione appaltante di vincolare le ritenute in questione al rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC) rischierebbe di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, «in termini di minori entrate contributive, non quantificate e prive di copertura finanziaria».

1.3.- Con un terzo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della medesima legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

Secondo quanto riportato nel ricorso, la norma impugnata ha sostituito l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 41 (Modifica alla legge regionale 27 aprile 1979, n. 32 concernente «Norme per la polizia idraulica e per l'estrazione di materiali litoidi negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali di competenza regionale»), stabilendo, con riguardo all'attività di estrazione di sabbie e ghiaie, che «[i]n assenza di piani estrattivi il limite è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento. Possono essere presentati dal medesimo soggetto progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia, finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi». Prima della sua modifica, il medesimo art. 2, comma 2, prevedeva che «[i]n assenza di piani estrattivi il limite è abbassato a 20.000 metri cubi».

Secondo l'Avvocatura generale, la modifica normativa stravolgerebbe le finalità originarie della norma, che autorizzavano l'estrazione di materiali litoidi sulla base di appositi piani e, in assenza di questi ultimi, entro precisi limiti quantitativi, consentendo oggi di «estrarre, in assenza di piano, quantitativi complessivi di materiale litoide fino a 80.000 metri cubi, e ciò senza neppure il coinvolgimento della struttura regionale competente in materia di difesa del suolo».

Peraltro, considerando che tale attività è destinata a svolgersi anche in territori costieri, in zone contermini a laghi e lungo corsi d'acqua, essa inciderebbe anche su zone sottoposte a vincolo paesaggistico *ex lege* secondo quanto previsto dall'art. 142, comma 1, lettere a), b) e c), 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).



Per effetto dell'abbassamento della tutela paesaggistica di tali beni rispetto al regime precedentemente dettato dalla stessa Regione (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 141 del 2021), sarebbero pertanto violati gli artt. 3 e 9 Cost.

1.4.- Col quarto e ultimo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *s*), e sesto, Cost.

Secondo il comma 1 del suddetto art. 20, in particolare, «[l]e strutture della Giunta regionale, territorialmente competenti alla effettuazione degli interventi funzionali alla prevenzione e riduzione del rischio idraulico sui corsi d'acqua di competenza regionale, hanno titolo ad eseguire, direttamente o mediante i soggetti affidatari, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 93, 96 e 97 del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 "Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie", gli interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque».

Ad avviso dell'Avvocatura, malgrado l'espressa limitazione dei titoli per effettuare tali interventi, essi sono destinati ad essere effettuati in aree coperte da vincolo paesaggistico *ex lege*, come le zone contermini ai laghi (art. 142, comma 1, lettera *b*, cod. beni culturali) o sulle sponde di corsi d'acqua (art. 142, comma 1, lettera *c*) o, infine, in aree boscate (art. 142, comma 1, lettera *g*), senza essere espressamente soggetti al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, a meno di essere riconducibili alle fattispecie previste dall'art. 149 del medesimo codice, come specificate nell'Allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), nonché dall'art. 36 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108.

Il contrasto con i richiamati parametri costituzionali e interposti, pertanto, discenderebbe dalla generalizzata sottrazione di tutti gli interventi di ripristino di cui all'art. 20, comma 1, della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 all'autorizzazione paesaggistica, a prescindere dalla possibilità di ricondurre questi ultimi al novero di quelli sottratti ad autorizzazione ai sensi della normativa statale.

2.- Con atto depositato il 31 dicembre 2021, si è costituita in giudizio la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che i motivi di cui al ricorso introduttivo vengano dichiarati alcuni inammissibili o, comunque, tutti non fondati.

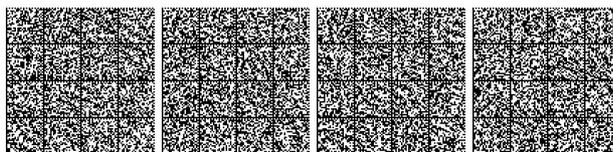
2.1.- Sarebbe, innanzi tutto, inammissibile e, in ogni caso, non fondato il motivo di ricorso avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, perché il ricorrente non avrebbe offerto alcun elemento idoneo «a far ritenere che il vincolo di destinazione e le modalità di impiego delle somme riscosse a titolo di oblazione dalle Regioni in materia di condono edilizio siano sussumibili nell'ambito della materia 'ordinamento penale'». L'introduzione di finalità ulteriori cui destinare l'incremento dell'oblazione, infatti, non inciderebbe sull'ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché la Regione non avrebbe modificato né alterato i presupposti sostanziali al cui verificarsi è possibile beneficiare dell'estinzione del reato mediante oblazione, limitandosi ad ampliare le finalità di interesse pubblico cui destinare le somme di denaro riscosse a tale titolo, peraltro pur sempre relative a interessi primari come la valorizzazione del paesaggio e il governo del territorio.

2.2.- Non sarebbe fondato neanche il secondo motivo di ricorso, avente ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in relazione all'ambito di competenza statale relativo alla tutela della concorrenza.

Contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, infatti, la disposizione impugnata non interverrebbe a disciplinare un aspetto delle procedure di gara, riferendosi unicamente a un aspetto della fase esecutiva dei contratti pubblici e dettando una «misura compulsoria, diretta a favorire indirettamente la regolarità contributiva degli aggiudicatari, mediante la previsione di un'inesigibilità parziale del credito, che non incide, però, sulle procedure di gara né pare idonea a sortire alcun effetto sotto il profilo della concorrenza».

Inammissibile per difetto di motivazione, e in ogni caso non fondata, sarebbe poi la doglianza contenuta nel ricorso e relativa alla violazione dell'art. 81 Cost., considerato che le somme non svincolate e trattenute dalla stazione appaltante ai sensi della normativa statale interposta non potrebbero comunque essere impiegate per sanare le eventuali irregolarità contributive emergenti dal DURC della ditta aggiudicataria. Di conseguenza, ogni minore entrata contributiva sarebbe imputabile alla disposizione impugnata solo «in modo del tutto indiretto, mediato e indeterminato».

2.3.- Non fondato sarebbe anche, secondo la difesa regionale, il terzo motivo di ricorso, riguardante l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.



Tale disposizione si limiterebbe a disciplinare il regime autorizzatorio per l'asporto di sabbie e ghiaie unicamente «sotto il profilo della compatibilità con il buon regime delle acque», razionalizzandolo in caso di assenza del piano delle estrazioni e consentendo, in tale evenienza, «la presentazione di progetti pluristrutturati che prevedano più interventi coordinati, ma, al contempo, distinti e separati, singolarmente non eccedenti i venti mila metri cubi e, complessivamente, gli ottanta mila metri cubi di materiale da estrarre».

Secondo la difesa della Regione, la disposizione non diminuirebbe affatto la tutela, bensì l'accrescerebbe, stabilendo un limite massimo di metri cubi da estrarre nell'ipotesi in cui sia chiesta l'autorizzazione di più interventi tra loro correlati o coordinati, «sia pure distinti 'geograficamente' e/o 'qualitativamente'».

2.4.- Il quarto e ultimo motivo di ricorso, per cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, non sarebbe fondato in ragione dell'errata esegesi della norma regionale operata dal ricorrente.

La disposizione regionale impugnata, pur non richiamandola espressamente nel dettaglio, presuppone pacificamente l'applicazione della disciplina statale in materia di autorizzazione paesaggistica (sono richiamate, in quanto relative a fattispecie analoghe, le sentenze di questa Corte n. 251 e n. 201 del 2021). Il richiamo, operato in essa, al «titolo» in capo alle strutture di Giunta a effettuare gli interventi di ripristino ivi previsti indicherebbe infatti, secondo la Regione, unicamente «l'astratta legittimazione» a compiere gli interventi enumerati, «senza incidere sul regime autorizzatorio correlato, che segue e conforma la titolarità della predetta legittimazione ad intervenire».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria la Regione Veneto, insistendo per l'inammissibilità e la non fondatezza delle censure contenute nel ricorso.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 66 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, 9, 19 e 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

2.- Con il primo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., lamentando la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento [...] penale».

Per il fatto di utilizzare le risorse derivanti dall'incremento dell'oblazione prevista dalla legge sul condono per finalità diverse da (e ulteriori rispetto *a*) quelle contemplate dalla legislazione statale, e segnatamente dall'art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto col vincolo di destinazione in essa stabilito, con l'effetto di incidere sul complessivo regime dell'oblazione quale presupposto per l'estinzione del reato, espressione del monopolio statale riguardante la rinuncia all'esercizio della pretesa punitiva.

2.1.- La difesa della Regione Veneto eccepisce l'inammissibilità della questione, perché il ricorso non addurrebbe alcun argomento a sostegno della riconducibilità della disposizione impugnata alla materia dell'ordinamento penale.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorso, anche richiamando estesamente alcuni precedenti di questa Corte (e, in particolare, la sentenza n. 196 del 2004), ritiene che la destinazione delle somme derivanti dall'incremento dell'oblazione stabilito a livello regionale, per il fatto di accedere a un istituto mirante a dettare presupposti e modalità di estinzione dei reati per effetto del condono edilizio, afferirebbe al regime complessivo di questi ultimi, così da tradursi in un vincolo di destinazione a carico delle regioni fondato sul titolo di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

In presenza di un'articolazione dei motivi di ricorso priva di evidenti profili di genericità o di contraddittorietà, la prospettata eccezione attiene al merito della questione di legittimità costituzionale, in quanto volta a dimostrarne la non fondatezza, e in tale sede deve essere quindi vagliata (*ex multis*, sentenze n. 193 del 2022, n. 139 del 2020, n. 142 e n. 40 del 2018).

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

L'impugnato art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 sostituisce il comma 1-*bis* dell'art. 4 della legge reg. Veneto n. 21 del 2004, prevedendo che l'incremento dell'oblazione prevista dalla legge sul condono, fissato dal comma 1 del medesimo art. 4, è destinato, oltre che alle finalità indicate dal medesimo comma 1 («per politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati e compromessi da fenomeni di abusivismo edilizio, ovvero per i rilievi aerofotogrammetrici previsti dall'articolo 23 della legge n. 47 del 1985»), ad ulteriori finalità, e in particolare:

«*a*) ad interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico su siti di interesse regionale che sono individuati dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare;



b) agli interventi, promossi dai comuni singoli o associati, di riqualificazione urbana di cui all'articolo 6 della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"", nonché per le spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile, approvati ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della medesima legge regionale n. 14 del 2017». A tale previsione si aggiunge che «[1] a Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, determina criteri e modalità di assegnazione del contributo».

Questa Corte ha più volte affermato che il condono edilizio straordinario disciplinato dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, opera su due piani distinti: «sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi; su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)» (sentenza n. 70 del 2008).

In questo quadro, anche per effetto dei molteplici rinvii operati dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, a diverse disposizioni della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), in particolare ai Capi IV e V (art. 32, comma 25, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito), il pagamento dell'oblazione costituisce il presupposto per l'estinzione non solo dei reati edilizi (art. 38, comma secondo, della legge n. 47 del 1985, richiamato dall'art. 32, comma 36, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito), ma anche dei procedimenti di esecuzione delle relative sanzioni amministrative (art. 38, comma quarto, della legge n. 47 del 1985), oltre a integrare uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria (art. 32, comma 37, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

Ai fini della estinzione del reato, in particolare, l'art. 32, comma 36, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, richiede il concorso di tre elementi: la presentazione della domanda di definizione dell'illecito nei termini, il pagamento integrale dell'oblazione (come determinata nell'Allegato 1 allo stesso decreto e nei termini ivi indicati) e, infine, il decorso di trentasei mesi da tale pagamento.

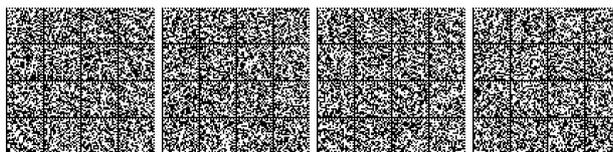
Il versamento integrale dell'oblazione è, quindi, elemento costitutivo della fattispecie estintiva del reato, e come tale si riconnette alla competenza esclusiva del legislatore statale, che non solo è l'unico che può intervenire sulla sanzionabilità penale (sentenze n. 178 e n. 2 del 2019), ma dispone anche, specie in occasione di sanatorie amministrative, «di assoluta discrezionalità in materia di "estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità" (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989)» (sentenza n. 196 del 2004).

2.3.- Nell'ambito della disciplina dell'oblazione, l'art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, ha stabilito che «[1]e regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevederne, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47».

Con specifico riguardo a tale disciplina, questa Corte ha affermato che essa si impone alle regioni, in quanto riconducibile al monopolio in capo allo Stato sulle scelte sanzionatorie, unicamente in relazione alla «misura dell'oblazione, [a]i relativi termini di versamento, ed in genere [al]le relative articolazioni procedurali ed organizzative» (sentenza n. 198 del 2004). Per il fatto di inerire a una fattispecie estintiva del reato che si ripercuote, nei termini anzidetti, anche sulla sanzionabilità amministrativa, i presupposti e le procedure dell'oblazione si impongono alle regioni anche in vista della collaborazione cui sono tenuti - nell'ambito del complessivo procedimento - i Comuni, titolari di fondamentali poteri di gestione e controllo del territorio, con l'autorità giurisdizionale (sentenza n. 196 del 2004). Una collaborazione, quest'ultima, dovuta anche al fatto che «il giudice penale non ha competenza "istituzionale" per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici» (sentenze n. 146 del 2021 e n. 370 del 1988).

Tuttavia, alla disciplina dell'oblazione in quanto ricadente nell'ambito di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., resta con ogni evidenza estranea la destinazione degli introiti che le regioni riscuotono per effetto dell'incremento consentito dall'art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

Non venendo in discussione, nella fattispecie in esame, la destinazione dei proventi della fattispecie ordinaria di oblazione, ma solo l'impiego della quota incrementale liberamente modulabile dalle regioni, assume rilievo dirimente la circostanza che la tipologia degli interventi che tali fondi sono destinati a sostenere non è correlata - tanto nella normativa statale, quanto in quella regionale in esame - alle attività procedurali e organizzative concernenti le singole domande di condono, ma unicamente al perseguimento di finalità generali inerenti al governo del territorio, situandosi così completamente "a valle" della fattispecie estintiva del reato. Ne discende, pertanto, l'inconferenza del parametro dedotto nel ricorso rispetto all'ambito materiale cui deve essere ascritta la disposizione impugnata (sentenze n. 248 del 2022, n. 198 del 2021 e n. 286 del 2019).



La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 deve quindi dichiararsi non fondata.

3.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., quest'ultimo relativamente alla materia «tutela della concorrenza».

Prevedendo un esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, il legislatore regionale avrebbe dettato una «regola di gara» lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza. In particolare, il citato art. 9 contrasterebbe con l'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, secondo il quale tale ritenuta è operata «[i]n ogni caso» - indipendentemente, quindi, dalla tipologia contrattuale o dalla soglia di rilevanza economica - e può essere svincolata «soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva».

La disposizione regionale violerebbe anche l'art. 81 Cost., perché sarebbe suscettibile, secondo il ricorrente, di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in termini di minori entrate contributive, nel caso in cui la stazione appaltante non potrà operare la ritenuta in parola nei confronti di un aggiudicatario non in regola con gli adempimenti contributivi e previdenziali.

3.1.- La difesa regionale eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità del motivo di ricorso consistente nella violazione dell'art. 81 Cost., per difetto di motivazione e carente ricostruzione del quadro normativo.

Nel ricorso, infatti, non sarebbe fornita una sufficiente motivazione in ordine al meccanismo attraverso il quale la norma regionale determinerebbe minori entrate contributive.

L'eccezione è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (tra le tante, sentenze n. 119 del 2022, n. 219 e n. 171 del 2021). Il ricorrente, pertanto, "ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure" (così, di recente, sentenza n. 95 del 2021)» (sentenza n. 259 del 2022).

Nel caso in esame, l'impugnativa - riferita al rischio di nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica conseguente alla dedotta impossibilità di vincolare le ritenute, a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi, al rilascio del documento unico di regolarità contributiva - si rivela in effetti assertiva e apodittica, limitandosi ad affermare il *vulnus* senza ulteriormente circostanziare i termini e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale.

Deve pertanto essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 81 Cost., dell'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.

3.2.- Quanto alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Regione Veneto ne deduce l'insussistenza sulla base di due argomentazioni.

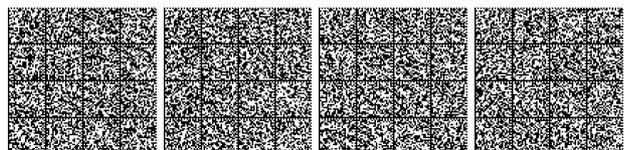
Per un verso, si assume che per effetto del richiamo, nell'art. 36 cod. contratti pubblici, dei soli «principi» di cui all'art. 30, comma 1, del medesimo codice come fonte regolativa dei contratti sotto soglia, la ritenuta di garanzia di cui al comma 5-bis del medesimo art. 30 non si applicherebbe a tale tipologia di contratti, e questo dimostrerebbe la legittimità dell'impugnato art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.

Per altro verso, si osserva che, afferendo la ritenuta di garanzia alla fase dell'esecuzione del contratto e non a quella della selezione dei contraenti, la stessa sarebbe estranea alle finalità di tutela della concorrenza.

3.2.1.- La questione è fondata.

In primo luogo, deve escludersi che il tenore letterale e la *ratio* dell'art. 36 cod. contratti pubblici autorizzino a ritenere che la disciplina derogatoria dettata per i contratti sotto soglia si riferisca anche alle norme del medesimo codice poste a tutela della regolarità del rapporto di lavoro dei dipendenti degli operatori coinvolti nell'esecuzione dei contratti.

Le deroghe alla disciplina generale effettuate dall'art. 36 del richiamato codice riguardano infatti pressoché esclusivamente la fase dell'aggiudicazione, come è dimostrato dalla disciplina dei successivi commi del citato articolo; in ogni caso, le deroghe non possono incidere su previsioni, quale quella contenuta nell'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, poste a garanzia del regolare adempimento di oneri contributivi e previdenziali, che perseguono finalità di interesse generale e non solamente attinenti allo svolgimento del singolo rapporto contrattuale.



Né, in secondo luogo, si può ritenere che alla generalizzata applicazione della ritenuta di garanzia, in quanto ricadente nella fase di esecuzione del contratto e non in quella di selezione dei contraenti e di aggiudicazione, restino estranee finalità di tutela della concorrenza.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost. “non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza ‘nel mercato’), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza ‘per il mercato’)» (sentenza n. 137 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2022).

Alla luce di tale orientamento, che impone di considerare la nozione di concorrenza nel contesto del diritto dell’Unione europea, non può ritenersi che la fase dell’esecuzione contrattuale, poiché successiva alla procedura di gara, sia per ciò solo estranea alla materia della concorrenza. Si consideri che le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 2014 in materia di contratti pubblici (direttive del 26 febbraio 2014 n. 2014/23/UE, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, n. 2014/24/UE, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, e n. 2014/25/UE, sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE), ispirate al principio di libera concorrenza, regolano anche profili attinenti all’esecuzione, in quanto in grado di condizionare il gioco competitivo.

L’istituto della ritenuta di garanzia, disciplinato dall’art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, sebbene sia volto a disciplinare le procedure di pagamento e quindi afferisca materialmente alla fase dell’esecuzione del contratto, si raccorda da un punto di vista funzionale e teleologico alle altre disposizioni del codice poste a tutela del rispetto, da parte del soggetto affidatario o esecutore del contratto, degli obblighi contributivi e previdenziali, costituendone pertanto un’essenziale articolazione procedimentale.

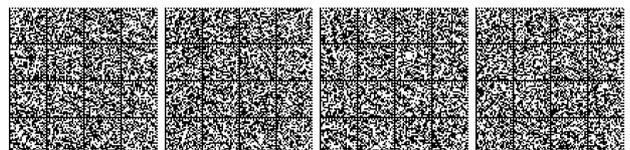
Ad assumere rilievo, a tal fine, sono le previsioni contenute nell’art. 80, comma 4, cod. contratti pubblici - con cui viene stabilita l’esclusione dalla procedura per i concorrenti in relazione ai quali siano emerse «violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali», tra le quali rientrano specificamente quelle «ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva» -, nonché nei successivi artt. 113-bis, comma 1-quinquies, e 105, comma 10. Quest’ultimo, in particolare, prevede che «[p]er i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell’esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si applicano le disposizioni di cui all’articolo 30, commi 5 e 6».

E proprio le disposizioni da ultimo richiamate attribuiscono alla stazione appaltante il potere di trattenere dal certificato di pagamento, «[i]n caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva» relativo al personale impiegato nell’esecuzione del contratto, «l’importo corrispondente all’inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi» (art. 30, comma 5), o di operare direttamente le retribuzioni dovute al personale, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all’esecutore del contratto (art. 30, comma 6).

3.2.2.- La ritenuta disciplinata dall’art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, pertanto, è istituto volto a presidiare l’effettività delle garanzie che la stazione appaltante è tenuta ad assolvere, in funzione anche surrogatoria rispetto all’aggiudicatario o agli altri esecutori, nei confronti del personale impiegato nelle attività di esecuzione del contratto. Ne discende che è riconducibile alla sua *ratio* anche l’esigenza di non vanificare, durante l’ultima fase della procedura di esecuzione, le istanze di correttezza e le più generali finalità di salvaguardia delle esigenze sociali che gravano sull’aggiudicatario e assumono specifico rilievo a partire dal momento in cui avviene la selezione.

La continuità che deve sussistere lungo l’intera fase procedimentale - dalla predisposizione dei meccanismi di selezione del contraente, all’aggiudicazione del contratto e alla sua esecuzione - con riguardo all’effettivo rispetto degli obblighi nei confronti dei lavoratori, impone di ritenere che anche la previsione della ritenuta di garanzia assolva a finalità inerenti alla tutela della concorrenza, perché rafforza e conferisce ulteriore effettività alla necessità che le imprese si mantengano in possesso dei requisiti di regolarità contributiva e previdenziale, così da non menomare l’originaria par condicio tra i soggetti in gara.

Nel contesto della contrattualistica pubblica, la garanzia della correttezza degli operatori - che deve sussistere lungo l’intera vita della vicenda contrattuale (dalla procedura di selezione fino al compimento dell’esecuzione del contratto) - non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale



per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara. In questa prospettiva, le garanzie che assicurano la correttezza degli operatori (nella specie, concernente il profilo contributivo) afferiscono anche alla tutela della concorrenza.

Questa Corte, del resto, ha già affermato che «il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza “nel mercato”» e che la finalità perseguita dal documento unico di regolarità contributiva, che è quella «della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza», ha «evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza» (sentenza n. 141 del 2020).

Alla luce di ciò, si deve ritenere che l'esonero dalla ritenuta di garanzia operato dalla disposizione impugnata, relativa ai contratti pubblici incidenti sul territorio regionale, non conformandosi alla regola stabilita dalla legge statale anche in nome della tutela della concorrenza (nell'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici) violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.

4.- Il ricorrente impugna anche l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

Tale disposizione modifica l'art. 2, comma 2, della legge reg. Veneto n. 41 del 1988 il quale, prima della sua modifica, prevedeva che il limite all'estrazione di sabbie e ghiaie negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale, in assenza di piani estrattivi, «è abbassato a 20.000 metri cubi». Per effetto della modifica apportata dalla disposizione impugnata, il medesimo limite «è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento». Il secondo periodo del medesimo comma 2, anch'esso introdotto dall'impugnato art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, prevede poi che «[p]ossono essere presentati dal medesimo soggetto progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia, finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi».

Il ricorrente lamenta la riduzione, attraverso lo stravolgimento della precedente previsione, del livello di tutela ambientale e paesaggistica che discenderebbe dall'ampliamento dei quantitativi di materiali litoidi che possono essere prelevati, in assenza di piani estrattivi, da aree soggette a vincoli *ex lege* quali quelli relativi all'art. 142, comma 1, lettere a), b) e c), cod. beni culturali, per di più in una Regione, come il Veneto, ancora priva di pianificazione paesaggistica.

La difesa regionale contesta l'assunto, muovendo dal presupposto che, con le modifiche apportate dall'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, il livello di tutela si sarebbe in realtà innalzato, perché al limite di 20.000 metri cubi per singolo intervento si aggiungerebbe oggi quello in grado di vincolare i «progetti pluristrutturati», che incontrerebbero anche il limite complessivo (per un massimo di quattro interventi di estrazione) di 80.000 metri cubi.

4.1.- È necessario, prima di affrontare la questione nel merito, ricostruire il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, anche alla luce della disciplina statale che ha, nel tempo, regolamentato l'esercizio delle funzioni regionali connesse all'autorizzazione di tali attività estrattive.

4.1.1.- L'art. 1 della legge reg. Veneto n. 41 del 1988, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 45 (Legge di stabilità regionale 2020), prevede attualmente che «[l]'estrazione e l'asporto di sabbia e ghiaie nell'alveo e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali di competenza regionale, laddove si appalesi la necessità di attuare interventi per la sicurezza e la buona regimazione delle acque, è regolata da piani di estrazione predisposti dagli uffici regionali del Genio civile e approvati dal direttore della struttura regionale competente in materia di difesa del suolo».

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 41 del 1988 prevede, inoltre, che l'attività di estrazione di sabbie e ghiaie debba essere autorizzata, «sotto il profilo della compatibilità con il buon regime delle acque e in armonia coi piani stessi» dal direttore dell'ufficio regionale del Genio civile competente per territorio fino a 30.000 metri cubi e, oltre tale quantità, dal direttore della struttura regionale competente in materia di difesa del suolo.

Il successivo comma 2 dell'art. 2 della medesima legge regionale, come modificato, da ultimo, dalla disposizione impugnata, stabilisce le condizioni per l'esercizio dell'attività estrattiva in assenza di piani, prevedendo come detto che, in tal caso, il limite è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento (laddove in passato tale ultimo inciso non era contemplato) e, inoltre, che possono essere presentati progetti di estrazione e asporto di materiali, finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, «per quantitativi complessivi fino a un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi».

È necessario rilevare, infine, che, ai sensi del comma 3 dell'art. 2 della richiamata legge regionale, le autorizzazioni previste dal comma 1 (cioè nei casi in cui i piani estrattivi siano stati adottati) e dal comma 2 (cioè nel caso in cui tali piani non vi siano) «sono rilasciate in conformità alla disciplina vigente in materia di valutazione di impatto ambientale».



4.1.2.- Per il suo contenuto, la disposizione impugnata mostra di avere una potenziale incidenza su alcune aree soggette a vincolo paesaggistico *ex lege*, in particolare su «i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna» (art. 142, comma 1, lettera c, cod. beni culturali).

L'attività di redazione degli elenchi e, con essa, la ricognizione dei corsi d'acqua cui riconoscere tutela a fini paesaggistici è stata demandata alle regioni già con l'art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431.

L'avvenuto completamento di tale attività di ricognizione ha comportato l'individuazione dei corsi d'acqua cui applicare il complesso delle norme statali poste a tutela del paesaggio in tutte le sue articolazioni, nelle quali rientrano anche gli aspetti naturalistici legati al regime delle acque. In questa ottica, già l'art. 5 della legge 5 gennaio 1994, n. 37 (Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche), prevedeva che «[s]ino a quando non saranno adottati i piani di bacino nazionali, interregionali e regionali, previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni, i provvedimenti che autorizzano il regolamento del corso dei fiumi e dei torrenti, gli interventi di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque, compresi quelli di estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale e lacuale, devono essere adottati sulla base di valutazioni preventive e studi di impatto, redatti sotto la responsabilità dell'amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzativo».

Successivamente, per effetto degli artt. 86 e 89 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) molte delle funzioni amministrative relative alla gestione del demanio idrico, tra cui quelle concernenti le «concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua» (art. 89, comma 1, lettera d), sono state trasferite alle regioni, che quindi sono oggi chiamate a individuare i corsi d'acqua di interesse paesaggistico e a svolgere le funzioni amministrative inerenti al demanio idrico, anche esercitando i poteri autorizzatori connessi a tali attività estrattive.

4.2.- Poste tali premesse, la questione è fondata.

Contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, l'esegesi della disposizione impugnata conduce a ritenere che, con le modifiche ad essa da ultimo apportate, siano state considerevolmente ampliate le quantità di materiale litoide che può essere estratto dagli alvei e dalle zone golenali in assenza di appositi piani redatti ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 41 del 1988.

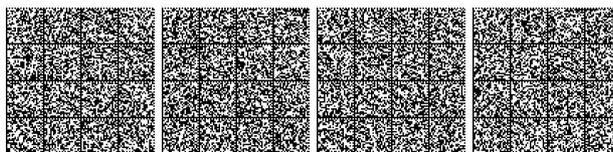
Laddove, infatti, l'eccezionalità di un'autorizzazione all'attività estrattiva in assenza di piani doveva portare a qualificare come non replicabile il prelievo straordinario nei limiti dei 20.000 metri cubi, oggi l'assolutezza del limite è rapportata a una pluralità di interventi di estrazione e commisurata a un volume massimo quattro volte superiore (pari a 80.000 metri cubi), senza che la disposizione, inoltre, circoscriva l'attività in questione ai medesimi materiali da estrarre e a un medesimo contesto geografico.

Alla luce di ciò, il ricorrente ha ragione nel dolersi non tanto di un difetto di competenza del legislatore veneto a intervenire nella materia *de qua*, ma di un irragionevole esercizio della medesima con riguardo alla specifica norma in esame.

In considerazione del fatto che l'attività di estrazione in questione incide significativamente su beni vincolati *ex lege* a fini di tutela paesaggistica, risulta evidente l'irragionevolezza di una previsione che, per il caso di assenza di piani estrattivi, aumenti le quantità di materiale litoide estraibile rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore veneto a tutela del buon regime delle acque.

A fronte della previsione di portata generale che subordina l'autorizzazione degli interventi estrattivi alla necessaria compatibilità con le previsioni del piano (art. 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 41 del 1988) - individuando, fra l'altro, diverse autorità preposte al rilascio della stessa a seconda del superamento o meno della soglia di 30.000 metri cubi di materiale litoide da asportare - la scelta di consentire in via eccezionale, in assenza del piano, interventi che possono condurre al prelievo di quantitativi complessivi del medesimo materiale notevolmente superiori (fino a 80.000 metri cubi) appare manifestamente incongrua.

È necessario, peraltro, considerare che in Veneto non si è ancora addivenuti al completamento del percorso concertato di pianificazione paesaggistica, e che, al fine della relativa valutazione di compatibilità, non può sopperire la valutazione di impatto ambientale, rivolta ad altri fini.



Pertanto, in considerazione dell'irragionevolezza della scelta del legislatore veneto di aumentare la quantità di materiali litoidi che si possono estrarre in assenza di piani estrattivi, e dell'incidenza che tale ampliamento determina sulla salvaguardia di un adeguato livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio, deve ritenersi sussistente il contrasto tra la disposizione regionale impugnata e gli artt. 3 e 9 Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.

5.- Oggetto di impugnazione è, infine, l'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in base al quale le strutture della Giunta regionale competenti per territorio vengono autorizzate a effettuare «interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque» (comma 1).

Il ricorso deduce la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *s*), e sesto, Cost., poiché gli interventi in questione riguarderebbero ambiti soggetti a vincolo paesaggistico *ex lege* ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettere *b*), *c*) e *g*), cod. beni culturali e dovrebbero, quindi, essere subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, a meno di ritenerli riconducibili alle fattispecie previste dall'art. 149 del sopra richiamato codice, come specificate nell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, nonché dall'art. 36 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito.

5.1.- Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili le censure riferite alla violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e sesto, Cost., in quanto non sorrette da alcuna argomentazione e, pertanto, prospettate in maniera del tutto generica e apodittica.

5.2.- Nel merito, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non è fondata, nei termini di seguito precisati.

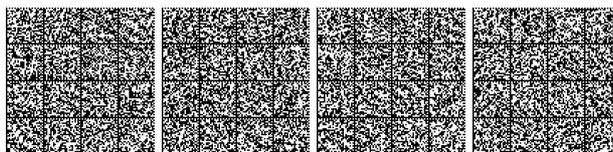
L'impugnato art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 demanda alle strutture della Giunta regionale il compito di effettuare, a fini di «prevenzione e riduzione del rischio idraulico sui corsi d'acqua di competenza regionale», «interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque» (comma 1).

Se è vero che tali interventi, come sostiene il ricorrente, mostrano di incidere potenzialmente su ambiti oggetto di vincolo paesaggistico *ex lege*, quali quelli di cui all'art. 142, comma 1, lettere *b*) («territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia»), *c*) (fiumi, torrenti, e corsi d'acqua) e *g*) (i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento), cod. beni culturali, si deve osservare, d'altro canto, che essi risultano sostanzialmente equivalenti alle attività contemplate dal punto A.25. dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, che espressamente esonera dall'autorizzazione paesaggistica «interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque e che non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua; interventi di manutenzione e ripristino funzionale dei sistemi di scolo e smaltimento delle acque e delle opere idrauliche in alveo».

Come questa Corte ha affermato in più occasioni, benché le disposizioni contenute in tale atto regolamentare non siano di per sé sole idonee, per la loro collocazione nel sistema delle fonti, «a veicolare le grandi riforme economico-sociali», esse costituiscono «senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria» (sentenze n. 21 del 2022 e n. 160 del 2021).

Nel caso di specie, l'ambito e la finalizzazione degli interventi di cui alla disposizione impugnata coincidono in modo pressoché integrale con quanto la norma statale ora richiamata espressamente sottrae all'autorizzazione paesaggistica, con la conseguenza che l'attività demandata alle strutture della Giunta regionale dall'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 non potrà che svolgersi nei limiti segnati dalla norma interposta statale, anche con riferimento alle parti di essa non testualmente riprodotte nella disposizione impugnata, ma chiaramente in essa implicate, non ostandovi il loro tenore letterale (con riguardo, in particolare, alla necessità che gli interventi in questione «non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua»).

Così interpretata la disposizione impugnata, la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. deve essere dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e sesto, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230044

N. 45

Sentenza 6 febbraio - 17 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Estinzione del processo per inattività delle parti - Reclamo al collegio contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione ovvero rigetta l'eccezione relativa - Richiamo all'osservanza delle forme dell'art. 178, quarto e quinto comma, cod. proc. civ., senza prevedere che del collegio non possa far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato - Violazione del principio di terzietà e imparzialità del giudice - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura civile, art. 630, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 630, terzo comma, del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Udine, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra M. L. V. e altro e S. S. e altro, con ordinanza del 21 aprile 2022, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udita nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 aprile 2022, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Udine, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 630, terzo comma, del codice di procedura civile, «nella parte in cui richiama l'applicazione dell'art. 178, quarto e quinto comma c.p.c., disponendo quindi che il reclamo si propone al giudice dell'esecuzione (con ricorso o all'udienza) e che del collegio giudicante sul reclamo faccia parte anche il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato, anziché richiamare quanto previsto dall'art. 669-terdecies, comma secondo, primo periodo, c.p.c. o dall'art. 186-bis disp. att. c.p.c.».

2.- Il rimettente riferisce che, nell'ambito di una procedura di esecuzione immobiliare presso il Tribunale di Udine, il giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 30 dicembre 2021, ha rigettato l'istanza di estinzione del giudizio avanzata dalle debentrici esegutate e che, avverso tale ordinanza, le debentrici hanno proposto tempestivo reclamo al collegio, ai sensi dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ.

Costituitosi il collegio, le reclamanti hanno formulato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost., un'eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 50-bis, 50-quater, 178, 630, 669-terdecies e 738 cod. proc. civ., nonché dell'art. 186-bis delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, in quanto consentirebbero la partecipazione del giudice che ha adottato il provvedimento reclamato al collegio che decide sul reclamo.

3.- Il Tribunale di Udine ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del solo art. 630, terzo comma, cod. proc. civ. nel suo rinvio all'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ., in riferimento a parametri costituzionali parzialmente diversi: gli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

Il giudice *a quo* ritiene che il citato rimando dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ. all'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ. comporti la necessaria partecipazione al collegio del reclamo del magistrato che, in veste di giudice dell'esecuzione, si è pronunciato sull'estinzione.

3.1.- In punto di rilevanza, il Tribunale di Udine afferma che, poiché nel giudizio *a quo* del collegio che esamina il reclamo fa parte anche il giudice-persona fisica che ha emesso l'ordinanza reclamata, la norma su cui vertono i dubbi di legittimità costituzionale sarebbe di «diretta applicazione [nel] giudizio», in quanto volta a «determinare la composizione [del] collegio giudicante».



3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ravvisa plurime ragioni di contrasto con diverse norme costituzionali.

3.2.1.- In primo luogo, il Tribunale di Udine svolge una censura in riferimento all'art. 3 Cost., che si sviluppa a partire dalla considerazione che, nell'attuale ordinamento giuridico, numerose previsioni sono volte a impedire la partecipazione del giudice, che ha adottato un provvedimento, al successivo giudizio promosso contro il medesimo.

In particolare, ravvisa una irragionevole disparità di trattamento fra le disposizioni censurate e la disciplina relativa all'opposizione agli atti esecutivi, rispetto alla quale l'art. 186-bis disp. att. cod. proc. civ. prevede che «[i] giudizi di merito di cui all'articolo 618, secondo comma, del codice [di procedura civile] sono trattati da un magistrato diverso da quello che ha conosciuto degli atti avverso i quali è proposta opposizione».

Inoltre, muove un'ulteriore, analoga censura, adottando quale *tertium comparationis* anche la disposizione relativa al reclamo avverso l'ordinanza con la quale viene concesso o negato il provvedimento cautelare nell'ambito del processo esecutivo. Si tratta dell'art. 669-terdecies, secondo comma, primo periodo, cod. proc. civ., in base al quale «[i]l reclamo contro i provvedimenti del giudice singolo del tribunale si propone al collegio, del quale non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato».

3.2.2.- In secondo luogo, il rimettente sostiene che la partecipazione obbligatoria del giudice dell'esecuzione al giudizio di reclamo, unitamente all'omessa previsione della sua incompatibilità, arrechi un vulnus all'art. 111 Cost., secondo comma, Cost., nella parte in cui «prescrive che ogni processo si svolga dinanzi a un giudice imparziale».

A supporto di tale censura, invoca quanto chiarito da questa Corte in merito alla necessità che il legislatore impedisca «che il giudice possa pronunciarsi due volte sulla medesima res iudicanda (Corte Cost. n. 335/2002), onde evitare la c.d. forza della prevenzione».

In particolare, dopo aver dato atto - sempre sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte - che le implicazioni del principio di imparzialità nel processo civile e in quello amministrativo non sono le stesse che il medesimo principio ha nel processo penale, il giudice *a quo* osserva che il giudizio di reclamo, ex art. 630, terzo comma, cod. proc. civ., è fondato su «un contraddittorio solamente cartolare» e si limita ad accertare il «verificarsi o meno di una fattispecie estintiva del processo, e cioè la stessa identica questione che il giudice dell'esecuzione ha affrontato, allorché è stato chiamato in prima battuta a risolvere l'eccezione sollevatagli o rilevata d'ufficio».

L'identità di res iudicanda tra la valutazione svolta dal giudice dell'esecuzione e quella destinata a compiersi dinanzi al collegio del reclamo implicherebbe la necessità costituzionale di non consentire la partecipazione del giudice dell'esecuzione alla fase del reclamo.

3.2.3.- Infine, le medesime considerazioni concernenti la forza della prevenzione inducono il rimettente a ravvisare una lesione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui «afferma il diritto di ogni persona a che il suo processo si svolga dinanzi ad un tribunale "imparziale"».

Il giudice *a quo* richiama, in proposito, diverse pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'imparzialità del giudice (sentenze 1° febbraio 2005, Indra contro Slovacchia; 24 luglio 2012, Toziczka contro Polonia; 2 maggio 2019, Pasquini contro San Marino), osservando che, secondo la giurisprudenza convenzionale, «[u]na delle possibili situazioni in cui si può temere un difetto di imparzialità dell'organo giurisdizionale, di natura funzionale, può riguardare l'esercizio nel medesimo procedimento di diverse funzioni giudiziarie da parte della stessa persona».

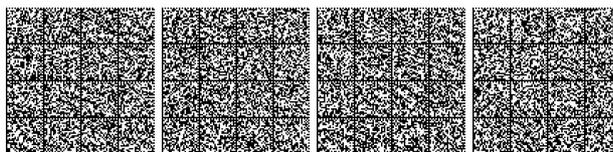
Di qui, il dubbio di un contrasto delle disposizioni censurate anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, come interpretato dalla Corte EDU.

3.3.- Il rimettente sostiene di aver tentato un'interpretazione costituzionalmente orientata, ma di averla reputata impraticabile.

Sarebbe di ostacolo alla via ermeneutica, innanzitutto, il rinvio dell'art. 630 cod. proc. civ. all'art. 178, quinto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui «prescrive, implicitamente ma chiaramente, che il giudice dell'esecuzione integra il collegio decidente».

Inoltre, non sarebbe applicabile la disposizione in materia di astensione obbligatoria di cui all'art. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ., in quanto il reclamo, al pari dell'opposizione agli atti esecutivi, non configurerebbe tecnicamente un «altro grado del processo».

Il rimettente invoca, pertanto, una sentenza di questa Corte che dichiari costituzionalmente illegittimo l'art. 630 cod. proc. civ. nella parte in cui richiama l'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ., disponendo che del collegio chiamato a decidere sul reclamo debba far parte il giudice che ha adottato l'ordinanza contestata, anziché prevedere una incompatibilità di tale giudice, come nelle fattispecie di cui agli artt. 669-terdecies, secondo comma, primo periodo, cod. proc. civ. e 186-bis disp. att. cod. proc. civ.



4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

4.1.- I motivi di inammissibilità fatti valere sono due.

Innanzitutto, la difesa dello Stato osserva che l'estinzione del processo esecutivo può verificarsi per cause tipiche e atipiche, e che, secondo il diritto vivente, il reclamo ex art. 630 cod. proc. civ. costituisce rimedio appropriato solo avverso i provvedimenti concernenti cause tipiche di estinzione del processo. Viceversa, nell'ipotesi di estinzione per cause atipiche, il rimedio sarebbe dato dall'opposizione agli atti esecutivi.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, il rimettente non avrebbe chiarito la ragione che giustificerebbe l'estinzione del processo nella fattispecie sottoposta al proprio esame.

Ne deriverebbe l'impossibilità di comprendere se il reclamo ex art. 630, terzo comma, cod. proc. civ. fosse lo strumento corretto per contestare il provvedimento del giudice dell'esecuzione o se, invece, dovesse essere riquilificato dal collegio. In sostanza, posto che la questione di legittimità costituzionale sollevata verrebbe in rilievo esclusivamente nell'ipotesi di effettiva ammissibilità del reclamo ex art. 630, terzo comma, cod. proc. civ., secondo la difesa statale non emergerebbe dall'ordinanza di rimessione «nessuna valutazione in ordine alla ammissibilità del mezzo di reclamo», sicché non vi sarebbero «i presupposti di una compiuta valutazione della rilevanza della questione posta».

Di seguito, l'Avvocatura dello Stato obietta che il tentativo di interpretazione conforme esperito dal giudice *a quo* sarebbe assistito da una motivazione meramente apodittica.

Dato che nessuna norma afferma esplicitamente che del collegio di reclamo debba necessariamente far parte il giudice-persona fisica che ha adottato l'ordinanza reclamata, la difesa statale ritiene che il rimettente avrebbe potuto ben desumere dai principi generali la sussistenza, anche in questo caso, di un dovere di astensione ex art. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ. Tale conclusione sarebbe ulteriormente confortata dalla previsione per legge, nella parallela disciplina dell'opposizione agli atti esecutivi, dell'art. 186-*bis* disp. att. cod. proc. civ., che dispone l'incompatibilità tra giudice dell'esecuzione e giudice dell'opposizione.

4.2.- Nel merito, l'Avvocatura dello Stato reputa le questioni non fondate.

La difesa statale evoca al riguardo la giurisprudenza di questa Corte (ordinanza n. 497 del 2002) che, in materia di opposizione agli atti esecutivi, prima dell'introduzione dell'art. 186-*bis* disp. att. cod. proc. civ., aveva escluso l'incompatibilità tra giudice dell'esecuzione e giudice dell'opposizione, ritenendo l'opposizione non un incidente di esecuzione, ma un autonomo processo cognitivo che si colloca al di fuori della procedura esecutiva.

Quanto al richiamo al reclamo cautelare ex art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., il Presidente del Consiglio dei ministri reputa lo stesso inconfidente, data la disomogeneità fra i due rimedi.

Da ultimo, la difesa statale si riporta alla pronuncia di questa Corte (n. 460 del 2005), in tema di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento, sostenendo che le argomentazioni spese in quell'occasione dalla Corte, circa la natura impugnatoria del rimedio e la definitività del provvedimento, ove non opposto, si possano riferire anche al giudizio di reclamo disciplinato dall'art. 630 cod. proc. civ.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 21 aprile 2022, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2022, il Tribunale di Udine, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ., «nella parte in cui richiama l'applicazione dell'art. 178, quarto e quinto comma c.p.c., disponendo quindi che il reclamo si propone al giudice dell'esecuzione (con ricorso o all'udienza) e che del collegio giudicante sul reclamo faccia parte anche il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato, anziché richiamare quanto previsto dall'art. 669-*terdecies*, comma secondo, primo periodo, c.p.c. o dall'art. 186-*bis* disp. att. c.p.c.».

2.- Il giudice *a quo* riferisce che, nell'ambito di una esecuzione immobiliare presso il Tribunale di Udine, il giudice dell'esecuzione ha rigettato l'istanza di estinzione avanzata dalle debentrici esegutate e che, avverso tale ordinanza, le debentrici hanno proposto reclamo al collegio ai sensi dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ.

3.- Il Tribunale di Udine lamenta che la disposizione censurata vincoli il magistrato, che si è pronunciato sull'estinzione in veste di giudice dell'esecuzione, a partecipare al collegio del reclamo, anziché obbligarlo all'astensione.



3.1.- In punto di rilevanza, il rimettente sostiene che la norma processuale censurata viene «in diretta applicazione» nel giudizio *a quo*, in quanto determina la composizione del collegio giudicante, atteso che ne fa effettivamente parte il giudice-persona fisica che ha emanato l'ordinanza reclamata.

3.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ravvisa, in primo luogo, una irragionevole disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., fra la disposizione censurata e gli artt. 186-*bis* disp. att. cod. proc. civ. e 669-*terdecies*, secondo comma, primo periodo, cod. proc. civ., i quali prevedono la necessaria alterità fra il giudice che emette il provvedimento e quello chiamato a pronunciarsi sull'opposizione o sul reclamo avverso lo stesso.

In secondo luogo, il rimettente ritiene che la partecipazione obbligatoria del giudice dell'esecuzione al giudizio di reclamo e l'omessa previsione della sua incompatibilità arrechino un vulnus all'art. 111 Cost., secondo comma, Cost., là dove «prescrive che ogni processo si svolga dinanzi a un giudice imparziale».

Infine, il giudice *a quo* denuncia un contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui «afferma il diritto di ogni persona a che il suo processo si svolga dinanzi ad un tribunale "imparziale"».

4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

5.- In rito, la difesa statale ha sollevato due eccezioni.

5.1.- Con la prima, ha rilevato che il rimettente non avrebbe chiarito la ragione giustificativa dell'estinzione del processo nella fattispecie sottoposta al suo esame. Tale omissione inciderebbe sulla rilevanza, in quanto il rimedio del reclamo avverso il provvedimento di estinzione opererebbe solo per le ipotesi di estinzione tipica e non per quelle di estinzione cosiddetta atipica, per le quali andrebbe proposta l'opposizione agli atti esecutivi.

Nel caso in esame, posto che le questioni di legittimità costituzionalità sollevate verrebbero «in rilievo esclusivamente nell'ipotesi dell'effettiva ammissibilità del reclamo ex art. 630, terzo comma c.p.c.», non sussisterebbero «i presupposti di una compiuta valutazione della rilevanza della questione». In particolare, secondo l'Avvocatura dello Stato, non sarebbero decisive «né la qualificazione data dal G.E. al provvedimento adottato né quella data dalla parte al rimedio in concreto esperito, bensì quella offerta dal giudice "dell'impugnazione" nella decisione resa».

5.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Il giudice dell'impugnazione, nel promuovere questioni di legittimità costituzionale dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ. e nel motivare la loro rilevanza, sottintende che la causa estintiva su cui è chiamato a giudicare sia proprio quella regolata da tale disposizione, riferita all'estinzione per inattività delle parti.

Per converso, mancano nell'ordinanza elementi idonei a far ritenere di essere in presenza di fattispecie concrete diverse da quella espressamente disciplinata dall'art. 630 cod. proc. civ., il che esclude in radice il problema di stabilire se trovi applicazione detta disposizione o quella relativa all'opposizione agli atti esecutivi.

Né può condividersi il rilievo dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui il rimettente non avrebbe qualificato il provvedimento impugnato. Nel motivare la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ., il giudice *a quo* ha, infatti, inequivocabilmente operato un inquadramento normativo riferito alla citata disposizione e ha così riconosciuto la correttezza della qualifica data dal giudice dell'esecuzione e dalle reclamanti.

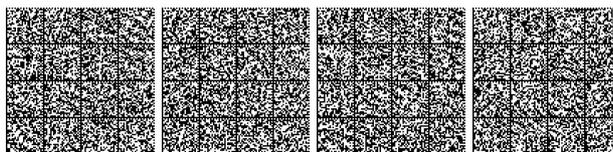
In definitiva, gli argomenti desumibili dall'ordinanza superano il vaglio di non implausibilità che questa Corte richiede per ritenere ammissibili le questioni sotto il profilo della rilevanza (*ex multis*, sentenze n. 193 e n. 88 del 2022 e n. 194 del 2021).

5.2.- Quanto alla seconda eccezione sollevata in rito dalla difesa statale, essa contesta il carattere apodittico della motivazione sulla impraticabilità di una interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata. In particolare, secondo la difesa statale, il coordinamento normativo dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ. con l'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ. non imporrebbe affatto la partecipazione del giudice-persona fisica, che ha adottato l'ordinanza reclamata, al collegio chiamato a giudicare sul reclamo.

5.2.1.- Anche la seconda eccezione non è fondata.

In ordine alla rilevanza, questa Corte - come già ribadito (*supra*, punto 5.1.1.) - si limita a operare uno scrutinio meramente esterno, volto a verificare la non implausibilità dell'interpretazione posta dal giudice *a quo* a fondamento dell'incidente di legittimità costituzionale.

Nel caso in esame, è vero che le disposizioni censurate non prevedono espressamente la necessaria partecipazione del giudice dell'esecuzione al giudizio di reclamo.



Tuttavia, non è implausibile desumere dal rinvio dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ. ai commi quarto e quinto dell'art. 178 cod. proc. civ., e in particolare dall'attribuzione al giudice dell'esecuzione del ruolo riferito al giudice istruttore, la sua necessaria partecipazione al collegio che giudica il reclamo.

Inoltre, va comunque sottolineato che la censura mossa dal rimettente è diretta nei confronti della norma non soltanto perché, a suo dire, contemplerebbe la suddetta partecipazione obbligatoria, ma anche perché ometterebbe di escludere la partecipazione del giudice dell'esecuzione al collegio del reclamo.

E, a tal riguardo, non è implausibile quanto argomenta il giudice *a quo*, sostenendo che la fattispecie al suo esame non «costituisc[a] tecnicamente “altro grado del medesimo processo”», sì da consentire l'applicazione dell'art. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ.

6.- Nel merito, questa Corte - avvalendosi del potere di decidere discrezionalmente e insindacabilmente l'ordine delle questioni da affrontare (*ex plurimis*, sentenze n. 246 del 2020; n. 258 del 2019; n. 148 del 2018) - ritiene di dover esaminare in via prioritaria il dubbio di legittimità costituzionale sollevato in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost.

7.- La questione è fondata.

8.- È importante ribadire - nel solco della giurisprudenza di questa Corte - che il «principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione ha pieno valore costituzionale con riferimento a qualunque tipo di processo (sentenze n. 51 del 1998; n. 326 del 1997)» (sentenza n. 387 del 1999).

Corollario del principio è «l'esigenza che il giudice non subisca la “forza della prevenzione” derivante da precedenti valutazioni relative alla stessa res iudicanda» (ordinanza n. 168 del 2002; nello stesso senso, ordinanza n. 28 del 2023 e sentenza n. 176 del 2001).

Vero è che questa Corte ha sottolineato come, in materia di imparzialità-terzietà, non si possano applicare «al processo civile ed ai processi amministrativi e tributari i principi elaborati con riferimento al processo penale, e segnatamente [le] incompatibilità di cui all'art. 34 del codice procedura penale, diverse essendo natura, struttura e funzione del processo penale (sentenze n. 326 del 1997, n. 51 del 1998, n. 363 del 1998 e, da ultimo, n. 78 del 2002)» (ordinanza n. 497 del 2002; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 78 del 2015).

Nondimeno, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che, anche con riferimento al processo civile, l'art. 111, secondo comma, Cost. ha rilevanti implicazioni.

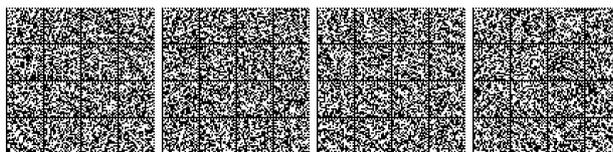
In particolare, il principio induce a escludere che il medesimo giudice possa «ripercorrere l'identico itinerario logico precedentemente seguito; sicché, condizione necessaria per dover ritenere una incompatibilità endoprocessuale è la preesistenza di valutazioni che cadano sulla stessa res iudicanda (*cf.* sentenza n. 131 del 1996)» (sentenza n. 387 del 1999).

8.1.- Facendo applicazione del principio, questa Corte, chiamata in passato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 1, numero 4), cod. proc. civ., che disciplina l'obbligo di astensione per il giudice che «“ha conosciuto” della causa “come magistrato in altro grado del processo”», ha ritenuto che l'«espressione “altro grado” non [possa] avere un ambito ristretto al solo diverso grado del processo, secondo l'ordine degli uffici giudiziari, come previsto dal [relativo] ordinamento» (sentenza n. 460 del 2005; nello stesso senso, sentenza n. 387 del 1999). Viceversa, la Corte ha sostenuto che la nozione debba «ricomprendere - con una interpretazione conforme a Costituzione - anche la fase che, in un processo civile, si succede con carattere di autonomia, avente contenuto impugnatorio, caratterizzata [...] da pronuncia che attiene al medesimo oggetto e alle stesse valutazioni decisorie sul merito dell'azione proposta nella prima fase, ancorché avanti allo stesso organo giudiziario» (ancora sentenza n. 460 del 2005).

L'intrinseca natura impugnatoria viene, pertanto, ravvisata, innanzitutto, nell'aver «il provvedimento soggetto a revisio “una funzione decisoria idonea di per sé a realizzare un assetto dei rapporti tra le parti, non meramente incidentale o strumentale e provvisorio ovvero interinale (fino alla decisione del merito), ma anzi suscettibile - in caso di mancata opposizione - di assumere valore di pronuncia definitiva, con effetti di giudicato tra le parti”». Inoltre, la medesima natura impugnatoria si inferisce dall'«essere “la valutazione delle condizioni che legittimano il provvedimento” non divergente, quanto a parametri di giudizio, “da quella che deve compiere il giudice dell'eventuale opposizione, se non per il carattere del contraddittorio e della cognizione sommaria”» (sentenza n. 460 del 2005, che nuovamente riprende la sentenza n. 387 del 1999).

8.2.- Nel corso del tempo, il legislatore è poi intervenuto in numerose occasioni al fine di assicurare, nell'ambito del processo civile, l'imparzialità rispetto a mezzi espressamente qualificati come reclami e a cui, in buona parte delle ipotesi, può riconoscersi una natura impugnatoria, ancorché si proponano dinanzi al medesimo ufficio giudiziario.

8.2.1.- Si tratta di interventi che hanno riguardato molteplici procedimenti: di natura cautelare (art. 669-*terdecies*, secondo comma, cod. proc. civ., introdotto dall'art. 74, comma 2, della legge 26 novembre 1990, n. 353, recante



«Provvedimenti urgenti per il processo civile» e modificato dall'art. 108 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante «Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado»); relativi all'apertura della successione (art. 749, terzo comma, cod. proc. civ., come modificato dall'art. 113, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 51 del 1998); inerenti alle procedure concorsuali in senso stretto (artt. 25, secondo comma, e 99, decimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante «Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa», come sostituiti rispettivamente dall'art. 22 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, recante «Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80» e dall'art. 6, comma 4, del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169, recante «Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80»); concernenti la composizione delle crisi da sovraindebitamento (artt. 10, comma 6, 11, comma 5, 12, comma 4, e 14, comma 5, della legge 27 gennaio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento», come modificata dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221).

Anche di recente, il legislatore ha introdotto una nuova ipotesi di incompatibilità con l'art. 3, comma 50, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), che ha modificato l'art. 739, primo comma, cod. proc. civ., relativo ai procedimenti in camera di consiglio in materia di famiglia e stato delle persone. Nel prevedere che, avverso i decreti del giudice tutelare non aventi contenuto patrimoniale o gestorio, è ammesso reclamo al tribunale in composizione collegiale, la disposizione appena richiamata stabilisce espressamente che «[d]el collegio non può fare parte il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato».

Infine, la stessa fattispecie che regola l'opposizione agli atti esecutivi, e che trova applicazione anche alle cause cosiddette atipiche di estinzione del processo esecutivo, ha visto l'intervento del legislatore che, con l'art. 52 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), ha introdotto l'art. 186-bis disp. att. cod. proc. civ. Quest'ultimo, in particolare, dispone che il giudizio di opposizione deve essere trattato da «un magistrato diverso da quello che ha conosciuto degli atti avverso i quali è stata proposta opposizione».

8.2.2.- La tecnica con cui è intervenuto il legislatore è stata, dunque, quella della tipizzazione delle fattispecie, con l'adozione di formule che variamente escludono dalla trattazione dell'opposizione o dalla partecipazione al collegio del reclamo il giudice che ha emanato il provvedimento opposto o reclamato.

La Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi su alcune delle citate ipotesi, ha chiarito trattarsi di una specificazione di obblighi di astensione per il giudice, dai quali consegue la facoltà per le parti di far valere la ricsuzione, ai sensi dell'art. 52 cod. proc. civ. (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 gennaio 2017, n. 1545; nonché sezione terza civile, sentenze 9 aprile 2015, n. 7121 e sezione sesta civile 28 ottobre 2014, n. 22854, con riferimento all'art. 186-bis, disp. att. cod. proc. civ.; sezione prima civile, ordinanza 15 aprile 2019, n. 10492, sentenze 9 novembre 2016, n. 22835 e 4 dicembre 2015, n. 24718, in materia di opposizione al decreto che dichiara l'esecutività dello stato passivo fallimentare).

9.- Nell'odierno giudizio, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma che regola il reclamo avverso l'ordinanza con cui il giudice dell'esecuzione dichiara l'estinzione del processo per inattività delle parti (o per le altre cause tipiche di estinzione) ovvero rigetta la relativa eccezione.

L'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ. dispone che la proposizione del reclamo è ammessa, da parte del debitore o del creditore pignorante ovvero degli altri creditori intervenuti, con l'osservanza delle forme di cui all'art. 178, commi terzo, quarto e quinto, cod. proc. civ. e che il tribunale in composizione collegiale provvede in camera di consiglio con sentenza.

A sua volta, il rinvio ai commi quarto e quinto dell'art. 178 cod. proc. civ. comporta che il reclamo sia presentato al giudice dell'esecuzione - così dovendosi intendere, nell'economia dell'art. 630 cod. proc. civ., il riferimento al giudice istruttore -, il quale provvede ad assegnare alle parti i termini per le necessarie difese, scaduti i quali «il collegio provvede entro i quindici giorni successivi».

Ebbene, premesso che il reclamo ha quale destinatario il tribunale in composizione collegiale, l'aver previsto la sua proposizione al giudice dell'esecuzione se, da un lato, non depone nel senso della obbligatorietà di una sua partecipazione al collegio, da un altro lato, certamente non lascia inferire un suo obbligo di astensione e la possibilità di una sua ricsuzione.



Queste, viceversa, si renderebbero necessarie, ove fosse implicato il principio di imparzialità-terzietà del giudice.

10.- Occorre, a questo punto, precisare che le istanze correlate al principio di imparzialità-terzietà del giudice, nell'ambito del processo civile, possono ben transitare anche attraverso una interpretazione sistematica e adeguatrice alla Costituzione dell'art. 51, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., relativamente alla nozione di «altro grado del processo».

Nondimeno le esigenze di certezza, particolarmente avvertite nella materia processuale, unitamente alla varietà e alla peculiarità delle ipotesi potenzialmente riconducibili alla *ratio* del gravame interno allo stesso ufficio giudiziario - come attesta il diffondersi di previsioni legislative che tipizzano la norma generale - sono tali da rendere la pronuncia additiva, invocata dal giudice rimettente, un rimedio funzionale alle citate esigenze.

E invero questa Corte è stata chiamata a valutare proprio con riguardo alla peculiare disciplina del reclamo, avverso i provvedimenti in materia di estinzione del processo esecutivo per cause tipiche, l'eventuale contrasto con il principio di imparzialità-terzietà.

È, dunque, tenuta a verificare se sussistano i presupposti per aggiungere una ulteriore, espressa ipotesi di incompatibilità del giudice, tale da implicare un suo obbligo di astensione e la conseguente facoltà per le parti di ricusazione, ai sensi dell'art. 52 cod. proc. civ. Come già ribadito da questa Corte, infatti, «[l]e insopprimibili esigenze di imparzialità del giudice sono risolvibili nel processo civile - per le sue caratteristiche - attraverso gli istituti della astensione e della ricusazione civile (ordinanze nn. 359 del 1998 e 356 del 1997 e sentenza n. 326 del 1997)» (sentenza n. 387 del 1999 e nello stesso senso sentenza n. 460 del 2005).

11.- Tanto premesso, occorre ricostruire il tipo di rapporto che intercorre fra il giudizio svolto dal giudice dell'esecuzione e quello che è chiamato a operare il collegio in sede di reclamo.

Sulla relazione fra questi due giudizi si sono espresse, di recente, sia pure per finalità diverse rispetto a quelle in esame, le sezioni unite civili della Corte di cassazione (sentenza 10 marzo 2022, n. 7877), che hanno posto in luce importanti indici ermeneutici volti a escludere i tratti del procedimento meramente bifasico.

In primo luogo, viene evidenziata la discontinuità fra il provvedimento del giudice dell'esecuzione e il reclamo, «che si dipana sullo sfondo dell'esecuzione forzata, ma del tutto al di fuori di essa» (così la già citata sentenza della Corte di cassazione n. 7877 del 2022), aprendo «un giudizio sul contrapposto interesse sostanziale dei creditori e del debitore a conseguire il risultato utile dell'espropriazione ovvero a riottenere la libera disponibilità dei beni pignorati o di quanto è stato ricavato dalla loro espropriazione» (ancora sentenza n. 7877 del 2022, richiamando Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 1° luglio 2005, n. 14096).

In secondo luogo, viene sottolineato che il reclamo palesa «una chiara natura impugnatoria», in ragione del fatto che, «se esso non è proposto nei termini previsti, la decisione già adottata in punto di estinzione si stabilizza» (Corte di cassazione, sentenza n. 7877 del 2022), il che si traduce nella chiusura del processo esecutivo - con le conseguenze che ne derivano ai sensi dell'art. 632 cod. proc. civ., a partire dalla cancellazione della trascrizione del pignoramento - o nella irrevocabilità della decisione reiettiva della eccezione.

Questa Corte, nel prendere atto del rilievo che il diritto vivente assegna ai citati indici ermeneutici, riscontra la natura lato sensu impugnatoria propria del reclamo di cui all'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ., corroborata dalla identità di res iudicanda oggetto dei due pronunciamenti, i quali parimenti esaminano la ricorrenza o meno delle cause tipiche di estinzione del processo esecutivo.

Né può ritenersi ostativa, rispetto a tale conclusione, la circostanza che il giudice dell'esecuzione può pronunciare anche d'ufficio l'estinzione del processo, mentre il giudizio di reclamo si svolge previa instaurazione del contraddittorio tra le parti. Si tratta, infatti, in ogni caso di un contraddittorio di natura semplificata e cartolare, tale da determinare una delibazione delle ragioni di estinzione del processo esecutivo, che non differisce in modo sostanziale da quella compiuta dal giudice dell'esecuzione. Questo conferma quel meccanismo di reiterazione provvedimentale, in cui può sprigionarsi la forza della prevenzione in termini contrari alle garanzie costituzionali.

In sostanza, il reclamo sollecita una revisio prioris instantiae, che devolve al collegio lo stesso tipo di valutazione sottesa al provvedimento adottato dal giudice dell'esecuzione.

I tratti sopra evidenziati inscrivono, dunque, il giudizio di reclamo fra i procedimenti di natura lato sensu impugnatoria, così attraendolo nella cornice delle garanzie costituzionali in tema di terzietà-imparzialità del giudice, che si protendono sino al processo esecutivo volto «a rendere effettiva l'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali» (*ex multis*, sentenza n. 321 del 1998; nello stesso senso, sentenze n. 128 del 2021 e n. 522 del 2002).



12.- In conclusione, l'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ., è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui stabilisce che, contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione del processo esecutivo ovvero rigetta la relativa eccezione, è ammesso reclamo al collegio con l'osservanza delle forme di cui all'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ., senza prevedere che del collegio non possa far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato.

Ne conseguono l'obbligo per il giudice dell'esecuzione di astenersi e la facoltà per le parti di ricusarlo, ai sensi dell'art. 52 cod. proc. civ.

Sono assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 630, terzo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui stabilisce che, contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione del processo esecutivo ovvero rigetta la relativa eccezione, è ammesso reclamo al collegio con l'osservanza delle forme di cui all'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ., senza prevedere che del collegio non possa far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230045

N. 46

Sentenza 6 febbraio - 17 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposte sui redditi - Omessa presentazione della dichiarazione delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive - Sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare delle imposte dovute, anziché sull'importo residuo delle imposte da versare - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Tributi - Imposte sui redditi - Omesso o ritardato versamento delle imposte dovute in base alla dichiarazione dei redditi presentata - Sanzione amministrativa pari al trenta per cento di ogni importo non versato - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, nonché dei criteri di delega - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, artt. 1, comma 1, primo periodo, e 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 76 Cost.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, primo periodo, e 13, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Bari nel procedimento vertente tra Trade & Real Estate srl e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Bari, con ordinanza del 25 marzo 2022, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2023.

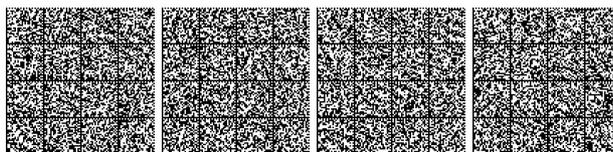
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 marzo 2022 (r.o. n. 54 del 2022), la Commissione tributaria provinciale di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, primo periodo, e 13, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

1.1.- L'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997, nella versione successiva alle modifiche apportate dall'art. 15, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n.158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), prevede che «[n]ei casi di omessa presentazione della dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, si applica la sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di euro 250».

1.2.- A sua volta l'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997, dispone che «[c]hi non esegue, in tutto o in parte, alle prescritte scadenze, i versamenti in acconto, i versamenti periodici, il versamento di conguaglio o a saldo dell'imposta risultante dalla dichiarazione, detratto in questi casi l'ammontare dei versamenti periodici e in acconto, ancorché non effettuati, è soggetto a sanzione amministrativa pari al trenta per cento di ogni importo non versato, anche quando, in seguito alla correzione di errori materiali o di calcolo rilevati in sede di controllo della dichiarazione annuale, risulti una maggiore imposta o una minore eccedenza detraibile. Per i versamenti effettuati con un ritardo non superiore a novanta giorni, la sanzione di cui al primo periodo è ridotta della metà. Salva l'applicazione dell'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, per i versamenti effettuati con un ritardo non superiore a quindici giorni, la sanzione di cui al secondo periodo è ulteriormente ridotta a un importo pari a un quindicesimo per ciascun giorno di ritardo».

1.3.- Il giudice rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio riguardante due avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate nei confronti della società consolidante Trade & Real Estate srl, con riferimento agli anni di imposta 2014 e 2015, non avendo essa provveduto alla presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al consolidato fiscale, pur avendo presentato la propria (come emerge dal fascicolo), come del resto le consolidate, per le quali è pacifico che a tale obbligo «hanno ottemperato».



In particolare, il giudice *a quo* chiarisce che con i due avvisi sono stati accertati redditi imponibili pari a euro 54.440,00 (anno 2014) e 3.815.165,00 (anno 2015) e comminate sanzioni per omessa presentazione delle dichiarazioni dei redditi, rispettivamente, per euro 17.637,60 e 1.256.652,00, pari al centoventi per cento delle imposte accertate.

Il rimettente precisa, però, che la società ricorrente ha dimostrato «di avere pagato integralmente le imposte dovute», unitamente agli interessi e alle sanzioni «ridotte», «avvalendosi del ravvedimento operoso» e in ogni caso «prima di ricevere gli avvisi di accertamento impugnati».

Nel riferire lo svolgimento dei fatti di causa il giudice *a quo* evidenzia che la prima doglianza della società consolidante ha riguardato la circostanza che la sanzione per omessa dichiarazione dei redditi, applicata nei suoi confronti, è stata quantificata dall'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997, nella misura del centoventi per cento delle «imposte accertate», invece che «di quelle ancora dovute», con una iniqua applicazione della norma citata.

La seconda doglianza, invece, è imperniata sulla circostanza che l'Agenzia delle entrate non ha ritenuto operante il «ravvedimento operoso effettuato ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 471 [recte: 472] perché a suo dire consentito solo nel caso di omesso o tardivo pagamento delle imposte liquidate nella dichiarazione dei redditi, e perciò incompatibile con l'ipotesi di omessa dichiarazione».

2.- Quanto alla rilevanza, il rimettente evidenzia che «[i]l dubbio di legittimità costituzionale della normativa indicata è rilevante ai fini della decisione del presente giudizio, che verte principalmente sulla applicazione delle sanzioni da esse previste».

3.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* premette, in particolare, che questa Corte, con la sentenza n. 194 del 1995, avrebbe già evidenziato che l'art. 10, secondo comma, punto 11), della legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), aveva previsto la commisurazione delle sanzioni «all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni». La pronuncia avrebbe quindi stigmatizzato, in tema di sanzioni per omessa dichiarazione del sostituto d'imposta, ma nell'ipotesi in cui sia stato regolarmente versato l'ammontare complessivo delle ritenute d'acconto, «l'incongruenza dell'attuale sistema che assoggetta alla medesima sanzione fattispecie in realtà fra loro diverse, senza distinguere in ragione della loro maggiore o minore gravità». Infine, essa avrebbe espresso «l'auspicio di un intervento legislativo che conferisca al sistema l'invocata razionalità, in modo da eliminare gli inconvenienti che è dato obbiettivamente di riscontrare nella normativa vigente».

3.1.- Tali auspici sarebbero però rimasti «ad oggi privi di effetto», al punto di indurre la CTP a sollevare le odierne questioni, data l'impossibilità «di disporre [...] una diversa applicazione, c.d. "costituzionalmente orientata"», non consentita dalla lettera della legge, di ciascuna delle disposizioni censurate.

4.- La CTP dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997, sotto un primo profilo, con riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo ai principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza nella parte in cui prevede che, ove all'omessa presentazione della dichiarazione dei redditi faccia comunque seguito, prima della ricezione dell'avviso di accertamento, il versamento spontaneo dell'imposta, la sanzione dal centoventi al duecentoquaranta per cento si applichi sull'intero ammontare «di tutte le imposte dovute sulla base della dichiarazione omessa», anziché solo sull'«importo residuo delle imposte da versare da parte del contribuente».

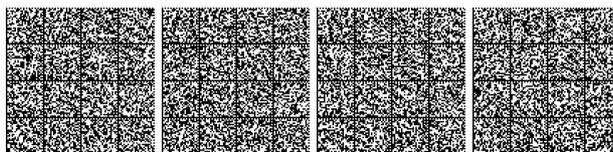
Dovrebbe, infatti, rimanere ben distinta l'«offensività della condotta di chi omette la presentazione della dichiarazione al fine di evadere il pagamento delle imposte» da quella di chi, pur avendo omesso la presentazione della dichiarazione dei redditi, «paga spontaneamente le imposte pur senza un previo accertamento fiscale».

Invece, la sanzione prevista dall'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997 «colpisce indiscriminatamente», «senza alcun riguardo all'entità oggettiva e soggettiva della violazione commessa, sottoponendo così al medesimo trattamento condotte fra loro diverse e aventi conseguenze diverse».

In altri termini la suddetta previsione normativa ancorerebbe «la sanzione al criterio meramente formale ed estrinseco della omessa presentazione della dichiarazione fiscale, invece che a quello sostanziale dell'ostacolo all'accertamento e della evasione del pagamento dell'imposta».

Osserva, quindi, il rimettente che la condotta del contribuente che, pur non presentando la dichiarazione dei redditi, effettui i pagamenti per intero, prima della ricezione dell'avviso di accertamento, sarebbe all'evidenza meno grave di quella di chi, non soltanto ometta la presentazione della dichiarazione dei redditi ma anche il pagamento delle imposte.

4.1.- L'art. 3 Cost., per la CTP, subirebbe un *vulnus* anche sotto un ulteriore profilo, in quanto scoraggerebbe l'adempimento tardivo, ma spontaneo, del pagamento delle imposte, demotivando i contribuenti che non ne ricaverebbero alcun vantaggio.



5.- La norma censurata contrasterebbe, poi, anche con i parametri costituzionali di cui agli artt. 53 e 76 Cost., in quanto divergerebbe «dallo scopo indicato dalla legge delega di riforma tributaria n. 825/1971» e in particolare da quello di commisurare le sanzioni «all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni».

6.- «Per gli stessi motivi sopra evidenziati», prosegue il rimettente, non sarebbe ragionevole l'esclusione dalla possibilità di fruire del «ravvedimento» contemplato «dall'art. 13, co. 1 del d.lgs. 18 dicembre 1971 [recte: 1997] n. 471 per il contribuente che, pur avendo omesso la presentazione della dichiarazione fiscale, abbia provveduto al versamento spontaneo delle imposte dovute».

Tale disposizione sarebbe quindi in contrasto con gli artt. 3, 53 e 76 Cost. «nella parte in cui prevede che solo chi abbia presentato la dichiarazione fiscale senza eseguire i prescritti versamenti sia soggetto alla sanzione amministrativa pari al 30% dell'importo non pagato e possa fruire delle riduzioni previste nel caso di versamento spontaneo e non anche chi abbia omesso di presentare la dichiarazione fiscale ma abbia poi effettuato spontaneamente il pagamento delle imposte prima di ricevere un accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria».

7.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità delle questioni e deducendone, comunque, la non fondatezza.

7.1.- L'eccezione di inammissibilità è basata, in primo luogo, sull'asserita insufficiente descrizione della fattispecie concreta.

Dall'ordinanza di rimessione - osserva sul punto l'Avvocatura generale - non sarebbe possibile comprendere i motivi che avrebbero determinato l'omessa presentazione delle dichiarazioni dei redditi (i cui termini scadevano, rispettivamente, nel 2015 e nel 2016) per due anni consecutivi, né il rimettente avrebbe precisato se i versamenti delle «imposte dovute» siano stati nella specie eseguiti a ridosso della scadenza dei termini per la presentazione della dichiarazione stessa «o invece due anni dopo»: circostanza, questa, che potrebbe «avere la sua rilevanza».

Il rimettente neppure avrebbe chiarito le modalità di computo delle imposte pagate, in quanto, al momento del pagamento, non era stato emesso alcun avviso di accertamento con la quantificazione delle stesse e né vi era una dichiarazione dei redditi da cui emergesse l'importo dei vari tributi da versare.

Le descritte lacune sarebbero, in definitiva, «di ostacolo ad una ricostruzione dei fatti sulla cui base valutare eventuali carenze - sotto il profilo costituzionale - della normativa applicabile».

7.2.- L'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità delle questioni anche per insufficiente motivazione sulla rilevanza, in quanto i «precedenti» di questa Corte citati dal giudice rimettente «riguardano questioni diverse da quella oggetto dell'ordinanza di rimessione oggetto di questo giudizio», per cui non sarebbero sufficienti a motivare le ragioni a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, rendendo «difficilmente comprensibile il suo ragionamento».

7.3.- Inoltre, con particolare riferimento all'asserita violazione degli artt. 53 e 76 Cost., la difesa dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle censure per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto l'ordinanza avrebbe affermato, in forma dubitativa, che l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997 «sembra ancorare la sanzione al criterio meramente formale ed estrinseco della omessa presentazione della dichiarazione fiscale, invece che a quello sostanziale dell'ostacolo all'accertamento e della evasione».

7.4.- Le censure formulate sarebbero, poi, inammissibili per omesso esperimento del tentativo di una interpretazione delle norme sospettate in senso costituzionalmente orientato.

Infatti, lo stesso giudice rimettente avrebbe evidenziato che entrambe le disposizioni in esame presenterebbero aspetti di «“ambiguità interpretativa”» e, pertanto, in presenza di due diverse possibili interpretazioni, egli avrebbe dovuto tentare una lettura adeguatrice delle norme censurate, mentre, al contrario, si sarebbe limitato ad affermare, apoditticamente, che «la Commissione esclude la possibilità di disporre in questa sede una diversa applicazione, c.d. “costituzionalmente orientata”».

7.5.- Infine, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili, a giudizio della difesa statale, perché al fine dell'auspicata *reductio ad legitimitatem* sarebbe imprescindibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, dovrebbe graduare le conseguenze delle condotte in esame tenendo conto delle «concrete modalità con cui il contribuente ha quantificato e versato le imposte dovute pur in assenza di dichiarazione, graduandone le conseguenze sotto il profilo punitivo».

7.6.- Nel merito, le questioni sollevate non sarebbero fondate.

L'Avvocatura generale prende le mosse dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997, osservando che il ragionamento del rimettente in ordine al minor grado di offensività del comportamento di chi, pur non presentando la dichiarazione, abbia comunque pagato le imposte, non terrebbe conto della importanza e del ruolo che la dichiarazione stessa svolge nel rapporto tra lo Stato e i contribuenti.



Nella dichiarazione, infatti, il contribuente espone i propri redditi e calcola l'imposta dovuta, secondo il principio della autoliquidazione. La dichiarazione, quindi, avrebbe una spiccata rilevanza procedimentale, in quanto condizionerebbe l'attività di controllo dell'amministrazione, i metodi di rettifica del reddito dichiarato e il tipo di avviso di accertamento che dovrà essere eventualmente emesso.

La presentazione della dichiarazione dei redditi, precisa al riguardo la difesa statale, lungi dall'essere un mero adempimento burocratico, agevola invero l'Agenzia delle entrate nell'effettuazione dei controlli sia di natura automatizzata ex art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) sia di natura formale ex art. 36-*ter* del medesimo d.P.R.

In assenza, quindi, della presentazione della dichiarazione, per l'esatta ricostruzione della materia imponibile l'amministrazione dovrebbe espletare controlli molto più impegnativi, attraverso attività di accertamento complesse, quali l'effettuazione di accessi, verifiche ed ispezioni, oppure mediante l'esame delle scritture contabili, l'invio di questionari e lo svolgimento di indagini bancarie. Ciò implicherebbe un aggravio degli accertamenti sia per la maggiore durata degli stessi, sia per le ingenti spese da sopportare, in termini di risorse umane e mezzi da impiegare.

Anche dinanzi a versamenti spontanei, quindi, l'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate sarebbe ostacolata dalla mancata presentazione della dichiarazione dei redditi.

Alla luce di tali considerazioni non vi sarebbe quindi alcuna violazione dell'art. 3 Cost.

Per le stesse motivazioni, ad avviso della difesa erariale, nemmeno sarebbero violati gli artt. 53 e 76 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 10, secondo comma, punto 11), della legge delega n. 825 del 1971.

Contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, inoltre, proprio in ragione del ruolo essenziale assegnato dal sistema tributario alla dichiarazione dei redditi, correttamente la sua presentazione sarebbe prevista come condizione indispensabile per l'applicazione dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997 (con irrogazione della sanzione nella misura del trenta per cento) e, quindi, sarebbe giustificata la differenza tra la sanzione disciplinata dall'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997 (dal centoventi al duecentoquaranta per cento) e la sanzione di minore importo prevista per l'omesso versamento di somme dichiarate.

In definitiva, conclude l'Avvocatura generale, il legislatore avrebbe ragionevolmente esercitato la sua discrezionalità nella determinazione delle condotte illecite e delle relative sanzioni.

Considerato in diritto

1.- La CTP di Bari, con ordinanza del 25 marzo 2022 (r.o. n. 54 del 2022) dubita, in riferimento agli artt. 3, 53 e 76 Cost., della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, primo periodo, e 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997.

1.1.- La prima disposizione censurata (nella versione successiva alle modifiche apportate dall'art. 15, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 158 del 2015) prevede che: «[n]ei casi di omessa presentazione della dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, si applica la sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di euro 250».

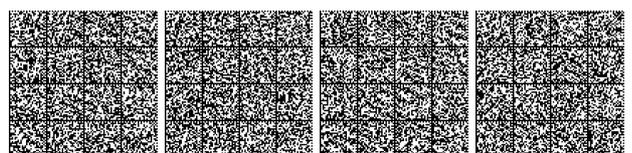
1.2.- La seconda disposizione, a sua volta, sancisce l'irrogazione della sanzione pari al trenta per cento degli importi non versati per il contribuente che, dopo avere presentato la dichiarazione dei redditi, non esegue, in tutto o in parte, alle prescritte scadenze, i pagamenti delle imposte dovute.

1.3.- Il giudice rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio riguardante due avvisi di accertamento emessi dalla Agenzia delle entrate nei confronti di una società consolidante, con riferimento agli anni di imposta 2014 e 2015, non avendo essa provveduto alla presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al consolidato fiscale, pur avendo presentato la propria (come emerge dal fascicolo), come del resto le consolidate, per le quali è pacifico che a tale obbligo «hanno ottemperato».

In particolare, il giudice *a quo* chiarisce che con i due avvisi sono state comminate sanzioni per omessa presentazione delle dichiarazioni dei redditi, rispettivamente, per euro 17.637,60 e 1.256.652,00, pari al centoventi per cento delle imposte accertate.

La CTP precisa, però, che la società ricorrente ha dimostrato «di avere pagato integralmente le imposte dovute», unitamente agli interessi e alle sanzioni «ridotte», «prima di ricevere gli avvisi di accertamento impugnati».

2.- In punto di rilevanza, il rimettente precisa di ritenere di dover fare applicazione delle sanzioni previste dalle disposizioni censurate.



3.- La CTP, dopo aver escluso la possibilità di disporre una diversa applicazione, costituzionalmente orientata, delle due norme censurate, stante il tenore inequivoco delle stesse, si sofferma sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

3.1.- Innanzitutto, la CTP dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997, sotto un primo profilo, in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo ai principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, nella parte in cui prevede che, ove alla omessa presentazione della dichiarazione dei redditi faccia comunque seguito, prima della ricezione di avvisi di accertamento, il versamento spontaneo dell'imposta, la sanzione dal centoventi al duecentoquaranta per cento si applichi sull'intero ammontare «di tutte le imposte dovute sulla base della dichiarazione omessa», anziché solo sull'«importo residuo delle imposte da versare da parte del contribuente».

Ad avviso del rimettente, infatti, dovrebbe rimanere ben distinta l'«offensività della condotta di chi omette la presentazione della dichiarazione al fine di evadere il pagamento delle imposte» da quella di chi, pur avendo omesso la presentazione della dichiarazione dei redditi, «paga spontaneamente le imposte pur senza un previo accertamento fiscale».

Invece, la sanzione prevista dall'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997 «colpisce indiscriminatamente», «senza alcun riguardo all'entità oggettiva e soggettiva della violazione commessa, sottoponendo così al medesimo trattamento condotte fra di loro diverse e aventi conseguenze diverse».

In altri termini la suddetta previsione normativa avrebbe ancorato «la sanzione al criterio meramente formale ed estrinseco della omessa presentazione della dichiarazione fiscale, invece che a quello sostanziale dell'ostacolo all'accertamento e della evasione del pagamento dell'imposta».

Osserva, quindi, il rimettente che la condotta di chi, pur non presentando la dichiarazione dei redditi, effettui i pagamenti per intero, prima della ricezione dell'avviso di accertamento, sarebbe meno grave di quella di chi ometta non solo la presentazione della dichiarazione dei redditi ma anche il pagamento delle imposte.

Inoltre, l'art. 3 Cost., per la CTP, subirebbe un *vulnus* anche sotto un ulteriore profilo, in quanto scoraggerebbe l'adempimento tardivo, ma spontaneo, del pagamento delle imposte, demotivando i contribuenti che non ne ricaverrebbero alcun vantaggio.

3.2.- La norma censurata contrasterebbe, poi, anche con i parametri costituzionali di cui agli artt. 53 e 76 Cost., in quanto divergerebbe «dallo scopo indicato dalla legge delega di riforma tributaria n. 825/1971» e in particolare da quello di commisurare le sanzioni «all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni».

3.3.- In secondo luogo, per «gli stessi motivi sopra evidenziati» non sarebbe ragionevole - prosegue il rimettente - l'esclusione della possibilità di fruire del «ravvedimento» di cui all'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997 «per il contribuente che, pur avendo omesso la presentazione della dichiarazione fiscale, abbia provveduto al versamento spontaneo delle imposte dovute».

Tale disposizione sarebbe, quindi, in contrasto con gli artt. 3, 53 e 76 Cost. «nella parte in cui prevede che solo chi abbia presentato la dichiarazione fiscale senza eseguire i prescritti versamenti sia soggetto alla sanzione amministrativa pari al 30% dell'importo non pagato e possa fruire delle riduzioni previste nel caso di versamento spontaneo e non anche chi abbia omesso di presentare la dichiarazione fiscale ma abbia poi effettuato spontaneamente il pagamento delle imposte prima di ricevere un accertamento da parte dell'Amministrazione Finanziaria».

4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità delle questioni.

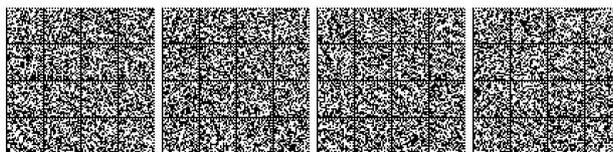
4.1.- La prima eccezione, sollevata dall'Avvocatura per insufficiente descrizione della fattispecie concreta, non è fondata.

La difesa erariale lamenta un'insufficiente descrizione della fattispecie in quanto l'ordinanza di rimessione: *a)* non enuncerebbe le ragioni alla base delle omesse dichiarazioni dei redditi per ben due anni consecutivi; *b)* non indicherebbe le date in cui sarebbero stati eseguiti i pagamenti delle «imposte dovute», in quanto «avere eseguito i versamenti a ridosso della scadenza dei termini per la dichiarazione o invece due anni dopo, può avere la sua rilevanza»; *c)* non chiarirebbe la modalità di calcolo delle imposte da parte della società.

La mancanza di tali elementi sarebbe, dunque, «di ostacolo ad una ricostruzione dei fatti sulla cui base valutare eventuali carenze - sotto il profilo costituzionale - della normativa applicabile», incidendo, ad avviso della difesa statale, sull'adeguatezza della motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

L'assunto non è condivisibile.

Gli elementi a questi fini essenziali, puntualmente riportati nell'ordinanza di rimessione, sono difatti costituiti dall'oggetto degli avvisi di accertamento impugnati nel giudizio *a quo*, dai motivi di gravame in tale sede formulati dalla contribuente, dall'importo del reddito accertato in ciascuno dei due anni di imposta, dall'ammontare delle sanzioni irrogate e, infine, dall'intervenuto pagamento integrale delle somme dovute dalla contribuente stessa, prima della ricezione dei due avvisi di accertamento.



L'ordinanza di rimessione contiene, dunque, indicazioni sufficienti per una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del processo principale, necessaria ai fini di valutare tanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, quanto la sua non manifesta infondatezza.

4.2.- L'Avvocatura ha, poi, eccepito l'inammissibilità delle questioni, per insufficiente motivazione sulla rilevanza, in quanto i precedenti di questa Corte citati dal giudice *a quo*, riguardando fattispecie diverse da quella oggetto dell'ordinanza di rimessione, non sarebbero sufficienti a motivare le ragioni a sostegno delle stesse.

Anche tale eccezione non è fondata.

In realtà, come si evince dal tenore della doglianza, l'eccezione riguarda, non la rilevanza, ma la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

4.2.1.- Anche a volerle considerare sotto tale profilo, tuttavia, le ragioni per cui l'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997 violerebbe l'art. 3 Cost. sono state adeguatamente esposte dal rimettente: con riguardo a tale parametro, quindi, l'eccezione in esame non è fondata (quanto all'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997 si rimanda, invece, complessivamente al successivo punto 6).

La questione di legittimità costituzionale con la quale il rimettente ipotizza che l'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997 contrasti con l'art. 53 Cost. è, invece, inammissibile in punto di non manifesta infondatezza, perché del tutto immotivata: il giudice *a quo* si è limitato a evocare la suddetta disposizione senza specificare alcuna ragione per la quale la norma censurata violerebbe il parametro evocato (*ex plurimis*, sentenza n. 178 del 2021).

Con riferimento, infine, alla dedotta lesione dell'art. 76 Cost., va rilevato che il rimettente ha in realtà indicato le ragioni della doglianza, individuandole nel contrasto con i principi e i criteri direttivi dettati dalla legge delega n. 825 del 1971 in materia di sanzioni amministrative e, in particolare, con la previsione di una migliore commisurazione «all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni». Sotto tale profilo, quindi, l'eccezione non è fondata.

4.3.- L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni anche per omesso tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata.

L'eccezione non è fondata.

Nella specie, il giudice *a quo*, pur ponendo in evidenza l'ambiguità delle norme censurate, esclude espressamente la possibilità di procedere ad una interpretazione adeguatrice e ciò è sufficiente alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, e n. 32 del 2020).

4.4.- La difesa erariale eccepisce, infine, l'inammissibilità delle questioni perché l'ambita *reductio ad legitimitatem* richiederebbe un intervento rimesso alla discrezionalità del legislatore.

Si chiederebbe, in particolare, a questa Corte un intervento manipolativo a fronte di una pluralità di soluzioni possibili nel graduare le risposte sanzionatorie.

Anche questa eccezione non è fondata.

Secondo la ormai costante giurisprudenza di questa Corte «la “ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore”» (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 2022).

5.- Va dichiarata d'ufficio la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. per erronea individuazione della norma parametro interposta.

5.1.- Il rimettente deduce la lesione dell'art. 76 Cost. in quanto risulterebbero in tesi violati i principi e i criteri direttivi della legge delega n. 825 del 1971; in realtà l'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997 trae origine non dalla legge delega n. 825 del 1971, ma dalla delega di cui all'art. 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Il rimettente ha pertanto individuato in modo errato la norma di delega alla cui stregua va apprezzata la sussistenza della violazione dedotta, svolgendo di conseguenza argomentazioni inconferenti ai fini di tale valutazione, sicché la questione è manifestamente inammissibile (sentenza n. 382 del 2004; ordinanze n. 295 e n. 95 del 2010, n. 73 del 2009).

6.- Va infine dichiarata d'ufficio anche l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997, non dovendo il giudice *a quo* fare applicazione di tale disposizione.

Questa infatti dispone, nei confronti di chi non esegue, in tutto o in parte, alle prescritte scadenze i versamenti risultanti dalla dichiarazione dei redditi, l'irrogazione della sanzione amministrativa pari al trenta per cento di ogni importo non versato.



Dall'ordinanza di rimessione emerge, però, che gli avvisi di accertamento emessi, per il biennio in contestazione, semmai recavano quale motivazione il mancato perfezionamento del "ravvedimento operoso" di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), il quale consente la riduzione delle sanzioni, in percentuali diverse, man mano che ci si allontana dal momento del dovuto adempimento, ma esclusivamente nelle ipotesi in cui non sia stata omessa la dichiarazione dei redditi.

La questione avente ad oggetto l'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997 risulta quindi priva di rilevanza, dal momento che, secondo quanto riferito dallo stesso giudice *a quo*, egli non deve fare applicazione di questa norma, ma solamente di quella di cui all'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997.

Né potrebbe ritenersi che il rimettente, anziché sull'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997, abbia in realtà inteso sollevare questione di legittimità costituzionale sull'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997, nella parte in cui non consente il "ravvedimento operoso" al contribuente che abbia omesso di presentare la dichiarazione dei redditi.

Infatti, come emerge in modo inequivocabile dall'ordinanza di rimessione, la questione è stata posta in relazione all'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997, e di ciò è lampante dimostrazione il richiamo alla sanzione amministrativa pari al «30 per cento dell'importo non pagato».

7.- Nel merito le questioni di legittimità costituzionale sollevate sul primo periodo dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997, in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo della violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza non sono fondate, nei termini di cui in motivazione.

8.- Con tali questioni il rimettente pone in discussione una sanzione che ritiene eccessivamente afflittiva, anche nel minimo edittale, in riferimento a un comportamento del contribuente quale quello risultante dal giudizio *a quo*.

Di qui la richiesta a questa Corte di una sentenza sostitutiva, volta a commisurare la sanzione solo sull'«importo residuo delle imposte da versare da parte del contribuente», anziché sull'ammontare «di tutte le imposte dovute sulla base della dichiarazione omessa».

9.- Al riguardo, va innanzitutto premesso che un sistema di fiscalità di massa poggia sull'architrave dell'auto-liquidazione delle imposte, cui deve corrispondere, nell'ambito dell'imposta sui redditi, la fedele compilazione e la tempestiva presentazione della dichiarazione, che costituisce uno degli atti più importanti nell'ambito della disciplina attuativa di tale imposta.

Tramite la dichiarazione dei redditi il contribuente è pertanto chiamato a collaborare - in quanto ciò è finalizzato all'adempimento di un dovere inderogabile di solidarietà (*ex plurimis*, sentenza n. 288 del 2019) - con l'amministrazione finanziaria, esponendosi quindi ai relativi controlli.

Tale dichiarazione ha, infatti, una rilevanza procedimentale: consente all'Agenzia delle entrate, innanzitutto, di attivare i controlli automatizzati e formali, di cui, rispettivamente, agli artt. 36-*bis* e 36-*ter* del d.P.R. n. 600 del 1973; condiziona poi l'accertamento e determina, in particolare, i metodi di rettifica del reddito dichiarato.

In tal modo la presentazione della dichiarazione agevola le attività dell'amministrazione finanziaria, che dovrà invece ricorrere ad altri e più impegnativi strumenti nei confronti di quei contribuenti che, non assumendo tale atteggiamento collaborativo, presumibilmente sono orientati a sottrarsi totalmente al versamento delle imposte dovute.

In caso di omessa presentazione della dichiarazione dei redditi, infatti, l'Agenzia delle entrate può anche procedere, ai sensi dell'art. 41 del d.P.R. n. 600 del 1973, all'accertamento d'ufficio, di carattere induttivo, che consente di determinare il reddito complessivo del contribuente «sulla base dei dati e delle notizie comunque raccolti o venuti a sua conoscenza, con facoltà di avvalersi anche di presunzioni prive dei requisiti di cui al terzo comma dell'art. 38 e di prescindere in tutto o in parte dalle risultanze della dichiarazione, se presentata, e dalle eventuali scritture contabili del contribuente ancorché regolarmente tenute».

Ma resta fermo che questa attività di accertamento implica, come correttamente rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, un impegno ben superiore, in termini di risorse umane, rispetto a quello normalmente richiesto per la effettuazione degli altri controlli, e in particolare di quelli automatizzati e formali.

Di qui l'esigenza, per il buon funzionamento del sistema tributario, che l'omessa presentazione della dichiarazione dei redditi sia presidiata da una sanzione con un forte effetto deterrente.

10.- Ciò precisato, il problema della ragionevolezza e proporzionalità della sanzione in questione, sollevato dal rimettente, non può ritenersi sic et simpliciter superato.

Emblematica, al riguardo, è la fattispecie del giudizio *a quo*, dove si è in presenza di un contribuente che si ha omesso di presentare la dichiarazione dei redditi relativa al regime fiscale del consolidato, ma, da un lato, ha tempestivamente presentato la propria dichiarazione, in tal modo esponendosi inequivocabilmente ai controlli dell'Agenzia delle entrate, e, dall'altro, ha comunque interamente versato, sebbene in ritardo, ma prima di aver ricevuto qualsivoglia avviso di accertamento, le imposte dovute.



La circostanza che, nonostante il comportamento tenuto, tale contribuente, per effetto dell'applicazione del minimo edittale, debba versare una cifra maggiore dell'imposta già versata - il centoventi per cento dell'imposta dovuta: nel caso di specie, quindi, oltre un milione di euro - evidenzia, più in generale, che nella fattispecie sanzionatoria censurata può venir meno, in determinate situazioni, un rapporto di congruità tra il concreto disvalore dei fatti e la misura della sanzione.

11.- La soluzione auspicata dal rimettente non può, tuttavia, essere accolta, in quanto depotenzierebbe gravemente l'effetto deterrente che deve presidiare, per quanto prima detto, la corretta presentazione della dichiarazione dei redditi.

Infatti, tale soluzione porterebbe, addirittura, al risultato estremo che nessuna sanzione sarebbe irrogata ogni qualvolta il contribuente, pur avendo omesso di presentare la dichiarazione, abbia comunque effettuato, anche dopo anni dalla scadenza dei termini stabiliti, l'integrale pagamento delle imposte dovute.

12.- È invece possibile una lettura sistematica della norma censurata in correlazione con un'interpretazione conforme a Costituzione dell'art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997. Tale soluzione, senza minare in radice l'effetto deterrente, è in grado di ricondurre entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza la sanzione prevista dalla norma censurata in riferimento a situazioni come quella del giudizio *a quo*.

Al fine di evidenziarla è utile ripercorrere, in estrema sintesi, l'evoluzione del sistema sanzionatorio tributario.

12.1.- La disciplina delle sanzioni tributarie, come è noto, trova le sue radici nella legge 7 gennaio 1929, n. 4 (Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie), che, effettuando una scelta dalla quale l'ordinamento non si è più discostato, ha previsto due differenti modelli sanzionatori per la repressione dell'illecito fiscale, distinguendo tra le violazioni che danno luogo a reati e quelle che generano obbligazioni di «carattere civile» (l'antecedente storico delle sanzioni amministrative): la pena pecuniaria, che aveva carattere afflittivo, e la soprattassa, a carattere retributivo e risarcitorio (artt. 3 e 5).

Una prima organica modifica di tale disciplina è poi avvenuta con la legge delega n. 825 del 1971, diretta, quanto al sistema delle sanzioni, a introdurre una «migliore commisurazione di esse all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni» (art. 10, secondo comma, punto 11).

Nei relativi decreti attuativi le sanzioni sono state collocate all'interno della disciplina dei singoli tributi, con una partizione specialistica delle stesse e con la creazione di microcosmi sanzionatori separati. Le singole condotte sanzionate, pur costituite da elementi omogenei (omessa presentazione della dichiarazione, dichiarazioni infedele, omesso versamento e altre), non hanno quindi trovato una collocazione unitaria, ma si sono innestate nella disciplina dei singoli tributi.

Con la delega contenuta nell'art. 3, comma 133, della legge n. 662 del 1996, il sistema sanzionatorio tributario non penale è stato poi innovato profondamente.

Tale disposizione, infatti, alla lettera *q*), ha previsto: «adeguamento delle disposizioni sanzionatorie attualmente contenute nelle singole leggi di imposta ai principi e criteri direttivi dettati con il presente comma e revisione dell'entità delle sanzioni attualmente previste con loro migliore commisurazione all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni in modo da assicurare uniformità di disciplina per violazioni identiche anche se riferite a tributi diversi, tenendo conto al contempo delle previsioni punitive dettate dagli ordinamenti tributari dei Paesi membri dell'Unione europea».

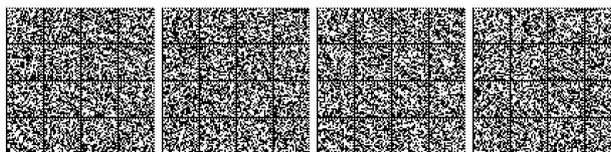
In attuazione di tale delega sono stati quindi emanati: *a*) il d.lgs. n. 471 del 1997, relativo alle sanzioni e nel quale, eliminando la frammentazione che caratterizzava il sistema previgente, sono state inserite unitariamente quelle in materia di imposte dirette e IVA; *b*) il d.lgs. n. 472 del 1997, in base al quale la sanzione amministrativa tributaria è stata adeguata ai principi generali della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); *c*) il decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 473 (Revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi, nonché di altri tributi indiretti, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera *q*, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) dedicato alle sanzioni amministrative relative ai tributi indiretti.

Il nuovo modello di sanzione amministrativa pecuniaria, che è emerso da questa riforma, ha sotto più profili mutuato la propria disciplina dal diritto punitivo, come dimostra, ad esempio, l'introduzione del principio della intransmissibilità delle sanzioni agli eredi e quello della retroattività della normativa successiva più favorevole.

Secondo la Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 aprile 2022, n. 13145, del resto: «l'impianto sanzionatorio non penale nella materia tributaria risponde a uno stampo penalistico».

12.2.- Nell'ambito di questa evoluzione, ai fini che qui rilevano, va soprattutto considerata l'innovazione rappresentata dall'art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997.

Il comma 1 del medesimo articolo ha infatti stabilito, sostanzialmente ricalcando quanto già previsto dall'art. 11 della legge n. 689 del 1981, che «[n]ella determinazione della sanzione si ha riguardo alla gravità della violazione desunta anche dalla condotta dell'agente, all'opera da lui svolta per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze, nonché alla sua personalità e alle condizioni economiche e sociali».



Il comma 4, poi, ha contemplato la facoltà di ridurre in modo consistente la misura della sanzione: «[q]ualora concorrano eccezionali circostanze che rendano manifesta la sproporzione tra l'entità del tributo cui la violazione si riferisce e la sanzione, questa può essere ridotta fino alla metà del minimo».

12.3.- Nella legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), infine, l'esigenza di una «migliore commisurazione» delle sanzioni «all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni», considerata, come si è visto, nelle due deleghe precedenti, è stata nuovamente ribadita, ma con un riferimento esplicito al «principio di proporzionalità» delle sanzioni tributarie.

All'art. 8, comma 1, infatti, dopo aver dettato principi e criteri direttivi per la revisione del sistema sanzionatorio penale tributario, la richiamata legge delega ha previsto la revisione «del sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti».

È in attuazione di tale disposto che l'art. 16, comma 1, lettera c), numero 2), del d.lgs. n. 158 del 2015, ha eliminato, nel menzionato art. 7, comma 4, l'aggettivo «eccezionali», dinanzi al termine «circostanze», rendendo quindi applicabile in via ordinaria la possibilità di riduzione della sanzione.

12.4.- Nonostante questa evoluzione, tuttavia, il criterio di proporzionalità introdotto dal comma 4 dell'art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997, ha ricevuto una ben limitata applicazione, probabilmente anche a causa di una imprecisa e generica formulazione che, di per sé, legando il giudizio sulla sanzione all'entità del tributo, non appare in grado di fornire un chiaro criterio ermeneutico.

Al riguardo, tra i circoscritti casi in cui la citata disposizione è stata presa in considerazione - tra i quali peraltro va segnalato il richiamo normativo avvenuto nell'ambito della disciplina della voluntary disclosure nell'art. 1, comma 1, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di antiriciclaggio) -, nella giurisprudenza, infatti, si può ricordare, essenzialmente, quella di legittimità in tema di sanzioni attinenti al reverse charge.

In tale occasione, però, la sua evocazione è stata solamente funzionale a giustificare, in modo meramente incidentale, la compatibilità con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di proporzionalità di una sanzione dal novanta al centottanta per cento dell'imposta, in quanto tale sanzione era «ulteriormente graduabile per effetto dell'art. 7, c.4, del d.lgs. n. 472» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 luglio 2022, n. 22727).

In altri limitati casi, inoltre, ne è stata legittimata l'applicazione in presenza di situazioni del tutto particolari, quali l'errore del professionista (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 24 ottobre 2019, n. 27273), o il lieve ritardo nel pagamento dell'acconto dell'imposta sulle attività produttive (IRAP) (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 12 dicembre 2019, n. 32630).

13.- A fronte di questo quadro normativo e giurisprudenziale, la possibilità di ricondurre nell'ambito dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità una sanzione come quella comminata dalla norma censurata, passa attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997 che va applicata al sistema delle sanzioni tributarie.

In ipotesi come quella del giudizio *a quo*, infatti, la risposta sanzionatoria all'omessa presentazione della dichiarazione (relativa alla fiscal unit) della società consolidante, non può trascurare di considerare il comportamento del contribuente che, come detto, da un lato, ha tempestivamente presentato la propria dichiarazione (adempimento espletato anche dalle società consolidate), di fatto rendendosi visibile e facilmente intercettabile dal sistema dei controlli fiscali; e dall'altro, sebbene con alcuni anni di ritardo rispetto alle scadenze legali, ma comunque prima di ricevere gli avvisi di accertamento, ha interamente versato le imposte.

In relazione a simili situazioni, la previsione di una sanzione pari al centoventi per cento dell'imposta dovuta, non potrebbe, di per sé, superare il test di proporzionalità.

La frizione, peraltro, si manifesterebbe anche con riguardo al sindacato di ragionevolezza, dal momento che il peso della sanzione potrebbe effettivamente scoraggiare, come evidenziato dal rimettente, il pur tardivo adempimento.

Il vulnus a tali principi è però evitato, senza necessità di incidere sulla dosimetria in astratto definita dal legislatore nella norma censurata, considerando, nella determinazione delle sanzioni, le potenzialità offerte dal citato art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997 che, interpretato in correlazione con l'art. 3 Cost., può riportare la norma censurata in termini conformi al volto costituzionale del sistema sanzionatorio, consentendo al giudice *a quo* di ridurla a una misura proporzionata e ragionevole.

Occorre quindi che, come del resto da tempo auspicato dalla dottrina, il comma 4 non venga letto atomisticamente, ma in rapporto con il comma 1 del medesimo art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997: in questi termini, infatti, il perimetro di applicazione del comma 4 viene dilatato, considerando, tra le «circostanze» - non più necessariamente «eccezionali» - che possono determinare la riduzione fino al dimezzamento della sanzione, quanto indicato nel comma 1 di tale articolo, e in particolare la condotta dell'agente e l'opera da lui svolta per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze.



Valorizzato in questi termini, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata, che fornisce maggiore chiarezza ai criteri di determinazione delle sanzioni in esso stabiliti, l'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 472 del 1997 si pone come una opportuna valvola di decompressione che è atta a mitigare l'applicazione di sanzioni, come quella stabilita dalla norma censurata, che, strutturate per garantire un forte effetto deterrente al fine di evitare evasioni anche totali delle imposte, tendono a divenire draconiane quando colpiscono contribuenti che invece tale intento chiaramente non rivelano.

Peraltro, la riduzione nei sensi indicati ben può essere operata già da parte dell'Agenzia delle entrate, poiché questa spesso dispone, fin dal momento della irrogazione della sanzione, degli elementi di valutazione utili al riguardo. In ogni caso ad essa potrà ricorrere il giudice nell'ambito del contenzioso, anche a prescindere da una formale istanza di parte, ogni qualvolta sia stato articolato un motivo di impugnazione sulla debenza o sull'entità delle sanzioni irrogate e risultino allegare circostanze tali da consentirlo.

14.- Tale valorizzazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997 alla luce dell'art. 3 Cost. trova solide basi nell'evoluzione della giurisprudenza di questa Corte, che in più occasioni ha precisato, da un lato, che «il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito» è «applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» (*ex plurimis*, sentenza n. 112 del 2019) e, dall'altro, che anche per le sanzioni amministrative si prospetta «l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato», in particolare dando rilievo «al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma» (sentenza n. 185 del 2021). Ciò in quanto «il principio di proporzionalità postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto e tale adeguatezza non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito» (sentenza n. 161 del 2018).

15.- Va, infine, incidentalmente considerato che la valorizzazione in questi termini del menzionato art. 7 può anche permettere una più efficace risposta, quando ne ricorrano le condizioni, a quelle esigenze - ad esempio già rilevate dalla ricordata giurisprudenza di legittimità in tema di reverse charge - di conformità del sistema sanzionatorio nazionale ai criteri indicati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di proporzionalità delle sanzioni tributarie relative ai tributi armonizzati (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 26 aprile 2017, in causa C-564/15, Farkas; 26 novembre 2015, in causa C-487/14, Total Waste Recycling; 16 luglio 2015, in causa C-255/14, Chmielewski; 17 luglio 2014, in causa C-272/13, Equoland; 18 dicembre 1997, nelle cause riunite C-286/94, C-340/95, C-401/95 e C-47/96, Molenheide e altri).

La Corte di giustizia, ad esempio, nel contesto dell'IVA, ha stabilito che «una sanzione pari al 100% dell'importo dell'imposta indebitamente detratta a monte, irrogata senza tener conto del fatto che un medesimo importo dell'IVA era stato regolarmente assolto a valle e che l'Erario non aveva subito, in conseguenza, nessuna perdita di gettito fiscale, costituisce una sanzione sproporzionata rispetto all'obiettivo da essa perseguito» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione prima, sentenza 8 maggio 2019, in causa C-712/17, En.Sa).

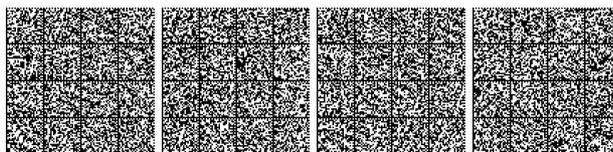
16.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., va dichiarata non fondata nel contesto di un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997, sollevata, in riferimento all'art. 53 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



3) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230046

N. 47

Sentenza 7 febbraio - 21 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accertamento sulle imposte sui redditi - Tributi “non armonizzati” - Diritti e garanzie del contribuente - Diritto di ricevere copia del verbale di chiusura delle operazioni di accertamento e di disporre di un termine di sessanta giorni per eventuali controdeduzioni - Previsione nelle sole ipotesi delle verifiche c.d. in loco, anziché anche per quelle c.d. “a tavolino” - Denunciata violazione del principio di eguaglianza - Inammissibilità della questione - Necessità di un tempestivo intervento normativo.

- Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 12, comma 7.
- Costituzione, art. 3.

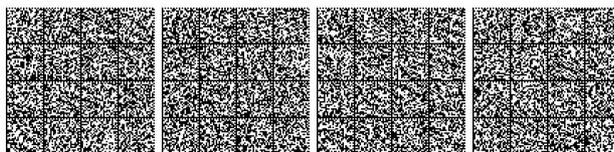
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), promosso dalla Commissione tributaria regionale per la Toscana, sezione prima, nel procedimento vertente tra Villa Lena società agricola srl e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Firenze, con ordinanza del 12 maggio 2022, iscritta al n. 75 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di Villa Lena società agricola srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Francesco Pistolesi per Villa Lena società agricola srl e l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2022 (reg. ord. n. 75 del 2022), la Commissione tributaria regionale per la Toscana, sezione prima, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), nella parte in cui «non estende il diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall'Agenzia delle Entrate», se effettuate tramite verifiche “a tavolino”.

2.- Il giudice rimettente espone di essere investito dell'appello avverso la sentenza n. 138 del 2021, con cui la Commissione tributaria provinciale di Firenze ha rigettato il ricorso proposto dalla società agricola Villa Lena srl per l'annullamento dell'atto di accertamento dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Firenze relativo al calcolo delle imposte sui redditi della società (IRES), sulle attività produttive (IRAP), sul valore aggiunto (IVA), per il periodo di imposta 2014.

A fondamento del gravame, la società ricorrente ha dedotto la violazione del contraddittorio, essendo l'avviso di accertamento «scaturito da una mera richiesta di documentazione contabile», senza previa specifica contestazione individuale delle violazioni.

Il motivo di appello avrebbe, ad avviso del rimettente, «efficacia dirimente», perché porterebbe all'annullamento dell'avviso di accertamento e all'assorbimento delle censure di merito.

Da qui, la rilevanza della questione.

3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che, mentre per i cosiddetti “tributi armonizzati”, l'obbligo del contraddittorio deriverebbe dal diritto europeo, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, per i tributi non armonizzati, come l'IREs e l'IRAP, esso sarebbe previsto solamente nell'ipotesi di cui all'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000 (d'ora in avanti, anche: statuto contribuente), ossia all'esito di una verifica che si sia svolta presso gli uffici del contribuente.

Nel caso delle cosiddette verifiche “a tavolino” - a cui è riconducibile la fattispecie in esame, essendosi l'Agenzia delle entrate limitata ad acquisire documentazione contabile dal contribuente - invece, non sarebbe previsto alcun contraddittorio endoprocedimentale, secondo il pacifico orientamento della Corte di cassazione.

Ad avviso del giudice rimettente, infatti, l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 12, comma 7, statuto contribuente, nel senso di ritenere che «l'obbligo del contraddittorio deve precedere in ogni caso l'emissione di un avviso di accertamento all'esito di qualsiasi tipo di controllo», sarebbe impedita dal diritto vivente risalente alla sentenza 6 ottobre-9 dicembre 2015, n. 24823 delle sezioni unite della Corte di cassazione.

Tuttavia, il contraddittorio endoprocedimentale servirebbe a garantire, da un lato, il diritto di difesa del contribuente, potendo far emergere elementi idonei a contestare i presupposti dell'accertamento fiscale; dall'altro, il diritto ad una buona amministrazione, potendo deflazionare il contenzioso fiscale, in ogni ipotesi di controllo effettuato dall'amministrazione finanziaria, indipendentemente dalle relative modalità.



La norma censurata violerebbe allora l'art. 3 Cost, per «evidente disparità di trattamento», in quanto, ogniqualvolta viene svolto un accertamento fiscale, sia con verifiche presso il contribuente, sia sulla mera scorta della documentazione da questi acquisita, il contribuente stesso deve essere messo in condizione di fornire elementi utili a verificare la fondatezza della pretesa tributaria.

4.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 26 luglio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

5.- Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile per omessa motivazione sulla rilevanza, in quanto, come emergerebbe dalla stessa ordinanza di rimessione, la CTP aveva rigettato il ricorso, non solo perché il contraddittorio endoprocedimentale non era obbligatorio, ma ancor prima perché, come dedotto e dimostrato dall'Agenzia delle entrate, esso «si era instaurato».

La Commissione tributaria regionale avrebbe, quindi, dovuto preliminarmente rigettare il motivo di appello avverso la sentenza di primo grado, che aveva ritenuto sostanzialmente rispettato il contraddittorio con il contribuente. In caso contrario, infatti - qualora il giudice di appello avesse ritenuto infondato il suddetto motivo e, concretamente, realizzato il contraddittorio preliminare all'avviso di accertamento - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, statuto contribuente sarebbe priva di rilevanza.

6.- La questione sarebbe inammissibile anche per assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate, in quanto rientrerebbe nella discrezionalità legislativa, giustificata dalla natura degli interessi in gioco, tener conto delle diverse modalità con cui può atteggiarsi il rapporto tra contribuente e amministrazione finanziaria.

La previsione di un obbligo generalizzato di contraddittorio con il contribuente, in ogni ipotesi di accertamento fiscale, non sarebbe pertanto costituzionalmente vincolata.

7.- Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata, in quanto l'instaurazione preventiva del contraddittorio con il contribuente, quando l'amministrazione finanziaria dispone di elementi ragionevolmente certi, pregiudicherebbe la speditezza e la capacità operativa della stessa.

8.- Con atto depositato il 25 luglio 2022, si è costituita nel giudizio costituzionale la società agricola Villa Lena srl, ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata fondata.

9.- La società ricorrente espone - in punto di rilevanza - che dall'ordinanza di rimessione emergerebbe, in maniera univoca, come non vi sia stato alcun contraddittorio preventivo, essendosi limitata l'Agenzia delle entrate ad una mera richiesta di documentazione contabile.

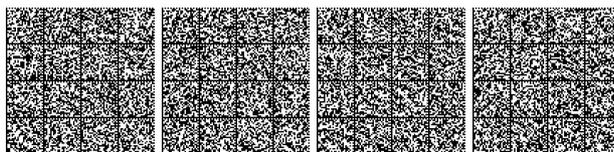
Sarebbe, inoltre, priva di rilievo la circostanza che l'atto impositivo abbia ad oggetto anche pretese ai fini IVA, per le quali la necessità del contraddittorio deriverebbe dalla sua natura di tributo armonizzato e, quindi, dal diritto europeo, in quanto la questione di legittimità costituzionale deve essere «circostritta, implicitamente, ma inequivocabilmente, alle pretese erariali attinenti alle imposte dirette».

10.- La questione sollevata dal giudice *a quo* sarebbe fondata in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto «la limitazione ai soli casi di verifiche presso i luoghi di esercizio dell'attività del contribuente» del contraddittorio endoprocedimentale sarebbe lesiva dei principi di uguaglianza e ragionevolezza. La *ratio* di detto contraddittorio, infatti, non sarebbe da ravvisare nella peculiarità delle verifiche eseguite dall'amministrazione finanziaria, bensì nell'esigenza di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, nonché la preventiva difesa del contribuente.

La portata generale del principio del contraddittorio procedimentale, inoltre, deriverebbe dal diritto dell'Unione europea, ai cui principi, ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), deve conformarsi l'amministrazione, anche finanziaria.

Peraltro, la necessità di una previa interlocuzione con il contribuente è stata estesa in ambiti sempre maggiori anche dalla legislazione nazionale, soprattutto in caso di accertamenti svolti su base presuntiva.

Nella specie, l'Agenzia delle entrate ha rettificato i dati dichiarati dal contribuente, non già in via analitica, bensì tramite il disconoscimento della verosimiglianza di essi, in ragione di presunti indici di inaffidabilità e di incongruenza (l'antieconomicità della condotta del contribuente), con conseguente ricostruzione presuntiva del reddito di impresa, ai sensi dell'art. 62-*sexies* del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331 (Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi



di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie), convertito, con modificazioni, in legge 29 ottobre 1993, n. 427. Vi sarebbe, quindi, una *ratio* analoga a quella degli accertamenti fondati sugli studi di settore, per i quali è prevista una forma di interlocuzione endoprocedimentale con il contribuente.

L'art. 3 Cost., inoltre, sarebbe violato anche per un profilo che esulerebbe dall'ordinanza di rimessione, ossia per la disparità di trattamento tra "tributi armonizzati" e tributi non armonizzati, nonostante l'unicità del procedimento istruttorio che porta al loro accertamento.

11.- Sempre con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione - ad avviso della società ricorrente - questa Corte potrebbe pervenire anche ad una pronuncia interpretativa, in quanto il presunto diritto vivente invocato dal giudice rimettente, secondo cui non esiste, per i tributi non armonizzati, un principio generale del contraddittorio endoprocedimentale, potrebbe ritenersi non consolidato, consentendo un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata.

12.- Il 16 gennaio 2023 la società agricola Villa Lena srl ha depositato una memoria, contestando le deduzioni dell'Avvocatura dello Stato e insistendo per l'ammissibilità e la fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria regionale per la Toscana, sezione prima, dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000, recante lo statuto dei diritti del contribuente (da ora in avanti, anche: statuto contribuente), nella parte in cui «non estende il diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall'Agenzia delle Entrate», se effettuate tramite verifiche "a tavolino".

2.- L'art. 12 statuto contribuente disciplina gli accertamenti fiscali preceduti da accessi, ispezioni e verifiche «nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali» del contribuente (cosiddette verifiche in loco).

Nel prevedere i diritti e le garanzie del soggetto sottoposto a tali accertamenti, il comma 7 di tale disposizione impone all'amministrazione finanziaria la compilazione del processo verbale di chiusura delle operazioni di indagine da parte degli organi di controllo, il suo rilascio al contribuente, il decorso di un termine dilatorio di sessanta giorni prima dell'adozione dell'avviso di accertamento, durante il quale questi può presentare osservazioni, e, in caso di mancato accoglimento delle stesse, un obbligo di motivazione rafforzato.

Tuttavia, questo specifico *iter* procedimentale, incentrato sulla garanzia del contraddittorio, è prescritto solamente qualora l'istruttoria sia stata realizzata accedendo ai locali di pertinenza del contribuente.

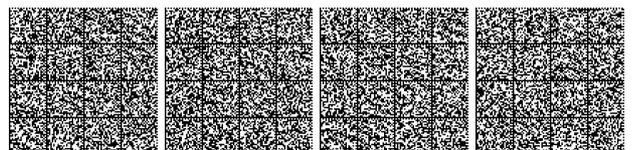
Ad avviso del giudice rimettente, quindi, il sistema procedimentale tributario sarebbe caratterizzato da un'ingiustificata disparità di trattamento tra le verifiche precedute da accessi in loco, disciplinate appunto dal censurato art. 12, comma 7, e le cosiddette verifiche "a tavolino", che si svolgono cioè presso gli uffici dell'amministrazione, ovvero con i dati di cui essa ha la disponibilità. Per queste ultime, infatti, salvo norme *ad hoc* relative a specifiche e tipizzate fattispecie, non è previsto un generale obbligo di contraddittorio preventivo con il contribuente.

Questi, invece, dovrebbe essere messo in condizione di fornire elementi utili a verificare la fondatezza della pretesa tributaria ogniqualvolta vengano svolte, nei suoi confronti, verifiche fiscali sia presso i locali di sua pertinenza, sia presso gli uffici dell'amministrazione.

Da qui la lesione dell'art. 3 Cost., evocato sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, in quanto la norma censurata discriminerebbe irragionevolmente la posizione dei contribuenti che subiscono accertamenti fiscali, a seconda che tali accertamenti siano preceduti o meno da verifiche in loco.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità della questione per omessa motivazione sulla rilevanza.

Il giudice rimettente, infatti, avrebbe riferito che la Commissione tributaria provinciale aveva rigettato il ricorso proposto dalla società agricola Villa Lena srl non solo per mancanza di un obbligo generalizzato di contraddittorio nel procedimento tributario, ma anche perché, nel caso di specie, un contraddittorio con il contribuente si era comunque instaurato.



Il sostanziale rispetto del contraddittorio endoprocedimentale assorbirebbe la censura relativa alla ritenuta non necessità di esso, con la conseguenza che la questione sollevata, volta proprio ad estendere l'obbligo di detto contraddittorio in via generale al procedimento tributario, sarebbe priva di rilevanza.

3.1.- L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione chiarisce che la sentenza di primo grado ha rigettato il ricorso, «poiché nella legislazione nazionale non vi è un obbligo generalizzato di instaurare il contraddittorio per i tributi non armonizzati sostenendo comunque che un contraddittorio si era instaurato avendo l'amministrazione chiesto ed acquisito la documentazione del contribuente».

La violazione del contraddittorio viene lamentata proprio perché l'avviso di accertamento «è scaturito da una mera richiesta di documentazione contabile alla società senza che, prima della [sua emissione], fossero contestate le violazioni individuate in modo da consentire al contribuente di proporre le proprie difese».

La questione di legittimità costituzionale, infatti, investe l'art. 12, comma 7, statuto contribuente, laddove non estende anche ai cosiddetti accertamenti "a tavolino" lo specifico *iter* procedimentale da esso previsto, che non si esaurisce in una mera richiesta di documenti al contribuente, ma prevede «il rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo», il potere del contribuente di «comunicare entro sessanta giorni osservazioni e richieste che sono valutate dagli uffici impositori», l'impossibilità di emanare, «prima della scadenza del predetto termine», l'avviso di accertamento.

Il giudice rimettente ha, quindi, motivato adeguatamente in ordine alla rilevanza della questione sollevata, ritenendo che la richiesta di documenti contabili fatta dall'Agenzia delle entrate al contribuente non sia sufficiente a colmare il vulnus costituzionale lamentato, non integrando un vero e proprio contraddittorio.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha altresì eccepito l'inammissibilità della questione, in quanto l'intervento additivo sollecitato dal giudice *a quo* non sarebbe costituzionalmente vincolato.

In un ambito riservato alla discrezionalità del legislatore, che ha infatti introdotto distinti e variegati modelli di partecipazione del contribuente alla formazione dell'atto impositivo, non competerebbe a questa Corte estendere, in via generale, il contraddittorio endoprocedimentale specificamente delineato dal censurato art. 12, comma 7.

L'eccezione è fondata, nei termini di seguito precisati.

5.- Questa Corte ritiene opportuno premettere una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità e da cui muove lo stesso giudice *a quo* per argomentare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

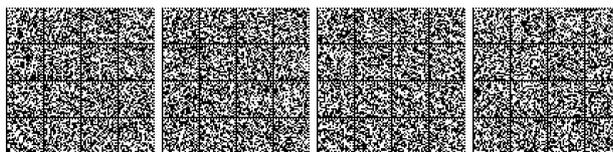
5.1.- L'ordinanza di rimessione evoca il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. per estendere il modulo procedimentale disciplinato dall'art. 12, comma 7, statuto contribuente, caratterizzato da una formazione partecipata dell'atto impositivo, oltre il suo ambito applicativo e, in particolare, agli accertamenti fiscali fondati su verifiche "a tavolino".

Difetta infatti, nel vigente sistema tributario, una disciplina positiva che generalizzi, in capo all'amministrazione finanziaria, l'obbligo di attivare il contraddittorio endoprocedimentale con il contribuente, al di fuori delle fattispecie normative in cui ciò è espressamente previsto.

In particolare, il procedimento tributario costituisce una *species* del procedimento amministrativo, ma, a differenza di quest'ultimo, non contiene previsioni generali in ordine alla formazione partecipata dell'atto impositivo che ne costituisce l'eventuale atto conclusivo.

Anzi, l'art. 13, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che reca la disciplina generale sul procedimento amministrativo, esclude l'applicabilità delle disposizioni del Capo III, dedicate alla «partecipazione al procedimento amministrativo», ai procedimenti tributari, per i quali «restano [...] ferme le particolari norme che li regolano». Ad essi non si applicano, quindi, le norme che disciplinano l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 7), l'intervento nel procedimento (art. 9), il diritto di accesso agli atti endoprocedimentali (art. 10, comma 1, lettera *a*) e quello di produrre memorie e allegare documenti (art. 10, lettera *b*), nonché l'obbligo di comunicare il cosiddetto preavviso di rigetto (art. 10-*bis*).

Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione, come consolidatasi a seguito della sentenza a sezioni unite civili n. 24823 del 2015, ha interpretato «il diritto nazionale, allo stato della legislazione, nel senso che non pone in capo all'Amministrazione fiscale che si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti del contribuente, in assenza di specifica prescrizione, un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale, comportante, in caso di violazione, l'invalidità dell'atto». Si è escluso, pertanto, che possa attribuirsi valenza generale alla previsione dell'art. 12, comma 7, statuto contribuente, perché questa disposizione, come emerge dal suo tenore testuale, va delimitata ai soli accertamenti consequenziali ad accessi, ispezioni e verifiche presso i luoghi di riferimento del contribuente, senza che



possa estendersi anche alle verifiche “a tavolino” (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 13 dicembre 2022, n. 36502; analogamente, Corte di cassazione, sezione sesta, ordinanza 29 luglio 2022, n. 23729; sezione quinta, ordinanza 6 aprile 2020, n. 7690; sezione sesta, ordinanza 3 luglio 2019, n. 17897).

5.2.- Tuttavia, questa Corte deve evidenziare che, pur a fronte della mancanza, in ambito tributario, di una previsione generale sulla formazione partecipata dell’atto impositivo, si è assistito a progressive e ripetute aperture del legislatore, che hanno reso obbligatorio, in un sempre più consistente numero di ipotesi, il contraddittorio endoprocedimentale.

Si tratta di disposizioni specifiche, che prescrivono l’interlocuzione preventiva con il contribuente con modalità ed effetti differentemente declinati a seconda della dinamica istruttoria seguita dall’amministrazione e delle esigenze, di matrice tipicamente collaborativa o più prettamente difensiva, ad essa sottese.

Ad esempio, l’art. 38, settimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), in relazione alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche, prescrive, a pena di nullità, che l’ufficio convochi il contribuente e, poi, avvii il procedimento di accertamento previsto dall’art. 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 (Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale).

Analogo *iter* è previsto per l’accertamento legato agli studi di settore, atteso che anche l’art 10, comma 3-*bis*, della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell’Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario) impone all’ufficio, prima della notifica dell’avviso di accertamento, di invitare il contribuente a comparire ai fini dell’accertamento con adesione.

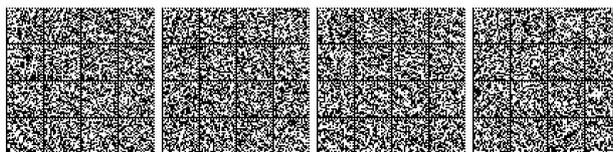
Altresì nelle ipotesi di controllo automatizzato delle dichiarazioni dei redditi di cui all’art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 e di controllo formale di cui all’art. 36-*ter* del medesimo decreto, letti alla luce dell’art. 6, comma 5, statuto contribuente, l’esito, rispettivamente, della liquidazione o del controllo devono essere, a pena di nullità, comunicati al contribuente, il quale, entro il successivo termine di trenta giorni, può fornire i necessari chiarimenti. Ciò, ovviamente, ove vi sia incertezza su aspetti rilevanti della dichiarazione.

Tra le principali ipotesi tipizzate di contraddittorio endoprocedimentale si pone, poi, l’art. 10-*bis* statuto contribuente che, dopo aver introdotto la clausola generale antielusiva, impone, a pena di nullità, una preventiva richiesta di chiarimenti rivolta al contribuente, caratterizzata dalla precisa indicazione degli elementi che portano a ritenere configurabile l’abuso del diritto, cui segue la concessione di un termine dilatorio di sessanta giorni, durante il quale al contribuente stesso è data la possibilità di comunicare i chiarimenti sollecitati dall’ufficio e dei quali l’amministrazione è obbligata a tenere conto in sede di motivazione dell’atto impositivo (commi 6, 7, 8).

Come si è visto, anche la norma censurata attribuisce al contribuente un rilevante spazio partecipativo, delineando uno specifico modulo procedimentale che si attaglia alle peculiarità delle verifiche eseguite dall’amministrazione finanziaria, caratterizzate appunto dall’essere svolte tramite accessi «nei locali destinati all’esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali» (art. 12, comma 1, statuto contribuente). Peraltro, nei confronti di dette verifiche opera la deroga alle garanzie di cui all’art. 14 Cost. prevista per gli «accertamenti ed ispezioni» a fini fiscali «regolati da leggi speciali».

5.3.- Alla frammentazione delle norme sul contraddittorio propria del diritto interno, si contrappone la previsione, in capo all’amministrazione tributaria, di un obbligo generale di attivarlo, ogniqualvolta adottati decisioni che rientrano nella sfera di applicazione del diritto europeo.

Nel procedimento di verifica fiscale in cui l’amministrazione attua il diritto dell’Unione europea, infatti, questa è tenuta ad osservare gli obblighi derivanti dal diritto a una buona amministrazione sancito dall’art. 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ed inteso come «il diritto a che le questioni [...] siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell’Unione», tra le cui articolazioni, elencate in via esemplificativa, il paragrafo 2 prevede espressamente «il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio» (da ultimo, Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione quinta, 24 febbraio 2022, in causa C-582/20, SC Cridar Cons srl). Questo diritto «garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, la propria opinione durante il procedimento amministrativo prima dell’adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi» (*ex multis*, Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione sesta, 4 giugno 2020, in causa C-430/19, SC C.F. srl; Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione quinta, 16 ottobre 2019, in causa C-189/18, Glencore Agriculture Hungary Kft.; Corte di giustizia dell’Unione europea, 3 luglio 2014, in cause riunite C-129/13 e C-130/13, Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV).



Proprio il rispetto dei principi fondamentali del diritto europeo implica, secondo la giurisprudenza di legittimità, che, nell'accertamento dei cosiddetti "tributi armonizzati", «avendo luogo la diretta applicazione del diritto dell'Unione», vige un generale obbligo dell'amministrazione di instaurare un'interlocuzione preventiva con il contribuente, la cui inosservanza può portare all'invalidità dell'atto impositivo, ma solo se questi assolve alla "prova di resistenza", allegando le ragioni che avrebbe potuto far valere in sede procedimentale e il conseguente pregiudizio sostanziale subito (Corte di cassazione, sentenza n. 24823 del 2015; in senso conforme, *ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta, ordinanza 1° aprile 2021, n. 9076; ordinanza n. 7690 del 2020; sezione quinta, ordinanza 3 ottobre 2019 n. 24699 e ordinanza n. 17897 del 2019).

5.4.- L'esigenza di superare la disarmonia del vigente sistema tributario, per cui non sussiste un obbligo generale di attivare il contraddittorio con il contribuente al di fuori delle ipotesi espressamente previste, ha portato, di recente, a un nuovo intervento del legislatore.

L'art. 4-*octies* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, in legge 28 giugno 2019, n. 58, ha infatti introdotto, nel d.lgs. n. 218 del 1997, l'art. 5-*ter*, in forza del quale, prima di emettere un avviso di accertamento, l'ufficio deve notificare al contribuente l'invito a comparire per avviare il procedimento di accertamento con adesione (comma 1); in caso di mancato accoglimento dei chiarimenti forniti nel corso del contraddittorio, è imposto all'amministrazione un obbligo di motivazione rinforzata (comma 3).

L'invito a comparire può essere omesso soltanto nei «casi di particolare urgenza, specificamente motivata, o nelle ipotesi di fondato pericolo per la riscossione», potendo l'ufficio notificare direttamente l'avviso di accertamento al contribuente (comma 4).

Inoltre, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, il comma 5 del citato art. 5-*ter* tipizza la cosiddetta prova di resistenza, prevedendo che «il mancato avvio del contraddittorio [...] comporta l'invalidità dell'avviso di accertamento, qualora, a seguito di impugnazione, il contribuente dimostri in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere se il contraddittorio fosse stato attivato».

Sono, infine, fatte salve «le disposizioni che prevedono la partecipazione del contribuente prima dell'emissione di un avviso di accertamento» (comma 6) e le ipotesi in cui è stata «rilasciata copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo» (comma 1).

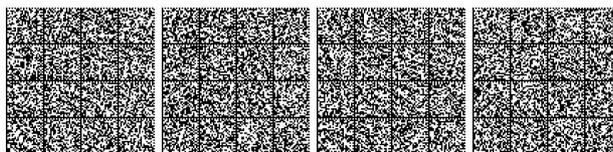
Nonostante la scelta legislativa di inserire la nuova disciplina dell'«[i]nvito obbligatorio» a comparire nell'ambito del procedimento di accertamento con adesione - così circoscrivendone il campo di applicazione alle sole imposte a cui si estende questa procedura ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 218 del 1997 - e di escluderne l'operatività nel caso di accertamenti e rettifiche parziali (art. 41-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 e art. 54, commi 3 e 4, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, recante «Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto»), si deve evidenziare come essa denoti un'evoluzione del sistema tale per cui l'attivazione del contraddittorio endoprocedimentale non costituisce più un'ipotesi residuale, ma aspira ad assurgere a principio generale.

Dall'analisi che precede emerge come il legislatore abbia introdotto - seppur con diversi limiti applicativi - un meccanismo di portata generale; tuttavia, avendo fatti salvi i moduli di partecipazione del contribuente alla formazione dell'atto impositivo previsti dalla normativa vigente, si è determinato un sistema composito del contraddittorio nel procedimento tributario.

5.5.- Sono quindi possibili risposte diversificate e complesse, rispetto alla specifica soluzione richiesta dal rimettente. Si verrebbe, altrimenti, ad incidere sulla variegata tipologia dei procedimenti impositivi, rendendo da speciale a generale il procedimento partecipativo previsto per gli accertamenti che implicano l'accesso ai locali del contribuente.

Questo è, del resto, il senso dell'esclusione disposta dal richiamato art. 13, che non va inteso come impedimento alla sottoposizione dei procedimenti tributari al principio di partecipazione enunciato, per i procedimenti amministrativi, dalla legge n. 241 del 1990, ma semplicemente come espressione dell'esigenza che ad essi sia dedicata una disciplina specifica.

5.6.- Bisogna, infine, ricordare come questa Corte abbia già riconosciuto che il contraddittorio endoprocedimentale, quale espressione del «principio del "giusto procedimento" (in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, in particolare prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti)», ha assunto un ruolo centrale nel nostro ordinamento (sentenza n. 71 del 2015), anche come criterio di orientamento non solo per l'interprete, ma prima ancora per il legislatore (sentenza n. 210 del 1995).



Ciò vale, ad avviso di questa Corte, anche in ambito tributario, dove il contraddittorio endoprocedimentale, da un lato, persegue lo scopo di “ottimizzare” l’azione di controllo fiscale, risultando così strumentale al buon andamento dell’amministrazione finanziaria; dall’altro, garantisce i diritti del contribuente, permettendogli di neutralizzare, sin dalla fase amministrativa, eventuali errori a lui pregiudizievoli.

6.- Alla luce delle considerazioni che precedono, la mancata generalizzazione del contraddittorio preventivo con il contribuente, fin qui limitato a specifiche e ben tipizzate fattispecie, risulta ormai distonica rispetto all’evoluzione del sistema tributario, avvenuta sia a livello normativo che giurisprudenziale.

Tuttavia, dalla pluralità dei moduli procedimentali legislativamente previsti e dal loro ambito applicativo, emerge con evidenza la varietà e la frammentarietà delle norme che disciplinano l’istituto e la difficoltà di assumere una di esse a modello generale, come suggerisce il giudice *a quo*.

Il principio enunciato dall’art. 12, comma 7, statuto contribuente - la partecipazione procedimentale del contribuente - ancorché esprima una esigenza di carattere costituzionale, non può essere esteso in via generale tramite una sentenza di questa Corte; comunque la soluzione proposta dal rimettente potrebbe creare disfunzioni nel sistema tributario, imponendo un’unica tipologia partecipativa per tutti gli accertamenti, anche “a tavolino”.

Di fronte alla molteplicità di strutture e di forme che il contraddittorio endoprocedimentale ha assunto e può assumere in ambito tributario, spetta al legislatore, nel rispetto dei principi costituzionali evidenziati, il compito di adeguare il diritto vigente, scegliendo tra diverse possibili opzioni che tengano conto e bilancino i differenti interessi in gioco, in particolare assegnando adeguato rilievo al contraddittorio con i contribuenti.

La questione sollevata dal rimettente va, pertanto, dichiarata inammissibile, in quanto il superamento dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale esige un intervento di sistema del legislatore; intervento che garantisca l’estensione del contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria.

Tenuto conto della pluralità di soluzioni possibili in ordine all’individuazione dei meccanismi con cui assicurare la formazione partecipata dell’atto impositivo, che ne modulino ampiezza, tempi e forme in relazione alle specifiche peculiarità dei vari procedimenti impositivi, questa Corte ritiene necessario un tempestivo intervento normativo che colmi la lacuna evidenziata. Un intervento, peraltro, che porti a più coerenti e definite soluzioni le descritte tendenze emerse nella disciplina dei procedimenti partecipativi del contribuente.

7.- Sulla base di tali motivazioni, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 7, statuto contribuente, va dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), sollevata, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale per la Toscana, sezione prima, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

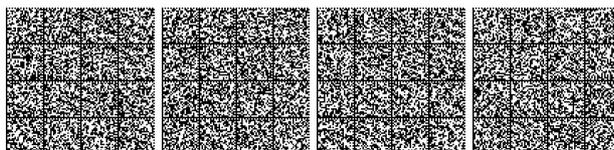
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

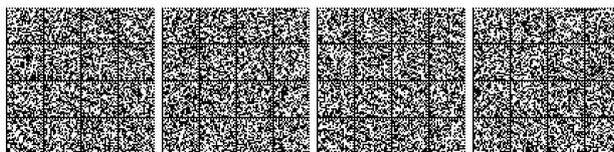
N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2023
(della Regione Emilia-Romagna)*

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2023 - Organizzazione scolastica - Criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni - Definizione dei predetti criteri, su base triennale, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente l'anno scolastico di riferimento - Trasmissione, ai fini dell'accordo, dello schema di decreto alla Conferenza unificata entro il 15 aprile - Previsione che le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal predetto decreto, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno - Previsione che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato - Previsione che, decorso inutilmente il termine del 31 maggio, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni sono definiti sulla base di criteri specificamente individuati, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno - Previsione che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato - Previsione di una norma transitoria per l'anno scolastico 2023-2024 e di criteri di determinazione del contingente organico per i successivi anni scolastici - Destinazione dei risparmi di spesa in un fondo istituito presso il Ministero dell'istruzione e del merito - Previsione che le risorse del fondo sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Stanziamento di 1 milione di euro, per l'anno 2023, per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico già esistente - Previsione che, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, sono definiti i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse stanziare - Istituzione di un fondo, con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per l'anno 2023, finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico - Previsione che con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, sentite le organizzazioni sindacali, sono definiti i criteri di utilizzo delle predette risorse.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 557, 558, 560 e 561.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna (codice fiscale 80062590379), in persona del Presidente della Regione *pro tempore* Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 20 febbraio 2023, n. 236 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente ricorso, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo n. 4, telefono 049/660231, fax 049/8776503, PEC: giandomenico.falcon@ordineavvocati-padova.it e dall'avv. Andrea Manzi (codice fiscale MNZNDR64T26I804V) del Foro di Roma, con studio in Roma, via Alberico II n. 33, telefono 06/3200355, fax 06/3211370, PEC: andreamanzi@ordineavvocatiroma.org con domicilio eletto presso lo studio del secondo dei nominati difensori, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 557, 558, 560 e 561, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 303 del 29 dicembre 2022 - Supplemento ordinario n. 43/L, per violazione degli artt. 3, 5, 117, 97 secondo comma, 117 primo e terzo comma, 118 primo e secondo comma, 119 e 120 secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.



FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 29 dicembre 2022, n. 303, Supplemento ordinario n. 43/L, è stata pubblicata la legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

L'art. 1, nei commi da 557 a 561, contiene disposizioni relative alla organizzazione del servizio scolastico, che interessano dunque la materia dell'istruzione, la quale è di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Più precisamente, il comma 557 contiene norme sulla organizzazione del servizio, mentre i successivi commi 558, 560 e 561 dettano norme che istituiscono fondi di settore.

Il contenuto dispositivo dell'art. 1, comma 557.

L'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, inserisce nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, come convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, i commi *5-quater*, *5-quinquies* e *5-sexies*.

L'articolo del decreto-legge oggetto della integrazione è rubricato «Razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica» e, nei commi 4 e seguenti, reca diverse disposizioni relative al dimensionamento della rete scolastica.

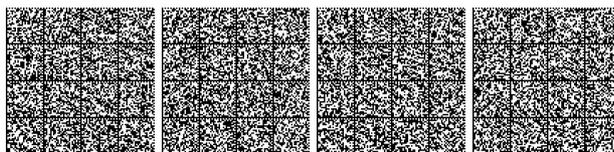
Per quanto qui più rileva, il comma *5-ter* (che precede immediatamente quelli aggiunti dal comma 557 della legge n. 197 del 2022 qui impugnato) stabilisce quanto segue: «A decorrere dall'anno scolastico 2014-2015, i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, nonché per la sua distribuzione tra le regioni, sono definiti con decreto, avente natura non regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, fermi restando gli obiettivi finanziari di cui ai commi 5 e *5-bis* del presente articolo. Le regioni provvedono autonomamente al dimensionamento scolastico sulla base dell'accordo di cui al periodo precedente. Fino al termine dell'anno scolastico nel corso del quale è adottato l'accordo si applicano le regole di cui ai commi 5 e *5-bis*».

I commi 5 e *5-bis*, cui fa riferimento il comma *5-ter*, dettano regole vavevoli per gli anni scolastici 2012/13 e 2013/14, e individuano i parametri per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome cui sono assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato, identificate come plessi con un numero di alunni non inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

In questo sistema, in cui il compito di determinare i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e per la distribuzione di tale contingente tra le regioni è affidato al Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, si innestano i commi *5-quater*, *5-quinquies* e *5-sexies*, oggetto della presente impugnazione.

Il comma *5-quater*, riprendendo il sistema già previsto, stabilisce anzitutto al primo periodo (un periodo, invero, di complessa lettura) che «al fine di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni, tenendo conto del parametro della popolazione scolastica regionale indicato per la riforma 1.3 prevista dalla missione 4, componente 1, del citato Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale, sono definiti, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento».

Il terzo, quarto e quinto periodo del comma *5-quater* regolano le fasi successive stabilendo, rispettivamente, che «le regioni, sulla base dei parametri individuati dal decreto di cui al primo periodo, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto» (terzo periodo), che «con deliberazione motivata della regione può essere determinato un differimento temporale di durata non superiore a trenta giorni» (quarto periodo), e che «gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato» (quinto periodo).



Il secondo periodo del comma *5-quater* e la prima parte del primo periodo del comma *5-quinquies*, invece, proceduralizzano il meccanismo per la determinazione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e per la distribuzione di questo personale tra le regioni, stabilendo il momento della trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza unificata, il termine per l'accordo e il termine — scaduto inutilmente il primo — per il decreto adottato in assenza di accordo.

Precisamente, il secondo periodo del comma *5-quater* stabilisce che «ai fini del raggiungimento dell'accordo, lo schema del decreto è trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile», mentre la prima parte del primo periodo del comma *5-quinquies* prevede che «decorso inutilmente il termine del 31 maggio di cui al primo periodo del comma *5-quater*» — ovvero trascorsi quarantasei giorni — «il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno».

Così definita la tempistica, sempre il primo periodo del comma *5-quinquies* detta norme relative al contenuto del decreto ministeriale, destinate a valere, secondo la lettera della disposizione, solo nel caso che il decreto sia emanato a seguito del mancato accordo con le regioni. In tale caso il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti «sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato, ferma restando la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, nonché da un parametro perequativo, determinato in maniera da garantire a tutte le regioni, nell'anno scolastico 2024/2025, almeno il medesimo numero di istituzioni scolastiche calcolato sulla base del parametro di cui al comma 5 e comunque entro i limiti del contingente complessivo a livello nazionale individuato ai sensi del secondo periodo».

Il comma *5-quinquies* detta poi, nel secondo periodo, ulteriori norme, di carattere transitorie (se così si può dire di una durata di sette anni), relative al contenuto del decreto ministeriale, stabilendo che «al fine di garantire una riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche per ciascuno degli anni scolastici considerati si applica, per i primi sette anni scolastici, un correttivo non superiore al 2 per cento anche prevedendo forme di compensazione interregionale».

Il terzo periodo del comma *5-quinquies*, infine, ripete, per il caso di decreto ministeriale in assenza di previo accordo con le regioni, quanto il quinto periodo del comma *5-quater* prevedeva per l'attuazione del decreto a seguito di accordo, cioè che «gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato».

Il comma *5-sexies*, che consta anch'esso, come il precedente, di tre periodi, nel primo contiene altre disposizioni transitorie relative ai limiti del contingente di personale, disponendo che «in sede di prima applicazione, per l'anno scolastico 2023/2024, restano ferme le disposizioni dei commi 5, *5-bis* e *5-ter* del presente articolo, con i parametri indicati all'articolo 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178», mentre «per l'anno scolastico 2024/2025, il decreto di cui al comma *5-quater* o quello di cui al comma *5-quinquies* del presente articolo definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato mediante l'applicazione dei commi 5 e *5-bis*».

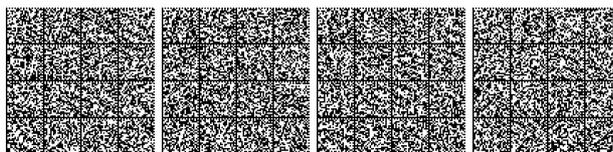
Il secondo periodo contiene invece la disposizione «a regime», stabilendo che «a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, il decreto di cui al comma *5-quater* o quello di cui al comma *5-quinquies* definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente». In questi termini, il dimensionamento dell'anno accademico 2024/2025 viene a rappresentare il «tetto», insuperabile per tutti gli anni a venire sino a nuova normazione.

Infine, il terzo periodo del comma *5-sexies* specifica che le «eventuali situazioni di esubero trovano compensazione nell'ambito della definizione del contingente».

Il contenuto dispositivo dell'art. 1, commi 558, 560 e 561.

I commi 558, 560 e 561 sono accomunati dal loro oggetto finanziario, e dal fatto che delle risorse in questione, sempre attinenti al sistema scolastico, si dispone con decreto ministeriale, senza alcuna partecipazione delle regioni: ed è naturalmente tale omissione che forma oggetto della presente impugnazione.

Secondo il comma 558, primo periodo, «i risparmi conseguiti mediante l'applicazione della disciplina di cui al comma 557 confluiscono, previo accertamento degli stessi, in un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito e possono essere destinati ad incrementare il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il Fondo unico nazionale per la



dirigenza scolastica, il Fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo di cui all'articolo 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché al pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico».

Il secondo periodo precisa che «nel fondo istituito ai sensi del primo periodo confluiscono le eventuali economie derivanti dall'applicazione dell'articolo 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178». Il terzo periodo affida, come accennato, al Ministro dell'istruzione e del merito (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), il compito di ripartire annualmente con proprio decreto «le risorse del fondo istituito ai sensi del primo periodo».

Secondo il comma 560, primo periodo, «al fine di assicurare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico già esistente, è stanziata la somma di 1 milione di euro, per l'anno 2023, per avviare attività di ricognizione e valutazione delle strutture scolastiche in dismissione, dotate di apposito certificato di agibilità, presenti su tutto il territorio nazionale, da destinare allo svolgimento delle attività scolastiche per l'anno scolastico 2023/2024». Anche in questo caso la disposizione affida ad un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, senza alcuna interlocuzione regionale il compito di definire «i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse di cui al presente comma» (secondo periodo).

Il comma 561, a sua volta, stabilisce che «nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito è istituito un fondo, con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per l'anno 2023, finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico, con particolare riferimento alle attività di orientamento, di inclusione e di contrasto della dispersione scolastica, ivi comprese quelle volte a definire percorsi personalizzati per gli studenti, nonché di quelle svolte in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza». Ed anche in questo caso il secondo periodo specifica che «con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, sentite le organizzazioni sindacali, siano definiti «i criteri di utilizzo delle risorse di cui al presente comma».

Ad avviso della Regione Emilia-Romagna le disposizioni sopra esposte sono costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557.

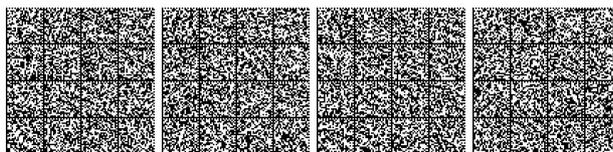
Premessa.

La Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, che introduce i nuovi commi 5-*quater*, 5-*quinqües* e 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011, come convertito, per i seguenti profili: (i) nella parte in cui le nuove disposizioni sostanzialmente estromettono le regioni dalla concertazione in ordine alla fissazione dei criteri per la determinazione del contingente dei dirigenti e al riparto di tale contingente tra le regioni, prevedendo il passaggio alla semplice competenza ministeriale ove entro una data predeterminata non sia raggiunto l'accordo in Conferenza unificata (effetto «ghigliottina»); (ii) nella parte in cui prevedono, con norme di dettaglio, criteri rigidi, irragionevoli e contraddittori per la determinazione del predetto contingente; (iii) nelle parti in cui degradano ad un mero parere la partecipazione regionale al riparto, all'interno della regione, del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

*I.1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, nella parte in cui introduce il comma 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011, come convertito in legge, stabilendo che il semplice decorso del breve termine previsto senza che sia stato raggiunto l'accordo in Conferenza unificata consente allo Stato di provvedere unilateralmente, in violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione), e delle competenze amministrative della Regione in materia di istruzione (art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione).*

Risulta illegittima, anzitutto, la previsione del meccanismo a ghigliottina secondo il quale il mero decorso del tempo determina la concentrazione in capo al Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, della competenza ad adottare il decreto relativo al contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e alla sua distribuzione tra le regioni.

Va premesso che la sussistenza di una competenza regionale in materia continua ad essere riconosciuta dallo stesso legislatore statale, almeno programmaticamente (o meglio «a parole»), perché il comma 5-*ter* stabilisce tuttora che il decreto in parola deve essere adottato «previo accordo in sede di Conferenza unificata».



Ciò che più conta è che la garanzia di una concertazione con le regioni nella adozione del decreto è imposta dall'evidente competenza costituzionale delle regioni in relazione all'organizzazione del servizio scolastico, oggetto al centro del quale sta il dimensionamento della rete scolastica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Infatti, fin dalla sentenza n. 13 del 2004 codesta Ecc.ma Corte ha chiarito come «una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi», precisando che «la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle regioni svolgere con una propria disciplina».

Ora, è vero che la giurisprudenza costituzionale successiva ha affermato, proprio con specifico riferimento ai dirigenti scolastici, che tale personale è costituito da dipendenti pubblici statali e non da dipendenti regionali e che quindi su tale oggetto insiste la competenza legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione (sentenze n. 147 del 2012 e n. 76 del 2013); ma tale assunto si è accompagnato al rilievo secondo cui la dotazione di dirigenti «incide in modo significativo sulla condizione della rete scolastica», tant'è che, nel caso, la norma impugnata è stata ritenuta non lesiva delle competenze regionali sul rilievo che essa non sopprimeva i posti di dirigente, «limitandosi a stabilirne un diverso modo di copertura» (così la già citata sentenza n. 147 del 2012).

Proprio in forza degli innegabili condizionamenti che le determinazioni sul contingente dei dirigenti scolastici importano a carico delle decisioni relative al dimensionamento delle istituzioni scolastiche, decisioni che sono riservate alle regioni (sentenza n. 220 del 2009, ripresa anche dalla sentenza n. 147 del 2012), ma anche per il diretto coinvolgimento degli enti regionali in relazione alla ripartizione di tale contingente tra le regioni, che costituisce l'altro contenuto del decreto ministeriale, il concorso di competenze statali con quelle regionali deve trovare composizione tramite i moduli della leale collaborazione, secondo il noto insegnamento di codesta Corte in punto di funzioni amministrative che si trovano all'incrocio di competenze dello Stato e delle regioni.

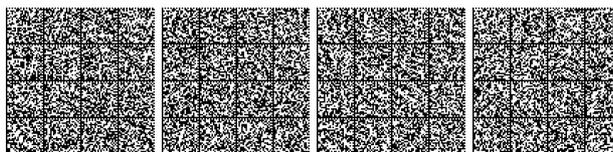
Il principio di leale collaborazione, però, è certamente violato da una previsione secondo cui il mancato raggiungimento dell'accordo in Conferenza unificata per il mero decorso di un termine predefinito autorizza lo Stato ad agire unilateralmente, e declassa la partecipazione regionale al ruolo di un mero apporto consultivo.

Secondo la consolidata giurisprudenza di codesta Corte, infatti, «il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) — specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve» (sentenza n. 1 del 2016).

Anche in precedenza, nella sentenza n. 39 del 2013, codesta Corte aveva ricapitolato i precetti che discendono dal principio di leale collaborazione, osservando (i) che «nei casi in cui sia prescritta una intesa “in senso forte” tra Stato e regioni — ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale — il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento»; (ii) che «non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione», dovendo invece «essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011)»; (iii) che «l'assunzione unilaterale dell'atto non può pertanto essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)».

La pregnanza di quest'ultimo corollario del principio di lealtà è tale che di esso codesta Ecc.ma Corte ha fatto applicazione anche al di fuori dei rapporti interistituzionali Stato-regioni, riconoscendo ad esso una valenza generale e logicamente necessitata, là dove ha reputato incompatibile con gli imperativi di collaborazione «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007).

Palese è dunque la lesione del principio di leale collaborazione, e con essa la violazione delle competenze amministrative — almeno partecipative — della Regione in materia di istruzione, comprese da una disciplina che consente un intervento statale unilaterale decorso un breve termine in assenza di accordo.



Tenuto conto dal fatto che la norma impugnata istituisce un potere che presenta anche profili sostitutivi, l'incostituzionalità della disciplina risalta inoltre anche in riferimento alla specifica evocazione del principio di leale collaborazione nell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, il quale richiede che i poteri sostitutivi siano «esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

I.2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, nella parte in cui introduce il comma 5-quinquies, primo periodo, e 5-sexies, nell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011, come convertito in legge, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, delle competenze amministrative della Regione in materia di istruzione (art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione), dei principi di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di buon andamento della amministrazione (art. 97, secondo comma, della Costituzione) e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.*

Illegittimi risultano, ad avviso della Regione Emilia-Romagna, anche il comma 557 nella parte in cui prevede — introducendo nell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011, come convertito, il comma 5-quinquies, primo periodo, e il comma 5-sexies — parametri fissi e rigidi che valgono per il decreto ministeriale adottato in assenza di accordo (comma 5-quinquies) o comunque parametri in riduzione del personale dirigenziale, per tutti gli anni scolastici a venire e indipendentemente da ogni altro fattore (comma 5-sexies).

Più precisamente, come esposto in Fatto, il comma 5-quinquies, primo periodo, stabilisce che decorso inutilmente il termine del 31 maggio di cui al primo periodo del comma 5-quater, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato, ferma restando la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, nonché da un parametro perequativo, determinato in maniera da garantire a tutte le regioni, nell'anno scolastico 2024/2025, almeno il medesimo numero di istituzioni scolastiche calcolato sulla base del parametro di cui al comma 5 e comunque entro i limiti del contingente complessivo a livello nazionale individuato ai sensi del secondo periodo».

Invero, il comma 5-quinquies, secondo periodo, tempera la rigidità del criterio dettato al primo periodo ponendo — se si è intesa bene la norma — un tetto del 2 per cento alla riduzione del personale. La disposizione, infatti, stabilisce che «al fine di garantire una riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche per ciascuno degli anni scolastici considerati si applica, per i primi sette anni scolastici, un correttivo non superiore al 2 per cento anche prevedendo forme di compensazione interregionale».

Nonostante tale temperamento, è certo che i parametri dettati dal nuovo comma 5-quinquies, primo periodo, sono diretti a ridurre il personale dirigenziale e il personale amministrativo collegato, e dunque inevitabilmente a ridurre il numero di plessi scolastici dotati di autonomia.

Alla medesima *ratio* risponde anche il comma 5-sexies, il quale stabilisce che «in sede di prima applicazione, per l'anno scolastico 2023/2024, restano ferme le disposizioni dei commi 5, 5-bis e 5-ter del presente articolo, con i parametri indicati all'art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e, per l'anno scolastico 2024/2025, il decreto di cui al comma 5-quater o quello di cui al comma 5-quinquies del presente articolo definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato mediante l'applicazione dei commi 5 e 5-bis» (primo periodo) e che «a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, il decreto di cui al comma 5-quater o quello di cui al comma 5-quinquies definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente» (secondo periodo), con le «eventuali situazioni di esubero» che «trovano compensazione nell'ambito della definizione del contingente» (terzo periodo).

Che lo scopo delle disposizioni appena illustrate sia quello di ridurre la spesa di personale dirigenziale attraverso la riduzione del numero di dirigenti scolastici e quindi del numero di istituzioni scolastiche risulta anche dal successivo comma 558, che imprime una nuova e specifica destinazione alle risorse derivanti dalla applicazione delle misure di cui al comma 557, presupponendo dunque che le misure sull'organico producano economie di spesa.

Tale conclusione è suffragata anche dalle simulazioni per l'applicazione delle norme, che dimostrano come il numero di plessi scolastici dotati di dirigenti sarà progressivamente ridotto in una percentuale molto significativa, in modo differenziato per le diverse regioni.

Senonché le previsioni impugnate — sia quelle che riguardano il decreto assunto unilateralmente, sia quelle del comma 5-sexies che valgono in ogni caso — appaiono illegittime per diversi profili.



Anzitutto, le norme impugnate appaiono eccedere strutturalmente il carattere delle norme di principio. Questo è vero, in particolare, per quanto prevede il nuovo comma 5-*quinqüies*, che reca parametri fissi e rigidi che richiedono una mera esecuzione, del tutto analoghi a quelli ritenuti illegittimi dalla sentenza n. 147 del 2012. È ben vero, come ricordato sopra, che quella pronuncia aveva fatto salve le norme del decreto-legge n. 98 del 2011 in materia di contingente dei dirigenti scolastici in ragione della presenza di una competenza statale sul personale dipendente dallo Stato, ma in quella occasione codesta Corte aveva valorizzato come la norma sui dirigenti non incidesse sul dimensionamento della rete scolastica, mentre in questo caso è vero l'opposto.

In secondo luogo le norme impugnate, ponendo parametri fissi o un tetto rigido, condizionano indirettamente (comma 5-*quinqüies*) o direttamente (comma 5-*sexies*, giacché la volontà delle regioni in sede di Conferenza è comunque astretta dalla impossibilità di fissare un contingente di dirigenti superiori a quello indicato per l'anno precedente) l'esercizio delle funzioni amministrative della Regione in materia di dimensionamento della rete scolastica, in violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in combinazione con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sotto tale profilo, le norme qui contestate sembrano svolgere una funzione di indirizzo e coordinamento dell'amministrazione regionale, funzione che nel titolo V riformato nel 2001 non ha più spazio, come riconosciuto dallo stesso legislatore statale nell'art. 8, comma 6, secondo periodo, della legge n. 131 del 2003 («Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»).

Ancora, le disposizioni in esame appaiono irragionevoli e incompatibili con il principio di buon andamento della p.a.

Infatti, esse determinano un effetto di riduzione del personale dirigenziale e dunque del numero di istituzioni scolastiche (comma 5-*quinqüies*) o un obbligo di invarianza (comma 5-*sexies*, che vale sia per il decreto assunto a seguito di accordo sia per il decreto assunto unilateralmente), che — lo si noti bene — è stabilito in via generale e per un tempo illimitato, a «decorrere dall'anno scolastico 2025/2026 ...».

L'irragionevolezza del comma 5-*quinqüies* e la sua contrarietà al principio di buon andamento si evidenzia nella contraddittorietà della norma rispetto a quanto previsto per il caso in cui vi sia accordo in Conferenza.

L'irragionevolezza è massima per il limite minimo del coefficiente, quello che impone per il caso del mancato accordo un dimensionamento degli istituti ben superiore a quello attualmente vigente. Posto che il compito esercitato dal Ministro dell'istruzione e del merito d'intesa con quello dell'economia e delle finanze, è il medesimo sia con l'accordo delle regioni che in assenza di esso, non vi è ragione per il quale, in caso di mancato accordo in Conferenza, il numero delle istituzioni scolastiche debba essere comunque ridotto in applicazione di quei parametri, impedendosi al Ministro ogni apprezzamento della situazione in concreto, con irrazionale sacrificio dell'interesse ad una buona gestione del servizio.

D'altronde, neppure è chiaro come si possano «salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche» rispettando nello stesso tempo i coefficienti rigidi stabiliti dalla disposizione.

Quanto al comma 5-*sexies*, esso comporta che indipendentemente da ogni possibile evenienza, l'amministrazione non potrà mai disporre un aumento del contingente di dirigenti, anche qualora vi siano oggettive esigenze che lo richiederebbero.

In particolare, la previsione di un tetto fisso potrebbe giustificarsi come misura temporanea, in un'ottica di contingente contenimento della spesa oppure sulla base di una previsione dello stato di fatto, ma è manifestamente irrazionale se si traduce in norma a carattere stabile e duraturo.

Di qui la violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, per la irragionevolezza, e la lesione dell'imperativo di buon andamento della pubblica amministrazione, posto che la norma impedisce all'azione amministrativa di perseguire in modo efficace i suoi fini.

Evidente è la ridondanza della violazione sulle funzioni amministrative e legislative della Regione in materia scolastica, radicate negli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

La Regione, infatti, sarà costretta a dimensionare la propria rete scolastica secondo parametri che non hanno attinenza con le esigenze del servizio, come apprezzate dall'ente competente.

Nel concreto, si osserva che il comma 5-*quinqüies* produrrebbe in Regione una riduzione degli istituti scolastici — già dimensionati dall'ente regionale in strutture medio-grandi — di un ulteriore 2-3 % e che il comma 5-*sexies*, come si è già detto, impedisce *pro futuro* ogni intervento in aumento.



Infine, la Regione ricorrente evidenzia come le norme impugnate si dichiarino funzionali alla missione 4, componente 1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università) del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ma eludano la *ratio* di tale misura.

Infatti, il punto n. 1.3 di tale missione, relativo alla «Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico», non contempla affatto interventi di riduzione della spesa per il personale e quindi di riduzione del numero delle strutture — quali sono quelli disposti dalle norme impugnate — bensì prefigura riforme che dovrebbero andare in direzione esattamente opposta, come risulta sia dalla natura generale del Piano, che è incentrato su investimenti, sia da quanto dice il Piano stesso al punto 1.3 della misura 4, componente 1.

Quest'ultimo, a proposito della organizzazione scolastica, precisa infatti che «la riforma consente di ripensare all'organizzazione del sistema scolastico con l'obiettivo di fornire soluzioni concrete a due tematiche in particolare: la riduzione del numero degli alunni per classe e il dimensionamento della rete scolastica. In tale ottica si pone il superamento dell'identità tra classe demografica e aula, anche al fine di rivedere il modello di scuola. Ciò, consentirà di affrontare situazioni complesse sotto numerosi profili, ad esempio le problematiche scolastiche nelle aree di montagna, nelle aree interne e nelle scuole di vallata. Il processo normativo sarà avviato dal Ministero dell'istruzione e concluso nel 2021».

Ora, l'evocazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) non è un riferimento pronto a tutti gli usi o un lasciapassare in bianco per le norme statali nelle materie regionali, esattamente come il riferimento dell'interesse nazionale, nel vigore del precedente titolo V, non poteva essere una mera formula magica sufficiente, una volta pronunciata, a creare una competenza dello Stato. Occorre invece, ovviamente, accertare che vi sia effettiva conformità tra quanto disposto dalla legge statale e quanto richiesto dal PNRR, e anche in caso affermativo occorre che l'intervento statale sia effettivamente necessario e proporzionato in relazione alla attuazione del PNRR, in una logica analoga a quella della «chiamata in sussidiarietà», visto che anche nella attuazione degli obblighi europei va osservato l'ordine costituzionale delle competenze, come si ricava dall'art. 117, commi primo e quinto, della Costituzione, e come codesta Corte costituzionale ha in più occasioni confermato.

Nel presente caso la Regione osserva che le disposizioni impugnate non sono affatto funzionali al PNRR ma anzi ne eludono lo specifico obiettivo di cui alla misura 4, comma 1, che vorrebbe un potenziamento e non un indebolimento della rete scolastica, sicché si evidenzia piuttosto una violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli obblighi europei collegati al carattere vincolante del PNRR, come previsto dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Anche per questa violazione è palese la ridondanza sulle funzioni normative ed amministrative della Regione (artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione) in materia di istruzione, in ragione degli effetti che le norme impugnate hanno sul dimensionamento della rete scolastica, che è oggetto di competenza regionale.

I.3. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, nella parte in cui introduce il comma 5-quater, ultimo periodo, e 5-quinquies, ultimo periodo, nell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011, come convertito in legge, i quali, stabilendo che gli uffici scolastici regionali provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato «sentite le regioni», anziché «d'intesa con le regioni», violano il principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione), il principio di sussidiarietà (art. 118, primo comma, della Costituzione) e le competenze amministrative della Regione in materia di istruzione (art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione).

I nuovi commi 5-quater e 5-quinquies del decreto-legge n. 98 del 2011, come convertito, contengono nel loro ultimo periodo la disposizione secondo cui «gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato».

La Regione osserva che tale funzione deve essere esercitata d'intesa con la Regione stessa, giacché se la competenza statale si giustifica (provvisoriamente, come codesta Corte ha chiarito nella sentenza n. 13 del 2004) con il carattere ancora statale del relativo personale la riduzione della partecipazione regionale ad un apporto consultivo è lesiva del principio di leale collaborazione, del principio di sussidiarietà e delle competenze amministrative della Regione in materia di organizzazione del servizio scolastico (art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione alla materia istruzione di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione).

Infatti, considerato (i) che la dimensione regionale dell'interesse è dichiarata dalla intestazione della funzione all'ufficio scolastico regionale, organo periferico del Ministero della istruzione e del merito; (ii) che la scelta delle istituzioni nelle quali allocare il personale dirigenziale tocca l'organizzazione del servizio e non i profili che attengono allo *status* del personale o al rapporto d'impiego; (iii) che la perdurante intestazione del potere in capo ad organo sta-



tale risponde al ritardo nella regionalizzazione del personale, a sua volta connessa con la mancata piena attuazione dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione; ne consegue che la Regione non può legittimamente essere estromessa dall'esercizio di questa funzione.

Per tale ragione si chiede la dichiarazione di incostituzionalità delle due disposizioni impugnate, nella parte in cui prevedono che gli uffici scolastici regionali provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato «sentite le regioni», anziché «d'intesa con le regioni» (intendendosi, in questo caso, ciascuna regione interessata).

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 558, terzo periodo, 560, secondo periodo e 561, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022.

II.1. Premessa comune all'impugnazione dei tre commi.

Ferme restando le censure rivolte al comma 557, la Regione Emilia-Romagna prende atto della circostanza che i diversi fondi finanziati con le risorse derivanti dai risparmi conseguiti mediante l'applicazione del comma 557 sono destinati, in prevalenza, alla spesa per il personale scolastico, che è tuttora personale statale.

Tuttavia, essa ritiene che alle decisioni sulla loro destinazione debbano essere chiamate a partecipare le regioni, secondo i principi che sia consentito qui di riassumere.

Come ben noto, i principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria, scolpiti nell'art. 119 della Costituzione, (i) garantiscono agli enti territoriali, e per quanto qui di interesse alle regioni, una «autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» (primo comma); (ii) assicurano la titolarità di «risorse autonome», il potere di stabilire ed applicare «tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e la disponibilità di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (secondo comma, rispettivamente primo, secondo e terzo periodo); (iii) precisano che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma); (iv) consentono allo Stato, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, di destinare «risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni» (quinto comma).

In applicazione di tali disposizioni la costante giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha ritenuto illegittima, in linea di principio, la previsione di fondi settoriali nelle materie di competenza regionale, tranne che per l'ipotesi particolare delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali regolata dal comma quinto dell'art. 119 della Costituzione (misure che però sono destinate a singoli e determinati enti). Tale divieto di principio deve ritenersi se possibile ancora più rigoroso dopo la modifica dell'art. 119 della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 2 del 2022, la quale ha introdotto, come comma sesto della disposizione in esame, la norma programmatica secondo cui «la Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». Tale norma, prevedendo una possibilità ulteriore di intervento dello Stato — in quanto componente della Repubblica — in favore dei territori isolani e finalizzando tale intervento alla compensazione degli svantaggi della insularità, rappresenta, infatti, una ulteriore conferma del divieto generale per lo Stato di interferire con le competenze regionali mediante fondi di settore.

Pur a fronte di tale regola generale, codesta Ecc.ma Corte, in via sistematica, ha enucleato casi di deroga ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti dall'art. 119 della Costituzione, ammettendo che lo Stato possa intervenire direttamente tramite fondi nelle materie regionali (i) nel caso di funzioni attratte in sussidiarietà e (ii) nel caso di intreccio, o di concorso, tra materie statali e materie regionali.

In entrambe le ipotesi, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha invariabilmente richiesto, quale condizione di legittimità costituzionale della previsione legislativa di tali fondi, che fosse rispettato il principio di leale collaborazione, in particolare mediante la previsione di una necessaria intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Riassumendo e confermando i propri indirizzi in materia, nella sentenza n. 179 del 2022, punto 6, la Corte ricorda di avere «più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente): ipotesi nella quale, ai fini della salvaguardia di tali competenze, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022)».



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

II.2. Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 558, terzo periodo, nella parte in cui assegna ad un decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, il compito di ripartire annualmente le risorse di cui al primo periodo della disposizione, senza prevedere il necessario coinvolgimento delle regioni, per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione), delle competenze legislative ed amministrative in materia di istruzione (art. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione), nonché dei principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria delle regioni (art. 119 della Costituzione).

Come esposto in narrativa, il comma 558 prevede, nei suoi primi due periodi, che i risparmi conseguiti mediante l’applicazione della disciplina di cui al comma 557, nonché le eventuali economie derivanti dall’applicazione dell’art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 confluiscono in un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione e del merito, e che tali risorse possano essere destinate ad incrementare il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all’art. 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il Fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il Fondo integrativo di istituto, il fondo di cui all’art. 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché al pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico.

Oggetto di impugnazione è il terzo periodo, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con cui sono ripartite le risorse rivenienti dai risparmi conseguiti in applicazione del comma 557, sia adottato con il coinvolgimento delle regioni.

Osserva, infatti, che i fondi finanziabili menzionati nel secondo periodo non si esauriscono nella provvista di spesa per il personale e, soprattutto, che l’allocazione delle risorse finanziarie tra i diversi fondi è una scelta che si intreccia indissolubilmente con l’organizzazione del servizio scolastico, trattandosi di decisione — di natura essenzialmente politica, come è confermato dal carattere facoltizzante della norma impugnata — con la quale si stabiliscono priorità e dunque si individuano interessi da perseguire.

Così, non è certo indifferente, per la stessa organizzazione del servizio scolastico, che si decida di finanziare in prevalenza le attività aggiuntive dei docenti o del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, coperte dal Fondo integrativo di istituto, o di favorire il miglioramento della istruzione mediante l’incremento del Fondo «La Buona Scuola», oppure ancora di aumentare la provvista per le supplenze brevi e occasionali.

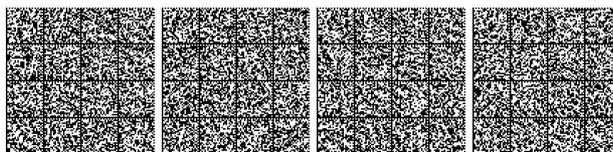
Proprio il carattere settoriale e particolare dei fondi considerati dal secondo periodo del comma 558, che sono fondi distinti da quello ordinario per la retribuzione del personale, dimostra l’intento del legislatore di attribuire al Ministero il compito di orientare il servizio scolastico in diverse possibili direzioni con scelte attuative diverse ed alternative; ma tale opzione, per essere compatibile con le competenze normative ed amministrative sulla scuola garantite alla Regione dagli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, deve assicurare, in osservanza del principio di leale collaborazione che sin dalla sentenza n. 303 del 2003 accompagna l’attrazione al centro di competenze in sussidiarietà, anche la partecipazione regionale.

È chiaro, infatti, che la decisione sul riparto delle risorse tra i vari fondi non può vedere escluse le regioni, non potendo la competenza regionale sulla organizzazione del servizio scolastico — che costituisce il nucleo della materia di competenza concorrente della «istruzione» — essere sovrascritta dalla competenza statale sul personale, la quale, per di più, rimane in linea di principio una competenza provvisoria, secondo quanto affermato dalla sentenza n. 13 del 2014.

Il ritardo nella attuazione dell’art. 119 della Costituzione, imputabile allo Stato, non può dare a questo titolo giuridico per governare in solitaria il sistema scolastico, sul presupposto che il relativo personale è ancora retribuito dallo Stato.

Vale quanto si è già osservato sopra in relazione alla esigenza di assicurare il principio di leale collaborazione, attraverso la previsione del necessario coinvolgimento delle regioni, ogni volta che lo Stato, in forza di titoli propri che si intreccino a competenze regionali, vada a condizionare o ad orientare funzioni regionali attraverso il finanziamento di fondi settoriali.

In conclusione, la Regione ricorrente ritiene che l’omessa previsione della partecipazione regionale alla formazione del decreto, nella forma dell’intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome, o in subordine nella forma che codesta Ecc.ma Corte ritenga costituzionalmente dovuta, sia incostituzionale,



in quanto (i) lesiva delle competenze amministrative della Regione in materia di organizzazione del servizio scolastico; (ii) elusiva dei precetti dell'art. 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria della Regione e di limiti alla previsione di fondi di settore; (iii) comunque irrispettosa del principio di leale collaborazione, sancito dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione.

Per tali ragioni la Regione Emilia-Romagna chiede che la disposizione impugnata sia dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*.

III. *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560 nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, che definisce i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse di cui allo stesso comma 560, sia adottato senza la necessaria concertazione con le regioni, per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione), delle competenze legislative ed amministrative in materia di istruzione (artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione), nonché dei principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria delle regioni (art. 119 della Costituzione).*

L'art. 1, comma 560, primo periodo, della legge n. 197 del 2022, in vista del recupero e della riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico già esistente, stanziando per il 2023 la somma di 1 milione di euro, per «avviare attività di ricognizione e valutazione delle strutture scolastiche in dismissione», per consentirne la destinazione «allo svolgimento delle attività scolastiche per l'anno scolastico 2023/2024».

Il secondo periodo affida ad un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito la definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse contestualmente stanziato dalla norma.

La Regione Emilia-Romagna impugna tale secondo periodo in quanto esso non prevede alcuna forma di concertazione regionale sul decreto ministeriale, e in particolare non prevede che l'atto sia emanato previa intesa con le regioni.

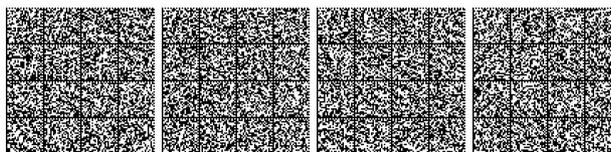
Sembra alla Regione Emilia-Romagna chiaro che il mancato coinvolgimento regionale nella gestione di un fondo settoriale sia evidentemente affetto da illegittimità costituzionale, trattandosi di risorse destinate — come dice la stessa norma — «in vista del recupero e della riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico già esistente» e dunque allocate in un ambito di sicura competenza regionale, quale è l'edilizia scolastica, che si pone all'incrocio delle competenze concorrenti sul governo del territorio, sulla energia, sulla protezione civile, oltre che naturalmente sulla stessa istruzione.

Specificamente, l'omessa previsione della partecipazione regionale nella definizione, tramite decreto del Ministro della istruzione e del merito, dei criteri per la gestione delle risorse, vicia la disposizione, per violazione di diversi parametri: (i) il principio, ricavato dall'art. 119 della Costituzione, secondo cui le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative vanno trasferite alla Regione senza vincolo di destinazione; (ii) l'art. 118, primo e secondo comma, in combinazione con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, disposizioni in forza delle quali le funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale vanno allocate secondo criteri di sussidiarietà e sono regolate dalla legge regionale, nel quadro dei principi fondamentali della materia stabiliti dalla legge dello stato; (iii) il principio di leale collaborazione, fondato sull'art. 5 della Costituzione e sancito dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, principio che esige, quale condizione di legittimità delle norme statali che prevedono fondi a destinazione vincolata nelle materie regionali residuali o concorrenti, la partecipazione regionale nella determinazione delle modalità di gestione di tali fondi.

La disposizione, dunque, può essere ricondotta a legittimità costituzionale solo tramite la previsione della necessità del coinvolgimento delle regioni, nella forma della intesa. L'interesse della Regione ricorrente, infatti, è di vedere salvaguardate le proprie competenze normative ed amministrative attraverso la partecipazione al procedimento di formazione del decreto ministeriale, partecipazione che è imposta dal principio di leale collaborazione e che invece è stata pretermessa nella previsione impugnata, nella forma più intensa possibile, considerati l'alto livello di discrezionalità della scelta (si tratta della determinazione dei criteri, oltre che delle modalità, di destinazione delle risorse) e l'ascrivibilità dell'intervento ad una materia pienamente regionale (l'edilizia scolastica, oggetto che è un elemento importante dell'organizzazione scolastica, e che è stata ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale anche alle materie, sempre di competenza regionale concorrente, quali il «governo del territorio», la «energia» e la «protezione civile»: in questo senso si vedano la sentenza n. 71 del 2018, punto 4, e la sentenza n. 284 del 2016, punto 11.2).

Quanto alla sede dell'intesa, la Regione ritiene che questa debba essere individuata nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, come già affermato, a proposito di un precedente fondo settoriale in materia di edilizia scolastica dalla sentenza n. 71 del 2018 o in subordine, rilevando anche il coinvolgimento delle competenze comunali e provinciali in relazione alla gestione dei locali scolastici, nella Conferenza unificata.

Solo in ulteriore subordine, per completezza di domanda, la Regione chiede che, ove codesta Ecc.ma Corte dovesse ritenere non dovuta la vera e propria intesa, la partecipazione delle regioni alle decisioni venga assicurata almeno con un parere obbligatorio e necessario delle stesse conferenze.



IV. *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 561, nella parte in cui affida ad un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito il compito di definire i criteri di utilizzo delle risorse di cui allo stesso comma 561, senza prevedere che tale decreto sia adottato previa la necessaria intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, o in subordine senza il necessario coinvolgimento delle regioni, per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione), delle competenze legislative ed amministrative in materia di istruzione (artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione), nonché dei principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria delle regioni (art. 119 della Costituzione).*

L'art. 1, comma 561, primo periodo, della legge n. 197 del 2022 istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito un fondo, con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per l'anno 2023, finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico «con particolare riferimento alle attività di orientamento, di inclusione e di contrasto della dispersione scolastica, ivi comprese quelle volte a definire percorsi personalizzati per gli studenti», nonché a «quelle svolte in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

Il secondo periodo dello stesso comma 561 dispone che i criteri di utilizzo delle risorse riversate nel predetto fondo sono stabiliti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022, da un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, «sentite le organizzazioni sindacali».

Ad avviso della ricorrente Regione, tale disposizione è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede alcuna forma di concertazione regionale sul decreto ministeriale, e in particolare la necessità di intesa, da assumere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome o, in subordine, altra forma di partecipazione regionale necessaria al procedimento di formazione del decreto.

Le ragioni che fondano tale illegittimità corrispondono in larga misura a quelle esposte nel motivo di impugnazione del comma 560, svolto al punto precedente, nel quale si sono ricostruiti i principi costituzionali che condizionano l'intervento dello Stato con fondi di settore nelle materie di competenza regionale alle quali, dunque, per ragioni di sinteticità espositiva si fa rinvio.

Ribadito dunque che nelle materie regionali di competenza residuale e concorrente i Fondi statali a destinazione vincolata, fuori della ipotesi degli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione, sono ammessi solo (i) in presenza di esigenze di esercizio unitario di una funzione, secondo lo schema della chiamata in sussidiarietà, ovvero (ii) nel caso di intreccio con competenze esclusive dello Stato, e che in entrambe queste ipotesi è necessario il rispetto del principio di leale collaborazione assicurato dal necessario coinvolgimento regionale nella gestione delle risorse, risulta agevole osservare che la disposizione impugnata non soddisfa quest'ultimo requisito.

Sotto tale profilo, e dunque per l'omesso coinvolgimento delle regioni nella procedura di adozione del decreto ministeriale, il comma impugnato è incostituzionale (i) in quanto lede l'autonomia finanziaria della Regione, strutturata dai principi dell'art. 119 della Costituzione come ricostruiti *supra*; (ii) perché condiziona, tramite lo stanziamento di risorse e la loro allocazione a mezzo di un decreto ministeriale, l'esercizio di funzioni amministrative regionali in materia di organizzazione del servizio scolastico, funzioni che spettano alla Regione ai sensi degli artt. 118, primo e secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione; (iii) perché è incompatibile con il principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione), che impone di recuperare in sede di esercizio della funzione amministrativa la partecipazione dell'ente che si è visto sottratta la funzione in vista di esigenze di esercizio unitario ovvero in ragione della compresenza di interessi affidati alla cura dello Stato dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

È certo, del resto, che la disposizione riguarda la gestione di un fondo settoriale in una materia di sicura competenza regionale, quale è l'istruzione scolastica e segnatamente l'organizzazione scolastica. Si tratta, infatti, di un fondo teleologicamente orientato a promuovere iniziative di orientamento, di inclusione e di contrasto della dispersione scolastica, compresa la definizione di percorsi personalizzati per gli studenti, nonché — genericamente — al finanziamento delle iniziative svolte in attuazione del PNRR: cioè, in altre parole, di interventi sicuramente ascrivibili al servizio scolastico.

Il fatto che le risorse stanziati dal comma 561 siano destinate a tali iniziative per il tramite della «valorizzazione del personale scolastico» non può certo valere a rimuovere la competenza regionale sul servizio scolastico. Posto, infatti, che il servizio scolastico è affidato in larga parte a risorse umane, considerare estraneo alla potestà regionale in materia di istruzione tutto ciò che si connette al rapporto di servizio che lega il personale docente e quello ausiliario al Ministero condurrebbe al completo assorbimento della competenza regionale nella competenza statale sulla organizzazione amministrativa dello Stato. Questo è tanto più vero nel presente caso, visto che non si tratta qui di una astratta e generica «valorizzazione del personale scolastico», ma di una valorizzazione finalizzata al compimento delle funzioni caratteristiche della scuola e dell'istruzione. Tale dato riporta le corrispondenti attività in modo prevalente, o comunque in modo ineludibile, nell'ambito della materia istruzione, e richiede dunque il coinvolgimento delle regioni.



Al più, la competenza statale sul personale statale per gli aspetti legati al rapporto di lavoro può portare a riconoscere un concorso di competenze, ma tale intreccio, appunto, consente la previsione di un fondo vincolato a condizione che sia previsto un coinvolgimento partecipativo regionale nella gestione delle risorse: condizione che, come si è esposto, non è qui osservata.

La disposizione potrà essere dunque ricondotta a legittimità costituzionale solo tramite la previsione delle necessità del coinvolgimento delle regioni, nella forma della intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Infatti, considerata la politicità della scelta (si tratta della determinazione di criteri generali di destinazione di risorse, alle quali la legge si limita ad imprimere una finalizzazione molto generica) e l'appartenenza degli interventi — almeno nei qualificanti profili teleologici (là dove il dato finanziario è per definizione «neutro») — alla competenza regionale, si impone qui un modulo vocazionalmente paritetico di collaborazione.

Solo in subordine, la Regione chiede che sia comunque garantita la partecipazione regionale nelle forme, diverse dalla intesa, che codesta Ecc.ma Corte ritenesse comunque adeguate per la salvaguardia delle competenze costituzionali della ricorrente, lese dalla disposizione impugnata.

P.Q.M.

Per le esposte ragioni, la Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 557, 558, 560 e 561, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, 27 febbraio 2023

Gli Avvocati: FALCON-MANZI

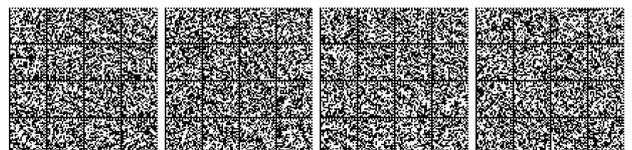
23C00035

N. 7

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023
(della Regione Puglia)*

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2023 - Organizzazione scolastica - Criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni - Definizione dei predetti criteri, su base triennale, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente l'anno scolastico di riferimento - Previsione che, ai fini dell'accordo, lo schema di decreto è trasmesso alla Conferenza unificata entro il 15 aprile - Previsione che, decorso inutilmente il termine del 31 maggio, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni sono definiti, sulla base di criteri specificamente individuati, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno - Previsione che le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal predetto decreto, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno e che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato - Norma transitoria per l'anno scolastico 2023-2024 e criteri di determinazione del contingente organico per i successivi anni scolastici - Destinazione dei risparmi di spesa in un fondo istituito presso il Ministero dell'istruzione e del merito.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 557 e 558.



Ricorso nell'interesse della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Michele Emiliano, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 129 del 16 febbraio 2023, rappresentato e difeso, come da procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. prof. Marcello Cecchetti (c.f.: CCCIVICL65E-02HSO1Q), con elezione di domicilio presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Barberini n. 12 (studio legale Marcello Cecchetti e associati), pec: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it - contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 557 e 558, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - 29 dicembre 2022, n. 303, per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

Premessa.

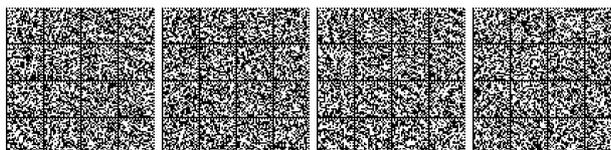
L'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il biennio 2023-2025), nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 303 del 29 dicembre 2022, ai commi 557 e 558, stabilisce quanto segue:

«557. All'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, art. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 5-ter sono inseriti i seguenti:

5-quater. Al fine di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni, tenendo conto del parametro della popolazione scolastica regionale indicato per la riforma 1.3 prevista dalla missione 4, componente 1, del citato Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale, sono definiti, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento. Ai fini del raggiungimento dell'accordo, lo schema del decreto è trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile. Le regioni, sulla base dei parametri individuati dal decreto di cui al primo periodo, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto. Con deliberazione motivata della ragione può essere determinato un differimento temporale di durata non superiore a trenta giorni. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

5-quinquies. Decorso inutilmente il termine del 31 maggio di cui al primo periodo del comma 5-quater, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno, sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato, ferma restando la necessità di salvaguardare le specialità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, nonché da un parametro perequativo, determinato in maniera da garantire a tutte le regioni, nell'anno scolastico 2024/2025, almeno il medesimo numero di istituzioni scolastiche calcolato sulla base del parametro di cui al comma 5 e comunque entro i limiti del contingente complessivo a livello nazionale individuato ai sensi del secondo periodo. Al fine di garantire una riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche per ciascuno degli anni scolastici considerati si applica, per i primi sette anni scolastici, un correttivo non superiore al due per cento anche prevedendo forme di compensazione interregionale. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

5-sexies. In sede di prima applicazione, per l'anno scolastico 2023/2024, restano ferme le disposizioni dei commi 5, 5-bis e 5-ter del presente articolo, con i parametri indicati all'art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e, per l'anno scolastico 2024/2025, il decreto di cui al comma 5-quater o quello di cui al comma 5-quinquies del presente articolo definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato mediante l'applicazione dei commi 5 e 5-bis. A decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, il decreto di cui al comma 5-quater o



quello di cui al comma 5-*quinquies* definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente. Eventuali situazioni di esubero trovano compensazione nell'ambito della definizione del contingente.».

558. I risparmi conseguiti mediante l'applicazione della disciplina di cui al comma 557 confluiscono, previo accertamento degli stessi, in un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito e possono essere destinati ad incrementare il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo di cui all'art. 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché al pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico. Nel fondo istituito ai sensi del primo periodo confluiscono le eventuali economie derivanti dall'applicazione dell'art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, previo accertamento operato con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le risorse del fondo istituito ai sensi del primo periodo sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. I risparmi accertati sono iscritti nel medesimo fondo con uno o più decreti di variazione compensativa adottati dal Ministro dell'economia e delle finanze.».

Come si vede, tali disposizioni legislative riguardano, in estrema sintesi:

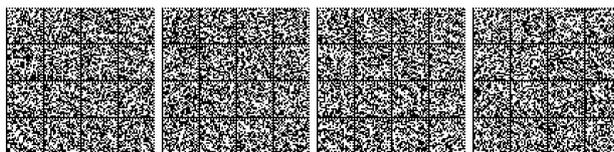
- a) la definizione del contingente del personale dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi ad opera di un decreto ministeriale;
- b) la ripartizione del predetto contingente tra, le Regioni, per mezzo, anch'essa, di decreto ministeriale;
- c) le funzioni di dimensionamento della rete scolastica cui le Regioni dovranno provvedere a valle di tale ripartizione e sulla base della stessa;
- d) infine, l'istituzione, il finanziamento e la disciplina operativa di un fondo finalizzato a finanziare vari aspetti dell'attività delle istituzioni scolastiche.

La Regione Puglia ritiene che le previsioni di cui ai richiamati commi 557 e 558 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 siano affette da plurimi profili di illegittimità costituzionale che saranno analiticamente illustrati nel prosieguo del presente ricorso. Prima dell'esposizione delle singole censure, tuttavia, è opportuno premettere una breve disamina dell'assetto delle competenze legislative inerenti agli oggetti delle disposizioni, impugnate, così come sopra sommariamente indicati.

Al riguardo, in particolare, deve essere presa in considerazione la sentenza n. 284 del 2016 di questa Ecc.ma Corte, la quale — anche sulla scorta della precedente sent. n. 279 del 2005 — ha affermato che la disciplina del personale scolastico rientra nell'ambito della materia dell'«organizzazione amministrativa dello Stato» che l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. affida alla competenza legislativa esclusiva statale, la quale deve essere ritenuta prevalente sulla materia dell'«istruzione» contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., pure insistente sul settore considerato (par. 8.2 del Cons. in dir.; in proposito, si v. anche la sentenza n. 147 del 2012). Da ciò si deduce che gli oggetti sopra indicati alle lettere a) e b) dovrebbero essere ricondotti, alla stregua di un giudizio di prevalenza, nell'ambito della richiamata competenza legislativa, statale di cui alla lettera g) dell'art. 117, secondo comma, Cost. Viceversa, risulta chiaramente dalla giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte che gli oggetti di cui alle lettere c) e rientrano senz'altro nella competenza legislativa regionale concorrente in materia di «istruzione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Per giungere a tale approdo, è sufficiente la considerazione di quanto ha avuto modo di chiarire proprio la sentenza 284 del 2016. In tale pronuncia, infatti, richiamando la precedente sentenza n. 200 del 2009, si evidenzia come «“proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998, e da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita”, sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo». E se pure nel giudizio definito con la sentenza in parola le prerogative regionali non sono state ritenute lese, ciò nondimeno è stata riaffermata espressamente resistenza di una chiara «competenza delle Regioni a disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio». Si tratta, del resto, di un approdo coerente con varie altre pronunce di questa Ecc.ma Corte in tema di programmazione della rete scolastica (*cf.* sentt. nn. 13 del 2004 e 34 del 2005).

Più in generale — e in tal modo è possibile anche evidenziare la collocazione dell'oggetto sub. d) nell'ambito della materia «istruzione — si può affermare che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, tale materia attiene principalmente ai profili di organizzazione del sistema scolastico e delle prestazioni del medesimo, con particolare riferimento



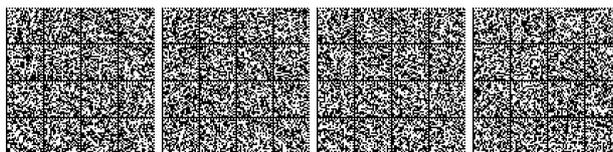
a quelli che richiedono valutazioni legate a specifiche esigenze territoriali (*cf.*, al riguardo, le sentt. nn. 307 del 2003 e 120 del 2005, in tema di gestione e organizzazione degli asili; n. 279 del 2005, in tema di organizzazione scolastica; n. 200 del 2009, in tema di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni; n. 334 del 2010, in tema di disciplina sull'obbligo di istruzione.

Ebbene, sulla base di tali premesse e già possibile anticipare che con il presente ricorso si mostrerà come le disposizioni legislative statali sopra riportate con specifico riferimento agli oggetti sub. *a)* e *b)*, per quanto adottate dallo Stato in una materia di propria competenza legislativa esclusiva, debbano ritenersi costituzionalmente illegittime per violazione di importanti norme costituzionali sostantive, potendo altresì tale illegittimità costituzionale essere denunciata nella sede del presente giudizio in via diretta ai sensi dell'art. 127 Cost. in quanto le predette disposizioni legislative conformano in modo profondo e pervasivo le competenze regionali in materia di «istruzione sia di tipo legislativo che amministrativo, competenze che la Regione si troverà «costretta» a esercitare in modo contrario alla Costituzione, in tal modo subendo una, lesione indiretta delle proprie attribuzioni costituzionali che la rende pienamente legittimata a promuovere l'impugnativa davanti a questa Ecc.ma Corte. Si mostrerà, inoltre, che le medesime norme — proprio in quanto in grado di determinare autentici «pregiudizi», nel senso etimologico di «valutazioni consolidate precedentemente», incidenti sulle funzioni legislative e amministrative regionali in tema di «istruzione» — sono in grado di arrecare anche lesioni dirette delle prerogative costituzionali della Regione, determinando altresì una chiara violazione del principio di leale collaborazione. Ancora, si mostrerà come le norme riferite all'oggetto sub. *d)*, sopra richiamato, proprio in quanto vertenti su ambiti affidati alla competenza legislativa regionale concorrente, sono in grado di determinare una lesione diretta di quest'ultima, nonché della connessa autonomia finanziaria regionale.

I. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-quater nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

I.1. — Il contenuto della disposizione e il quadro normativa rilevante. Come si è visto più sopra, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 introduce nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 un nuovo comma 5-quater, ai sensi del quale, al fine di procedere alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista dal PNRR, è affidato a un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e previo accordo in sede di Conferenza unificata, compito di individuare criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e di procedere alla distribuzione di tale contingente tra le Regioni. Nel procedere in tal senso — su base triennale, e con eventuali aggiornamenti annuali — il sopra citato decreto è chiamato a tenere conto di alcuni criteri, sui quali ci si soffermerà subito appresso. Si precisa, inoltre, che il decreto dovrà, necessariamente essere adottato entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento, previa trasmissione alla Conferenza unificata entro il precedente 15 aprile. A seguito della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e del suo riparto tra le Regioni, queste ultime sono chiamate dalla disposizione in esame a procedere, entro il 30 novembre, al ridimensionamento della rete scolastica nell'ambito del proprio territorio, nei limiti del contingente a ciascuna spettante. Infine, le previsioni normative qui contestate affidano agli Uffici scolastici regionali, previo parere delle Regioni, il compito di ripartire il contingente dei dirigenti scolastici, assegnato.

La normativa appena richiamata si colloca in un quadro normativo che già vedeva, per gli anni scolastici 2012-2013 e 2013-2014, il divieto di assegnare dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato, nonché posti in via esclusiva di direttore dei servizi generali ed amministrativi, alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a seicento unità, con una deroga prevista per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, in relazione alle quali il numero minimo era fissato in quattrocento unità (art. 19, commi 5 e 5-bis, del decreto-legge n. 98 del 2011). Tali numeri erano stati poi rideterminati rispettivamente in cinquecento e trecento dall'art. 1, comma 978, della legge n. 178 del 2020. Per gli anni scolastici successivi si affidava invece a un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, il compito di fissare i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali amministrativi, nonché per la distribuzione di tali contingenti tra le Regioni (art. 19, comma 5-ter, del decreto-legge n. 98 del 2011).



Rispetto a tale assetto, la disposizione in questa sede contestata introduce, per quanto di più prossimo interesse, i seguenti elementi di novità:

a) prevede che, a decorrere dall'anno scolastico 2024-2025, in attuazione della Riforma 1.3 della Missione 4, componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito: «PNRR»), i criteri stabiliti dal decreto del Ministro dell'istruzione tengono conto «del parametro della popolazione scolastica regionale», nonché «della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da, specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale»;

b) affida agli uffici scolastici regionali, «sentite le regioni», il compito di provvedere «alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato».

Sia l'uno che l'altro dei profili di novità sono da ritenere incostituzionali, per le ragioni che si passa di seguito a illustrare.

1.2. — Il contrasto con gli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

1.2.1. — Sul merito.

Il primo profilo di incostituzionalità del nuovo comma 5-*quater* introdotto nell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011 riguarda i criteri ai quali, per effetto di tale disposizione, si deve attenere il decreto ministeriale nella definizione del contingente dei dirigenti scolastici e del contingente dei direttori dei servizi generali e amministrativi. Come si è visto, la disposizione *de qua* prevede che tali criteri siano esclusivamente i seguenti: a) la considerazione del «parametro della popolazione scolastica»; b) la «necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani; nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche»; c) la predisposizione di «forme di compensazione interregionale».

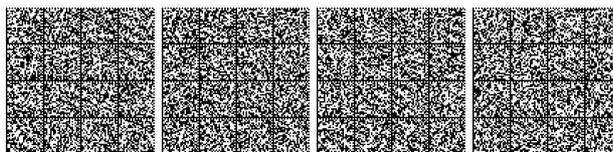
Tale previsione è da ritenere incostituzionale per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede, a fianco di tali criteri, anche quello della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne, nonché quello di tenere conto del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici.

È senz'altro vero che, ipoteticamente, tali criteri potrebbero comunque essere previsti e concretamente seguiti dal decreto ministeriale cui rinvia la disposizione legislativa in esame. E, tuttavia, quest'ultima rende senz'altro legittima l'adozione di un decreto che non si attenga ai criteri menzionati né si può dire che i suddetti criteri potrebbero comunque essere introdotti nel decreto ministeriale a seguito dell'intervento della Conferenza unificata, sede nella quale deve essere raggiunto l'accordo sullo stesso, ai sensi della disposizione in questione. Ciò in quanto — come si vedrà più avanti — il decreto può essere adottato anche in mancanza di tale accordo, per effetto del mero scorrere del tempo, anche a seguito di un atteggiamento di parte governativa che si limiti, ad acquisire formalmente i rilievi regionali, senza in alcun modo prenderli, in considerazione e senza interloquire autenticamente con le amministrazioni territoriali. Da qui la conseguenza secondo la quale la disposizione in discussione consente senz'altro l'adozione di un decreto ministeriale che non contenga né segua i criteri sopra menzionati, inerenti alla necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne, nonché alla necessità di considerare il contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici.

Tale circostanza, come si accennava più sopra, determina la violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., per le seguenti ragioni.

1.2.1.a. — Con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., e al principio di eguaglianza-ragionevolezza nello stesso contenuto, la violazione dipende dalla circostanza secondo la quale la disposizione in parola determina evidentemente un trattamento differente per situazioni, ai fini qui considerati, del tutto equivalenti. In particolare, non vi è chi non veda come la situazione dei comuni montani e delle piccole isole sia del tutto assimilabile, per quel che in questa sede è di più prossimo interesse, a quella delle aree interne e delle zone caratterizzate da un contesto socio-economico svantaggiato. Sia nelle aree del primo tipo che in quelle del secondo tipo, infatti, si versa in situazioni di particolare difficoltà, che rendono allo stesso modo necessario un investimento supplementare, rispetto all'ordinario, nella rete scolastica. Il caso delle aree interne, per di più, è evidentemente sovrapponibile a quello dei comuni montani e delle piccole isole, posto che nelle prime, così come nei secondi, si versa sovente in situazione di isolamento che rendono oggettivamente difficile la fruizione di servizi scolastici non prossimali.

1.2.1.b. — Con riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost., e al principio di eguaglianza sostanziale ivi contenuto, la violazione dipende invece dalla circostanza secondo la quale la distanza rispetto alla sede in cui è prestato il servizio scolastico, per i residenti in aree interne, solitamente isolate e (perciò) svantaggiate, rappresenta evidentemente un «ostacolo» di «ordine economico e sociale» che impedisce «il pieno sviluppo della persona umana», e che, pertanto,



compito inderogabile della Repubblica «rimuovere». Parimenti è necessario ragionare in relazione alle zone svantaggiate da un punto di vista socio-economico, le quali — proprio in ragione di tale svantaggio — richiedono un investimento supplementare (anche) con riferimento alla rete scolastica al fine di consentire a chi vi risiede il pieno sviluppo della propria personalità e l'effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese. La possibilità di adottare un decreto ministeriale che non contempli anche i criteri, sopra menzionati, dunque, rappresenta una evidente abdicazione delle istituzioni della Repubblica a un dovere al cui adempimento sono costituzionalmente tenute.

L2.1.c. — Con riferimento all'art. 34, primo comma, Cost., si deve invece osservare come il principio secondo cui «la scuola è aperta a tutti» sarebbe consegnato alla ineffettività se nelle aree interne, sovente caratterizzate da un significativo isolamento, nonché da collegamenti non agevoli anche con le aree urbane più vicine, non fosse disponibile un servizio scolastico di prossimità, poiché evidentemente alla dichiarazione formale di cui alla citata disposizione costituzionale non, corrisponderebbe la concreta possibilità, per i discenti, di fruire del servizio in condizioni pratiche non proibitive da un punto di vista economico e organizzativo. Allo stesso modo il principio *de quo* sarebbe senz'altro ineffettivo se non si tenesse conto, nel dimensionamento della rete scolastica, di quei contesti caratterizzati da particolari difficoltà di ordine socio-economico i quali necessitano, proprio in ragione di tali difficoltà, di una presenza delle istituzioni scolastiche maggiormente radicata nel territorio.

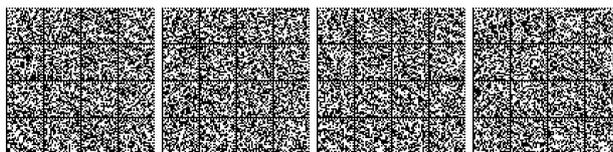
A riprova delle argomentazioni appena esposte, e con riserva di successivi approfondimenti, si può peraltro evocare l'approdo che questa Ecc.ma Corte ha raggiunto, ad es., nella sentenza n. 215 del 1987, nella quale si legge quanto segue: «Statuendo che “la scuola è aperta a tutti”, e con ciò riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo “nelle firmazioni sociali ove si svolge la sua personalità” apprestata dall'art. 2 Cost. trova pressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini. Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell'art. 34 palesano il significato di garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona». Come si vede, il combinato disposto delle previsioni costituzionali che qui si invocano quali parametri della questione sollevata impone chiaramente alle istituzioni della Repubblica l'obbligo di predisporre una rete di istruzione tale da rimuovere ogni ostacolo che si frappone all'effettiva fruizione del servizio scolastico, da cui dipende anche il pieno sviluppo della persona umana.

1.2.1.d. — Con riferimento all'art. 34, secondo comma, Cost., occorre invece evidenziare come l'obbligatorietà dell'istruzione scolastica inferiore ivi imposta per otto anni comporta evidentemente il correlativo obbligo, per le istituzioni pubbliche, di predisporre una rete scolastica che consenta senza eccessivi sacrifici a tutte le famiglie, in qualunque condizione, di garantire la frequenza ai propri figli. In particolare, evidentemente, ciò vale per le famiglie residenti in aree interne caratterizzate da isolamento e da collegamenti non agevoli, nonché per quei nuclei familiari residenti in zone particolarmente svantaggiate dal punto di vista socio-economico, che richiedono innegabilmente una presenza delle istituzioni scolastiche maggiormente radicata sul territorio. La possibilità di adottare un decreto ministeriale che non tenga necessariamente conto anche dei criteri sopra, menzionati rappresenta dunque una chiara violazione di tale obbligo.

1.2.1.e. — Infine, è evidente che la mancata considerazione delle necessità delle zone economicamente svantaggiate e delle aree interne nelle determinazioni finalizzate a definire il contingente organico del personale e che influiscono direttamente sul dimensionamento della rete scolastica determina una violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., e del principio del buon andamento dell'azione amministrativa ivi sancito, poiché tale mancata considerazione impedirebbe evidentemente, all'amministrazione scolastica di raggiungere i propri fini. I fini dei servizi scolastici, infatti, consistono innanzi tutto nel garantire la piena attuazione dell'art. 34 Cost., in tutti i suoi aspetti, e — più in generale — nel consentire a tutti i discenti di avere l'opportunità di sviluppare in pieno la propria personalità: obiettivi i quali, evidentemente, non possono che rimanere frustrati.

1.2.2. — Sulla «ridondanza» dei vizi denunciati in lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Come si accennava in premessa, l'odierna ricorrente è ben consapevole che, secondo la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte, la disciplina del personale scolastico — e dunque, per quel che in questa sede interessa, dei dirigenti scolastici e dei direttori generali e amministrativi — deve considerarsi riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost. Tuttavia, non vi è chi non veda come la definizione da parte dello Stato del contingente degli uni e degli altri che viene poi «affidato» a ciascuna Regione è in grado di conformare prepotentemente le competenze — senz'altro regionali e fondate su norme costituzionali, come si è visto in più sopra — aventi a oggetto il dimensionamento e l'organizzazione della rete scolastica.



Più in generale, si è visto come l'organizzazione del servizio scolastico e delle sue prestazioni sul territorio, con particolare riferimento alla cura delle esigenze specifiche di quest'ultimo, rappresentino il *quid proprium* della competenza legislativa che la Regione ha nel settore in base all'art. 117, terzo comma, Cost., con evidenti ricadute, altresì, sulle competenze amministrative la cui titolarità trova fondamento nei principi stabiliti dall'art. 118, primo comma, Cost.

Ebbene, è del tutto evidente che la definizione del contingente dei dirigenti scolastici e dei direttori generali e amministrativi di ciascuna Regione determini, non già una generica «incidenza» delle funzioni statali su, tali compiti regionali, bensì un vero e proprio «pre-giudizio» sull'espletamento dei secondi. In altre parole, nell'esercizio delle proprie funzioni inerenti all'organizzazione e al dimensionamento della rete scolastica la Regione si trova dinanzi a una situazione ampiamente vincolata proprio per effetto delle funzioni statali inerenti alla definizione del suddetto contingente nel senso che ovviamente il dimensionamento della rete scolastica sarà largamente predeterminato proprio da tale definizione.

Già basterebbe tale considerazione per evidenziare come, nel presente caso, la lesione dei parametri costituzionali «extracompetenziali» sopra richiamati, da parte della normativa che in questa sede si contesta, è in grado di ridondare in danno — quale lesione indiretta — delle competenze legislative e amministrative che la Costituzione attribuisce alla Regione. A ciò si aggiunga, peraltro, che tale «ridondanza» appare, nella vicenda che in questa sede si porta all'attenzione di questa Ecc.ma Corte, viepiù evidente, solo che si consideri che le norme oggetto di impugnazione «costringono» la Regione a esercitare le proprie funzioni, amministrative e legislative, in modo evidentemente difforme dai precetti costituzionali, sopra richiamati, di cui agli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost. Di talché, suo malgrado, la Regione, odierna ricorrente dovrà, con propri atti amministrativi, procedere a un dimensionamento della rete scolastica tale da determinare una violazione del principio di eguaglianza (in senso formale e sostanziale), del principio della «apertura a tutti» della scuola, nonché della previsione costituzionale inerente all'obbligo scolastico e di quella sul buon andamento dell'azione amministrativa, né potrà esercitare la propria funzione legislativa in modo tale da assicurare il rispetto degli importanti principi costituzionali menzionati.

1.3. — Il contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

L'art. 19, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 98 del 2011, introdotto dall'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui — all'ultimo periodo — affida agli uffici scolastici regionali «sentite le regioni», il compito di provvedere «alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnata», è incostituzionale anche per violazione diretta degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, per le seguenti ragioni.

1.3.a. — L'art. 117, terzo comma, Cost., risulta violato in quanto la previsione *de qua* introduce nell'ordinamento una disposizione evidentemente di dettaglio in una materia di legislazione concorrente quale è quella della «istruzione». Che la «distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche» rientri in tale materia, con conseguente pertinenza di un simile oggetto alla competenza regionale, del resto, è già stato affermato con chiarezza dalla giurisprudenza, costituzionale (*cf.*: le sentt. nn. 13 del 2004 e 284 del 2016): viceversa, la disposizione in esame disciplina analiticamente, senza alcun residuo spazio di manovra, l'oggetto *de quo*, estromettendo così del tutto la Regione dall'esercizio della funzione legislativa in un ambito di propria competenza.

1.3.b. — L'art. 118, secondo comma, Cost., risulta violato in quanto la disposizione *de qua* alloca una funzione amministrativa in una materia di competenza legislativa concorrente (l'«istruzione»), ossia in un ambito materiale in cui l'unica fonte costituzionalmente abilitata ad attribuire funzioni amministrative è la legge regionale.

1.3.c. — L'art. 118, primo comma, Cost., risulta violato in quanto la norma in esame alloca la funzione amministrativa consistente nel ripartire il contingente dei dirigenti scolastici assegnato a ciascuna Regione tra le istituzioni scolastiche a una amministrazione statale senza che, all'evidenza, sussista nel caso di specie alcuna esigenza unitaria, disponendo ovviamente l'amministrazione regionale dell'ambito valutativo pienamente adeguato all'esercizio della funzione in questione. La stessa giurisprudenza costituzionale, d'altra parte, fin dagli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale, del 2001, e giunta espressamente a tale approdo, affermando con chiarezza che quello della distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche è un «compito del quale le Regioni non possono essere private» (così la sentenza n. 13 del 2004).

1.3.d. — In subordine ove per assurdo si volesse ritenere inadeguato il livello regionale all'esercizio della funzione amministrativa consistente nel ripartire il contingente dei dirigenti scolastici tra le istituzioni scolastiche — la norma *de qua* dovrebbe comunque essere considerata incostituzionale perché, in violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, effettuerebbe una



«chiamata in sussidiarietà» in una materia non rientrante nella competenza legislativa esclusiva statale prevedendo che le Regioni intervengano nell'esercizio di tale funzione con un semplice parere, anziché con una intesa, come prescritto invece dalla consolidata giurisprudenza costituzionale sul tema, a partire dalle notissime sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004.

II. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-quinquies nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.*

II.1. — Il contenuto normativo della disposizione.

Come si è visto, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 introduce nell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011 il nuovo comma 5-quinquies dal seguente tenore testuale «Decorso inutilmente il termine del 31 maggio di cui al primo periodo del comma 5-quater, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno, sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato, ferma restando la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, nonché da un parametro perequativo, determinato in maniera da garantire a tutte le regioni, nell'anno scolastico 2024/2025, almeno il medesimo numero di istituzioni scolastiche calcolato sulla base del parametro di cui al comma 5 e comunque entro i limiti del contingente complessivo a livello nazionale individuato ai sensi del secondo periodo. Al fine di garantire una riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche per ciascuno degli anni scolastici considerati si applica, per i primi sette anni scolastici, un correttivo non superiore al due per cento anche prevedendo forme di compensazione interregionale. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato».

La disposizione appena riportata disciplina dunque l'ipotesi in cui, con riferimento: al decreto ministeriale disciplinato dall'art. 19, comma 5-quater, del d.l. n. 98 del 2011, su cui più sopra ci si è soffermati, non si addivenga a un accordo nella sede della Conferenza unificata. Per tale evenienza la norma qui contestata prevede che — quale semplice effetto del decorso del termine indicato nella medesima disposizione — il decreto venga comunque adottato dal Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La norma *de qua* ribadisce inoltre, per l'adozione del citato decreto ministeriale, i criteri indicati nel precedente comma 5-quater. Prevede infine, anche in questo caso, che la ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato a ciascuna Regione venga effettuata dagli uffici scolastici regionali.

Le previsioni appena richiamate devono ritenersi incostituzionali da più punti di vista e per i seguenti motivi.

II.2. — Il contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

L'art. 19, comma 5-quinquies, del d.l. n. 98 del 2011, introdotto nell'ordinamento dall'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, viola innanzi tutto gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, nonché il principio di leale collaborazione.

Al riguardo, deve essere osservato come la disposizione qui contestata, pur venendo in un ambito materiale di competenza legislativa esclusiva statale — come già segnalato, si tratta, della «organizzazione amministrativa dello Stato», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), Cost. — conferma in termini vincolanti e in modo particolarmente evidente le funzioni legislative e amministrative che la Costituzione garantisce alla Regione nella materia dell'«istruzione». Come anticipato sinteticamente in premessa e come sopra ricordato anche nel par. I.2.2., infatti, è evidente che la definizione del contingente dei dirigenti scolastici e dei direttori generali e amministrativi destinato a ciascuna Regione determina un vero e proprio «pre-giudizio» delle funzioni regionali in materia di istruzione e, in particolare, di quelle attinenti all'organizzazione e al dimensionamento della rete scolastica, nell'esercizio delle quali la regione si trova dinanzi a una situazione ampiamente vincolata proprio per effetto delle funzioni statali inerenti alla definizione del detto contingente. Evidentemente consapevole di tale circostanza, il legislatore nazionale ha predisposto un procedimento di adozione del decreto ministeriale *de quo* che, almeno apparentemente, è ispirato al principio di leale collaborazione, prevedendo addirittura la necessità dell'intesa da acquisire della sede della Conferenza unificata, salva, come si è visto, la possibilità di adottare comunque il decreto ove tale intesa non intervenga entro il 31 maggio.



Tuttavia, ciò che rende tale previsione normativa incostituzionale è che l'ossequio prestato al principio di leale collaborazione è solo ed esclusivamente formale e — a ben guardare — non riesce a nascondere un assetto procedimentale gravemente e manifestamente sbilanciato in favore dello Stato.

Ora, il principio di leale collaborazione, per l'appunto, è un principio, che in quanto tale richiede la massimizzazione della collaborazione compatibilmente con le possibilità di diritto e di fatto. Richiede dunque la ricerca delle migliori soluzioni possibili nella situazione di volta in volta sussistente. Ebbene, nel caso di specie, l'odierna ricorrente non contesta certo l'esistenza di ragioni di esercizio unitario che impongono rigorose scadenze temporali nell'esercizio della funzione statale: scadenze temporali evidentemente legate anche alla possibilità di pianificare l'organizzazione e la rete scolastica in tempo utile per il successivo anno scolastico, che dunque interessano, ovviamente, anche il buon esito delle funzioni propriamente regionali. Non è qui dunque in discussione, di per sé stessa, la previsione legislativa che impone, comunque, l'adozione del decreto anche in assenza dell'intesa in Conferenza unificata allo spirare del termine sopra richiamato: quel che qui si contesta è il modo in cui, in base alla norma legislativa *de qua*, è possibile giungere alla predisposizione dell'atto governativo e alla sua trasmissione alla Conferenza.

In particolare, come si è visto, la disciplina oggetto dei presenti rilievi si limita a stabilire che lo schema di decreto sia trasmesso alla Conferenza entro il 15 aprile, senza prevedere in alcun modo che tale invio sia preceduto da interlocuzioni volte ad acquisire i punti di vista, le esigenze e le valutazioni delle amministrazioni territoriali che sono costituzionalmente chiamate a conformare il dimensionamento della rete scolastica. In altre parole, proprio perché nella presente situazione è giocoforza indispensabile prevedere tempi contingentati per lo svolgimento delle attività collaborative e per l'adozione finale del decreto, è assolutamente necessario che, ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione, la stessa predisposizione del decreto sia legislativamente incanalata verso moduli procedurali che consentano il confronto reale ed effettivo con le amministrazioni territoriali e l'acquisizione preliminare delle loro esigenze e dei loro punti di vista.

In sintesi, nella parte in cui prevede che il decreto di cui al precedente comma 5-*quater* del decreto-legge n. 98 del 2011 venga adottato, scaduto il termine del 31 maggio, dal Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza intesa in Conferenza unificata, la norma in esame viola le disposizioni costituzionali sopra richiamate, in quanto prevede la possibilità che una funzione amministrativa — ancorché vertente in un ambito di competenza esclusiva dello Stato («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato»), di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ma inestricabilmente intrecciata con le funzioni di competenza regionale inerenti al dimensionamento della rete scolastica (riconducibili invece alla materia «istruzione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.), e comunque determinante un chiaro effetto di conformazione vincolante su queste ultime — sia esercitata tramite un procedimento che prevede solo un ossequio meramente formale alla leale collaborazione, non prefigurando invece un procedimento tale da agevolare, se non l'accordo tra le istituzioni coinvolte, almeno il progressivo ed effettivo avvicinamento dei punti di vista e, comunque, che risulti in grado di garantire che le posizioni delle amministrazioni regionali concernenti le esigenze circa il dimensionamento della rete scolastica possano essere effettivamente e autenticamente prese in considerazione.

II.3. — Il contrasto con gli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

II.3.1. — Sul merito.

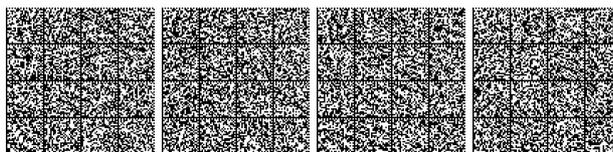
L'art. 19, comma 5-*quinquies*, del decreto-legge n. 98 del 2011, nella parte in cui ribadisce, per l'adozione del citato decreto ministeriale di cui al precedente comma 5-*quater*, i criteri ivi indicati, non prevedendo tra i medesimi quello della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne, nonché quello di tenere conto del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici, viola gli articoli 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., per le medesime ragioni già sopra illustrate al par. I.2.1. ss.

La disposizione in questione, dunque:

i) viola l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto determina un trattamento differente per situazioni del tutto equivalenti, non considerando le aree interne e le zone svantaggiate dal punto di vista socio-economico meritevoli della medesima considerazione riservata ai comuni montani, alle piccole isole e alle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche;

ii) viola l'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto rinuncia alla rimozione di un «ostacolo» di «ordine economico e sociale» che impedisce «il pieno sviluppo della persona umana» per i discenti che risiedono nelle aree interne e nelle zone svantaggiate dal punto di vista socio-economico;

iii) viola l'art. 34, primo comma, Cost., in quanto rende del tutto ineffettivo il principio di «apertura» della scuola ivi previsto, con particolare riferimento ai discenti che risiedono nelle aree interne e nelle zone svantaggiate dal punto di vista socio-economico;



iv) viola l'art. 34, secondo comma, Cost., in quanto non consente alle famiglie residenti in aree interne e in zone svantaggiate dal punto di vista socio-economico di adempiere all'obbligo ivi previsto per l'istruzione inferiore senza eccessivi sacrifici;

v) infine, viola l'art. 97, secondo comma, Cost., e il principio di buon andamento dell'amministrazione ivi sancito, in quanto non consente all'amministrazione scolastica di raggiungere i propri obiettivi consistenti nel garantire la piena attuazione dell'art. 34 Cost., e — più in generale — nel consentire a tutti i discenti di avere l'opportunità di sviluppare in pieno la propria personalità.

II.3.2. — Sulla «ridondanza» dei vizi denunciati in lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Anche in questo caso è opportuno precisare che la Regione odierna ricorrente è pienamente legittimata a proporre, con il presente ricorso, le censure appena esposte, in ragione della sicura lesione indiretta che essa subisce per effetto della incostituzionalità delle norme impugnate. Sul punto non si può che rinviare alle medesime considerazioni già esposte al par. I.2.2, poiché anche le previsioni contenute nel nuovo comma 5-*quinquies* dell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011 conformano prepotentemente le funzioni legislative e amministrative regionali in tema di dimensionamento della rete scolastica, «costringendo» la Regione, suo malgrado, a violare i principi costituzionali più sopra invocati a parametro tramite l'esercizio di dette funzioni.

II.4. — Il contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

L'art. 19, comma 5-*quinquies*, del decreto-legge n. 98 del 2011, introdotto dall'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui — all'ultimo periodo — affida agli uffici scolastici regionali, «sentite le Regioni», il compito di provvedere «alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato», è incostituzionale anche per violazione diretta degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, per le medesime ragioni già più sopra illustrate nel paragrafo I.3 a proposito dell'identica previsione contenuta nel comma 5-*quater*, ossia in quanto:

i) pone una disciplina di dettaglio in un ambito evidentemente rientrante nella materia di competenza legislativa concorrente della «istruzione»;

ii) alloca una funzione amministrativa in una materia di legislazione concorrente quando invece ciò competerebbe alla legge regionale;

iii) alloca la funzione amministrativa *de qua* in capo a un'amministrazione statale senza che sussista nel caso di specie alcuna esigenza unitaria, dunque in violazione del principio di sussidiarietà;

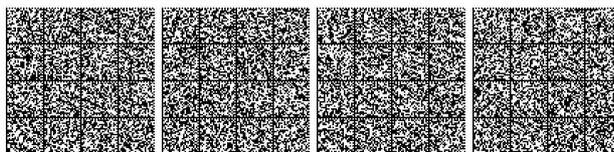
iv) in subordine, nel caso in cui si volesse invece ritenere sussistente una esigenza unitaria di livello statale, effettua una «chiamata in sussidiarietà» in una materia non rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, prevedendo che le Regioni intervengano nell'esercizio di tale funzione con un semplice parere, anziché con una intesa, come prescritto invece dalla consolidata giurisprudenza costituzionale sul tema.

III. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-sexies nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di ragionevolezza, nonché dell'art. 34, primo comma, Cost.*

III.1. — Il contenuto normativo della disposizione.

Come si è visto più sopra, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 introduce nell'ambito dell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011 un nuovo comma 5-*sexies*, il quale prevede che «in sede di prima applicazione, per l'anno scolastico 2023/2024, restano ferme le disposizioni dei commi 5, 5-*bis* e 5-*ter* del presente articolo, con i parametri indicati all'art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178». La norma oggetto del presente giudizio dispone inoltre che «per l'anno scolastico 2024/2025, il decreto di cui al comma 5-*quater* o quello di cui al comma 5-*quinquies* del presente articolo definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato mediante l'applicazione dei commi 5 e 5-*bis*», e che «a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, il decreto di cui al comma 5-*quater* o quello di cui al comma 5-*quinquies* definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente».

Al riguardo, deve essere evidenziato che i precedenti commi 5 e 5-*bis* del medesimo art. 19, con riferimento agli anni scolastici 2012-2013 e 2013-2014, pur prevedendo per «le istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche», l'impossibilità di essere assegnate a dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato, disponevano che le stesse fossero «conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome» (comma 5); e pur prevedendo che alle medesime istituzioni scolasti-



che sopra richiamate non potessero essere assegnati posti di direttore dei servizi generali e amministrativi in via esclusiva, disponevano che il posto fosse comunque assegnato «in comune con altre istituzioni scolastiche» (comma 5-bis). Nello stesso senso, del resto, dispone per gli anni scolastici 2021-2022, 2022-2023 e 2023-2024, l'art. 1, comma 978, della legge n. 178 del 2020, limitandosi a rimodulare il numero di studenti minimo che le istituzioni scolastiche autonome devono possedere per poter essere assegnatarie di dirigenti scolastici titolari e di direttori dei servizi generali e amministrativi in esclusiva. Ebbene, deve subito essere messo in evidenza che la disposizione che in questa sede si contesta, al contrario, non prevede, per gli anni scolastici successivi al 2023/2024, la perdurante applicabilità delle sopra richiamate previsioni inerenti alla «reggenza» delle istituzioni scolastiche per i dirigenti scolastici e alla condivisione dei direttori dei servizi generali e amministrativi; come si vedrà, l'art. 19, comma 5-sexies, del decreto-legge n. 98 del 2011, risulta costituzionalmente illegittimo anche (ma non solo) in ragione di tale omissione, per le ragioni che di seguito si espongono.

III.2. — La violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di ragionevolezza.

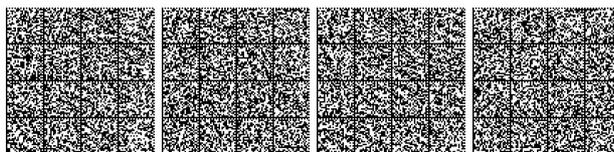
La disciplina più sopra richiamata determina, innanzi tutto, una evidente violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di ragionevolezza. Al riguardo, deve essere evidenziato come il meccanismo predisposto dalla normativa che in questa sede si contesta sia volto essenzialmente a perseguire — «a regime», per così dire, ossia in generale per l'avvenire e senza alcuna limitazione temporale — l'obiettivo della progressiva riduzione del contingente dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e dunque della progressiva contrazione della rete scolastica. È bene precisare come tale obiettivo sia perseguito prescindendo del tutto dalle esigenze sostanziali di servizio cui la stessa è destinata e, in particolare, dall'andamento della popolazione scolastica: ciò risulta palese dalla circostanza secondo la quale, in base alla disposizione che qui si censura, il dimensionamento del contingente di personale e (dunque) della rete scolastica può essere modificato solo, per così dire, «verso il basso», ossia nel senso di una sua contrazione, o al massimo restare uguale a se stesso. Viceversa, non è previsto alcun meccanismo per adeguare «verso l'alto» il dimensionamento del contingente di personale e della rete, e ciò anche nell'ipotesi di crescita della popolazione scolastica o comunque di un diverso apprezzamento delle esigenze da tenere in considerazione nella definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, ai sensi dei precedenti commi 5-quater e 5-quinquies. L'assenza di un meccanismo di tal genere è, evidentemente, del tutto irragionevole, poiché non consente di tenere in alcun conto le esigenze del territorio, al cui soddisfacimento il servizio di istruzione è finalizzato. L'irragionevolezza che qui si denuncia, peraltro, è vieppiù aggravata dalla circostanza secondo la quale, come più sopra si è rilevato, la disciplina in questione non prevede — a mo' di bilanciamento rispetto alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, cui evidentemente è ispirata la previsione che qui si contesta — la possibilità, anche per gli anni scolastici successivi al 2023-2024, di fare uso dell'istituto della «reggenza» dei dirigenti scolastici, e di affidare le istituzioni scolastiche di minori dimensioni a direttori dei servizi generali e amministrativi «in comune» con altre istituzioni scolastiche. In tal modo anche quelle residue *chances* di fronteggiare le esigenze di servizio che emergono dal territorio vengono evidentemente poste nel nulla, non consentendosi alle Regioni la possibilità di dimensionare la rete scolastica con alcuni margini di flessibilità, là dove i bisogni sono particolarmente pressanti. In sintesi, la disciplina posta dall'art. 19, comma 5-sexies, del decreto-legge 98 del 2011, introdotto dall'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, deve ritenersi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di ragionevolezza, nella parte in cui è gravata da un duplice ordine di omissioni:

a) innanzi tutto, nella parte in cui non prevede alcun meccanismo per adeguare «verso l'alto» il dimensionamento della rete degli istituti scolastici pur nei casi in cui ciò si dovesse invece rendere necessario per effetto dell'incremento delle esigenze di erogazione del servizio;

b) in secondo luogo, nella parte in cui non prevede la perdurante applicabilità anche agli anni scolastici successivi al 2023/2024 delle disposizioni inerenti alla reggenza delle istituzioni scolastiche e alla condivisione dei direttori dei servizi generali e amministrativi di cui ai precedenti commi 5 e 5-bis, nonché all'art. 1, comma 978, della legge n. 178 del 2020.

III.3. — La violazione dell'art. 34, primo comma, Cost.

Ragioni analoghe a quelle appena evocate depongono chiaramente anche nel senso della violazione, da parte della disposizione legislativa *de qua*, dell'art. 34, primo comma, Cost., e del principio costituzionale secondo il quale «fa scuola è aperta a tutti». È infatti evidente che tale principio sarebbe del tutto privo di una garanzia di effettività, ove si consentisse l'introduzione di un meccanismo, quale quello più sopra descritto, volto realizzare una contrazione del contingente di personale e della rete scolastica prescindendo del tutto dalle esigenze di servizio cui la stessa è destinata e, in particolare, dall'andamento della popolazione scolastica. Un meccanismo che — lo si ripete — contempla soltanto la possibilità che il contingente di personale e la rete scolastica subiscano variazioni «in riduzione», o che al massimo restino uguali a se stessi, non prevedendo invece in alcun modo l'ipotesi di variazioni «in aumento», neppure ove si



verifichi una crescita della popolazione scolastica o comunque si proceda a un diverso apprezzamento delle esigenze da tenere in considerazione nella definizione del contingente organico di dirigenti scolastici e di direttori dei servizi generali e amministrativi, ai sensi dei precedenti commi 5-*quater* e 5-*quinqües*. Anche in questo caso, peraltro, la violazione del parametro costituzionale invocato è aggravata dalla mancata estensione, anche agli anni scolastici successivi al 2023-2024, della possibilità di assegnare gli istituti scolastici di minori dimensioni a dirigenti scolastici «reggenti» e a direttori dei servizi generali e amministrativi in condivisione. Le norme che fino ad oggi hanno consentito tale ipotesi sono invece di particolare importanza, perché permettono di bilanciare, almeno in parte, l'esigenza di contenimento della finanza pubblica con quella, costituzionalmente fondata (anche) sull'art. 34 Cost., di assicurare la predisposizione di una rete scolastica che consenta effettivamente a tutti di usufruire del relativo servizio senza dover far fronte a ostacoli insormontabili sia dal punto di vista economico che sotto il profilo organizzativo. La disposizione che qui si contesta, nella parte in cui non prevede un meccanismo in grado di tenere conto degli effettivi andamenti della popolazione scolastica e nella parte in cui non consente di utilizzare anche per gli anni scolastici successivi al 2023-2024 gli istituti della reggenza del dirigente scolastico e della condivisione del direttore dei servizi generali e amministrativi, priva quindi di effettività il principio costituzionale secondo il quale «la scuola è aperta a tutti», ben potendo avere l'esito di rendere del tutto inadeguata la rete rispetto alle concrete esigenze dell'utenza e della popolazione scolastica.

Anche da questa prospettiva, dunque, la disposizione censurata appare gravata dai due evocati ordini di lacune, le quali dovranno necessariamente essere colmate per consentire l'adeguamento della stessa alle previsioni costituzionali.

III.4. — Sulla «ridondanza» dei vizi denunciati in lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Da ultimo, anche con riferimento alle censure appena esposte, è necessario evidenziare come, nonostante le stesse lamentino la violazione di parametri costituzionali estranei al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, tale violazione è assolutamente in grado di «ridondare» in danno — quale lesione indiretta — delle prerogative costituzionali della Regione. In particolare, come già si è argomentato nel par. I.2.2., tramite la definizione del contingente di dirigenti scolastici e di direttori dei servizi generali e amministrativi, e il suo riparto tra le Regioni, lo Stato predetermina quasi integralmente — e in termini comunque vincolanti — la funzione regionale di dimensionamento della rete scolastica. Da ciò, dunque, emerge chiaramente come la lamentata violazione di parametri costituzionali extracompetenziali si ripercuota negativamente sull'esercizio di prerogative costituzionali delle Regioni, le quali risultano quindi indirettamente lese. Per di più, anche in questo caso, gli specifici vizi che affliggono la normativa qui contestata sono tali da «obbligare» le Regioni a esercitare le proprie funzioni legislative, e soprattutto amministrative, in modo tale da perpetuare e anzi approfondire la violazione dei sopra richiamati parametri costituzionali: in modo tale, cioè, da configurare in modo evidentemente irragionevole la rete scolastica, condannandola a una progressiva e continua contrazione, senza tenere conto in alcun modo delle esigenze dell'utenza e, in particolare, di eventuali futuri incrementi della popolazione scolastica.

IV. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 558, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.*

IV.1. — Il contenuto normativo della disposizione.

L'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022, prevede quanto segue: «I risparmi conseguiti mediante l'applicazione della disciplina di cui al comma 557 confluiscono, previo accertamento degli stessi, in un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito e possono essere destinati ad incrementare il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo di cui all'art. 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché al pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico. Nel fondo istituito ai sensi del primo periodo confluiscono le eventuali economie derivanti dall'applicazione dell'art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, previo accertamento operato con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le risorse del fondo istituito ai sensi del primo periodo sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. I risparmi accertati sono iscritti nel medesimo fondo con uno o più decreti di variazione compensativa adottati dal Ministro dell'economia e delle finanze».

La disposizione sopra riportata istituisce un fondo nel bilancio dello Stato, nell'ambito della materia «istruzione», affidata alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., prevedendo però che le risorse di tale fondo siano ripartite ad opera di un decreto ministeriale in totale assenza di qualunque meccanismo collaborativo con il sistema delle Regioni.

IV.2. — Il contrasto con gli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.



La disciplina più sopra sommariamente richiamata è incostituzionale per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Secondo la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, infatti, l'art. 119 Cost., non consente alla legge statale di istituire fondi con vincolo di destinazione riconducibili a materie di competenza regionale (*cf.*, di recente, sentenza n. 155 del 2020), salvo che essa non preveda, in ossequio al c.d. «paradigma della sussidiarietà legislativa», l'intesa nella più appropriata sede individuata all'interno del «sistema delle Conferenze» ai fini delle scelte concernenti il trasferimento delle risorse (*cf.*, ad es., le sentt. n. 71, n. 78 e n. 87 del 2018, nonché n. 56 del 2019).

L'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022, dunque, deve essere dichiarato incostituzionale, per violazione dei parametri sopra richiamati, «nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale si provvede al riparto delle risorse esistenti nel fondo istituito dal medesimo comma 558, sia adottato previa intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata».

V. — Sintesi delle questioni di legittimità costituzionale proposte con il presente ricorso.

In chiusura del presente ricorso, la Regione Puglia ritiene opportuno, per maggiore chiarezza e per agevolare la trattazione della causa, offrire una sintetica ricapitolazione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Ecc.ma Corte.

Questione n. 1 (*supra*, par. I). Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-*quater* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, non prevedendo, tra i criteri per l'adozione del decreto ministeriale di definizione e riparto del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, anche quello della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne e del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici, per violazione:

dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di eguaglianza-ragionevolezza ivi sancito, in quanto determina un trattamento differente per situazioni del tutto equivalenti;

dell'art. 3, secondo comma, Cost., e del principio di eguaglianza sostanziale ivi sancito, in quanto determina una evidente abdicazione della Repubblica al dovere di rimuovere gli ostacoli di «ordine economico e sociale» che impediscono «il pieno sviluppo della persona umana» cui la stessa è costituzionalmente tenuta;

dell'art. 34, primo comma, Cost., e del principio di «apertura a tutti» della scuola ivi sancito, in quanto condanna tale principio alla ineffettività nelle aree interne e nelle aree caratterizzate da un contesto socio-economico svantaggiato;

dell'art. 34, secondo comma, Cost., in quanto determina l'inadempimento del dovere — derivante dall'obbligatorietà dell'istruzione scolastica inferiore — di predisporre una rete scolastica che consenta senza eccessivi sacrifici a tutte le famiglie, in qualunque condizione, di garantire la frequenza della scuola inferiore ai propri figli;

dell'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto la mancata considerazione dei criteri sopra richiamati impedisce all'amministrazione scolastica di raggiungere i propri fini istituzionali, consistenti nel garantire la piena attuazione dell'art. 34 Cost., e — più in generale — nel consentire a tutti i discendenti di avere l'opportunità di sviluppare in pieno la propria personalità.

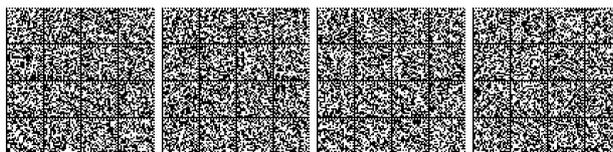
Questione n. 2 (*supra*, par. I). Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-*quater* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, affidando agli uffici scolastici regionali, «sentite le Regioni», il compito di provvedere «alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato», per violazione:

dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto introduce nell'ordinamento una disposizione di dettaglio in una materia di legislazione concorrente quale è quella della «istruzione»;

dell'art. 118, secondo comma, Cost., in quanto alloca una funzione amministrativa in una materia di competenza legislativa concorrente (l'«istruzione»), quando invece ciò competerebbe alla legge regionale;

dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto alloca una funzione amministrativa all'amministrazione statale senza che sussista alcuna esigenza unitaria, disponendo ovviamente l'amministrazione regionale dell'ambito valutativo adeguato all'esercizio della funzione in questione;

in subordine, degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto determina una «chiamata in sussidiarietà» in una materia non rientrante nella competenza legislativa esclusiva statale (l'«istruzione»), prevedendo che le Regioni intervengano nell'esercizio di tale funzione con un semplice parere, anziché con una intesa, come prescritto invece dalla giurisprudenza costituzionale sul tema.



Questione n. 3 (*supra*, par. II). Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-*quinquies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, prevedendo che il decreto di cui al precedente comma 5-*quater* venga adottato, scaduto il termine del 31 maggio, dal Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza intesa in Conferenza unificata, per violazione:

degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto prevede la possibilità che una funzione amministrativa — ancorché riconducibile a un ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ma inestricabilmente intrecciata con le funzioni di competenza regionale inerenti al dimensionamento della rete scolastica (riconducibili invece alla materia «istruzione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.), e comunque determinante un chiaro effetto di conformazione vincolante sulle stesse — sia esercitata tramite un procedimento che contempla solo un ossequio meramente formale alla leale collaborazione, non prefigurando invece alcun meccanismo tale da agevolare, se non l'accordo tra le istituzioni coinvolte, almeno il progressivo ed effettivo avvicinamento dei punti di vista, e che comunque risulti in grado di garantire che le posizioni delle amministrazioni regionali concernenti le esigenze circa il dimensionamento della rete scolastica possano essere effettivamente e autenticamente prese in considerazione dalle amministrazioni dello Stato già nella fase istruttoria, antecedente alla trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza unificata.

Questione n. 4 (*supra*, par. II). Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-*quinquies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, non prevedendo, tra i criteri per l'adozione del decreto ministeriale di definizione e riparto del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, anche quello della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne e del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici, per violazione:

dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di eguaglianza-ragionevolezza ivi sancito, in quanto determina un trattamento differente per situazioni del tutto equivalenti;

dell'art. 3, secondo comma, Cost., e del principio di eguaglianza sostanziale ivi sancito, in quanto determina una evidente abdicazione della Repubblica al dovere di rimuovere gli ostacoli di «ordine economico e sociale» che impediscono «il pieno sviluppo della persona umana» cui la stessa è costituzionalmente tenuta;

dell'art. 34, primo comma, Cost., e del principio di «apertura a tutti» della scuola ivi sancito, in quanto condanna tale principio alla ineffettività nelle aree interne e nelle aree caratterizzate da un contesto socio-economico svantaggiato;

dell'art. 34, secondo comma, Cost., in quanto determina l'inadempimento del dovere derivante dall'obbligatorietà dell'istruzione scolastica inferiore — di predisporre una rete scolastica che consenta senza eccessivi sacrifici a tutte le famiglie, in qualunque condizione, di garantire la frequenza della scuola inferiore ai propri figli;

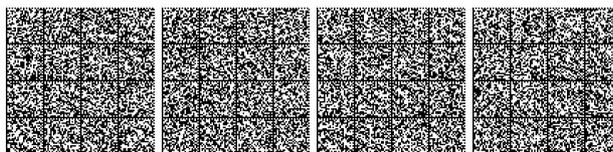
dell'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto la mancata considerazione dei criteri sopra richiamati impedisce all'amministrazione scolastica di raggiungere i propri fini istituzionali, consistenti nel garantire la piena attuazione dell'art. 34 Cost., e — più in generale — nel consentire a tutti i discenti di avere l'opportunità di sviluppare in pieno la propria personalità.

Questione n. 5 (*supra*, par. II). Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-*quinquies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, affidando agli uffici scolastici regionali, «sentite le regioni», il compito di provvedere «alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato», per violazione:

dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto introduce nell'ordinamento una disposizione di dettaglio in una materia di legislazione concorrente quale è quella della «istruzione»;

dell'art. 118, secondo comma, Cost., in quanto alloca una funzione amministrativa in una materia di competenza legislativa concorrente l'«istruzione»), quando invece ciò competerebbe alla legge regionale;

dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto alloca una funzione amministrativa all'amministrazione statale senza che sussista alcuna esigenza unitaria, disponendo ovviamente l'amministrazione regionale dell'ambito valutativo adeguato all'esercizio della funzione in questione;



in subordine, degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto determina una «chiamata in sussidiarietà» in una materia non rientrante nella competenza legislativa esclusiva statale (l'«istruzione»), prevedendo che le Regioni intervengano nell'esercizio di tale funzione con un semplice parere, anziché con una intesa, come prescritto invece dalla giurisprudenza costituzionale sul tema.

Questione n. 6 (*supra*, par. III). Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, laddove introduce il comma 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, disponendo che «per l'anno scolastico 2024/2025, il decreto di cui al comma 5-*quater* o quello di cui al comma 5-*quinquies* del presente articolo definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato mediante l'applicazione dei commi 5 e 5-*bis*», e che «a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, il decreto di cui al comma 5-*quater* o quello di cui al comma 5-*quinquies* definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente», nella parte in cui non prevede:

a) alcun meccanismo per adeguare «verso l'alto» il dimensionamento del contingente di personale e della rete scolastica pur nei casi in cui ciò si dovesse invece rendere necessario per effetto dell'incremento della relativa popolazione, e

b) la perdurante applicabilità anche agli anni scolastici successivi al 2023/2024 delle previsioni inerenti alla reggenza delle istituzioni scolastiche e alla condivisione dei direttori dei servizi generali e amministrativi di cm ai precedenti commi 5 e 5-*bis*, nonché all'art. 1, comma 978, della legge n. 178 del 2020, per violazione:

dell'art. 3, primo comma, Cost., a causa dell'assoluta irragionevolezza di un meccanismo che, a regime, e in generale per l'avvenire, senza alcuna limitazione temporale, punta a realizzare una contrazione del contingente di personale e della rete scolastica prescindendo del tutto dalle esigenze sostanziali di servizio cui quest'ultima è destinata e, in particolare, dall'andamento della popolazione scolastica, per di più senza alcuno strumento che consenta il dimensionamento della rete scolastica con alcuni margini di flessibilità, là dove i bisogni sono particolarmente pressanti;

dell'art. 34, primo comma, Cost., in quanto, introducendo un meccanismo volto realizzare una contrazione del contingente di personale e della rete scolastica prescindendo del tutto dalle esigenze sostanziali di servizio cui quest'ultima è destinata e, in particolare, dall'andamento della popolazione scolastica, per di più senza alcuno strumento di flessibilizzazione del dimensionamento della rete, priva di effettività il principio costituzionale secondo il quale «la scuola è aperta a tutti», ben potendo avere l'esito di rendere del tutto inadeguata la suddetta rete rispetto alle esigenze dell'utenza nel caso di crescita della popolazione scolastica.

Questione n. 7 (*supra*, par. IV). Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 558, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale si provvede al riparto delle risorse esistenti nel fondo istituito dal medesimo comma 558, sia adottato previa intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata, per violazione:

degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto non è consentito alla legge statale di istituire fondi con vincolo di destinazione riconducibili a materie di competenza regionale (quale è l'«istruzione», nella quale l'intervento normativo *de quo* si colloca), salvo che essa non preveda, in ossequio al c.d. «paradigma della sussidiarietà legislativa», l'intesa nella più appropriata sede individuata all'interno del «sistema delle Conferenze» ai fini delle scelte concernenti il trasferimento delle risorse.

P.Q.M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 557 e 558, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), nei limiti e nei termini sopra esposti.

Bari-Roma, 27 febbraio 2023

L'avv. prof.: CECCHETTI



N. 8

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1º marzo 2023
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Tributi - Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2023 - Previsione di un contributo di solidarietà temporaneo a carico dei soggetti che, nel territorio dello Stato, producono, importano, distribuiscono o vendono energia, gas naturale o prodotti petroliferi, al dichiarato fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori - Determinazione mediante applicazione di un'aliquota percentuale al maggior reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società (IRES) prodotto nell'anno 2022, rispetto alla media dei quattro anni precedenti - Versamento del contributo entro il sesto mese successivo a quello di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1º gennaio 2023 - Previsione che il medesimo contributo non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive - Applicazione delle disposizioni in materia di imposte sui redditi ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà.

– Legge del 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 115, 116, 117, 118 e 119.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per la Regione autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, piazza Deffeyes n. 1, codice fiscale n. 80002270074 - partita I.V.A. n. 00368440079, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., Luigi Giovanni Bertschy, rappresentata e difesa nel presente giudizio, in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 159 del 20 febbraio 2023, nonché in forza di procura in calce, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini del Foro di Roma (MRNFNC73D28H501U; Pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org n. fax: 06.36001570), ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via di Villa Sacchetti n. 9; - ricorrente -

Contro Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri p.t., con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi - piazza Colonna n. 370, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma (00186), via dei Portoghesi n. 12, è domiciliata ex lege. - resistente -

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», pubblicata sul S.O. n. 43 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 29 dicembre 2022, n. 303, limitatamente all'art. 1, commi 115, 116, 117, 118 e 119 di tale atto normativo.

FATTO

1. Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 303 del 29 dicembre 2022, S.O. n. 43, è stata pubblicata la legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

2. L'art. 1 della citata legge prevede, al comma 115, l'istituzione per l'anno 2023 di un «contributo di solidarietà temporaneo» a carico dei soggetti che, nel territorio dello Stato, producono, importano, distribuiscono o vendono energia elettrica, gas naturale o prodotti petroliferi, al dichiarato fine di «contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori».

Il contributo è determinato, ai sensi del comma 116, mediante l'applicazione di un'aliquota percentuale al maggior reddito imponibile ai fini dell'importa sul reddito delle società («IRES») prodotto nell'anno 2022 rispetto alla media dei quattro anni precedenti.

3. In particolare:

il comma 115 dell'art. 1 prevede:

«Al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, è istituito per l'anno 2023 un contributo di solidarietà temporaneo, determinato ai sensi del comma 116, a carico dei soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, dei soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e dei soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi. Il contributo è dovuto, altresì, dai soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea. Il contributo non è dovuto dai soggetti che svolgono l'attività di organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio dell'energia elettrica,



del gas, dei certificati ambientali e dei carburanti, nonché dalle piccole imprese e dalle microimprese che esercitano l'attività di commercio al dettaglio di carburante per autotrazione identificata dal codice ATECO 47.30.00. Il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nei periodi precedenti.»;

il comma 116 dell'art. 1 prevede:

«Il contributo di solidarietà è determinato applicando un'aliquota pari al 50 per cento sull'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022; nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero. L'ammontare del contributo straordinario, in ogni caso, non può essere superiore a una quota pari al 25 per cento del valore del patrimonio netto alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022.»;

il comma 117 dell'art. 1 prevede:

«Il contributo di solidarietà dovuto, determinato ai sensi del comma 116, è versato entro il sesto mese successivo a quello di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023. I soggetti che in base a disposizioni di legge approvano il bilancio oltre il termine di quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio effettuano il versamento entro il mese successivo a quello di approvazione del bilancio. I soggetti con esercizio non coincidente con l'anno solare possono effettuare il versamento del contributo entro il 30 giugno 2023.».

il comma 118 dell'art. 1 prevede:

«Il contributo di solidarietà non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.»

il comma 119 dell'art. 1 prevede:

«Ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà, nonché del contenzioso, si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi.».

4. I richiamati commi 115-119 dell'art. 1 della legge n. 197/2022 introducono, in sostanza, un contributo straordinario di solidarietà a carico dei soggetti sopra menzionati, in linea di continuità con quanto previsto per l'anno 2022 dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 («Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina»), convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.

L'art. 37 del richiamato decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, tuttavia - a differenza dell'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197/2022 - prevedeva, al comma 5-bis, nel rispetto della particolare autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, una espressa clausola di salvaguardia in loro favore: «Le entrate derivanti dal contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario determinato ai sensi del presente articolo sono attribuite alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia».

5. Nonostante la mancata previsione di una clausola di salvaguardia, analoga a quella prevista dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, plurime argomentazioni inducono a ritenere che le entrate derivanti dal contributo di solidarietà temporaneo introdotto dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 siano anch'esse attribuite alle regioni a statuto speciale, ivi inclusa la regione odierna ricorrente, e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia.

6. Laddove, tuttavia, così non fosse, le disposizioni di cui all'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197/2022 si porrebbero in violazione di numerosi profili competenziali costituzionalmente attribuiti alla medesima, come pure in violazione dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione, sicché se ne impone la dichiarazione di incostituzionalità sotto i seguenti profili in

DIRITTO

I. In limine. Il contenuto delle disposizioni impugnate e la perdurante applicabilità della clausola di salvaguardia in favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

1. Come accennato in fatto, l'art. 1 della legge n. 197/2023 prevede, al comma 115, l'istituzione per l'anno 2023 di un «contributo di solidarietà temporaneo» a carico dei soggetti che, nel territorio dello Stato, producono, importano, distribuiscono o vendono energia elettrica, gas naturale o prodotti petroliferi, al dichiarato fine di «contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori».



Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione, sono tenuti al pagamento del contributo i soggetti che:

esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale;

esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi;

importano a titolo definitivo, per la successiva rivendita, energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Il contributo è dovuto solo se almeno il 75% dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 derivi da una delle attività sopra indicate.

Non sono, invece, tenuti al pagamento del suddetto contributo coloro che svolgono l'attività di organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio dell'energia elettrica, del gas, dei certificati ambientali e dei carburanti, nonché le piccole imprese e le microimprese che esercitano l'attività di commercio al dettaglio di carburante per autotrazione (identificata dal codice ATECO 47.30.00).

Avuto riguardo alle modalità di calcolo del contributo, il comma 116 dell'art. 1 della legge n. 197/2022 prevede che quest'ultimo sia calcolato applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo IRES per il periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi IRES conseguiti nei quattro periodi d'imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022 (i.e. generalmente 2018, 2019, 2020 e 2021). Nel caso in cui la media dei redditi complessivi dei quattro periodi d'imposta sia negativa si assume un valore pari a zero.

Il reddito rilevante ai fini del calcolo del contributo, dunque, è «il reddito complessivo determinato ai fini IRES».

Si prevede, infine, che ai fini dell'accertamento delle sanzioni, della riscossione, nonché del contenzioso relativi al contributo si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi (comma 119).

2. Il contributo straordinario di solidarietà introdotto dai commi 115-119 dell'art. 1 della legge n. 197/2022 trova la sua fonte ispiratrice nel contributo di solidarietà temporaneo europeo previsto dal regolamento UE n. 2022/1854 del 6 ottobre 2022 (pur discostandosene per diversi aspetti) e si pone in linea di continuità con quanto previsto per l'anno 2022 dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 («Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina»), convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.

Tale disposizione, infatti, prevedeva, per l'anno 2022, a carico dei medesimi soggetti individuati dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197/2022, l'istituzione di un «contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario», al dichiarato fine di «contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico» (art. 37, comma 1, decreto-legge n. 21/2022).

L'art. 37 del richiamato decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, tuttavia - a differenza dell'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197/2022 - prevedeva, al comma 5-bis, nel rispetto della particolare autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, una espressa clausola di salvaguardia in loro favore, disponendo che «Le entrate derivanti dal contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario determinato ai sensi del presente articolo sono attribuite alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia».

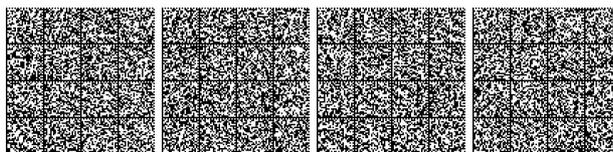
3. Come si accennava in narrativa, nonostante la mancata previsione nella legge n. 197/2022 di una clausola di salvaguardia analoga a quella prevista dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, plurime argomentazioni inducono a ritenere che le entrate derivanti dal contributo di solidarietà temporaneo introdotto dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 siano anch'esse attribuite alle regioni a statuto speciale, ivi inclusa la regione odierna ricorrente, e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia.

4. In particolare, sembrano deporre in tal senso:

(i) la natura sostanzialmente tributaria e le peculiari modalità di calcolo del contributo, calcolato applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società, i cui nove decimi del gettito risultano già attribuiti dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 26 novembre 1981, n. 690 alla Regione Valle d'Aosta;

(ii) la mancata espressa indicazione, nelle disposizioni impugnate, dell'integrale devoluzione del gettito all'Erario;

(iii) la mancata espressa individuazione di un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato in cui far confluire il gettito derivante dall'attuazione delle richiamate disposizioni, per la successiva destinazione alle specifiche finalità ivi indicate;



(iv) la circostanza che - come già anticipato - le disposizioni impugnate si pongono in linea di sostanziale continuità (medesima finalità, *i.e.* quella di contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico; medesimo ambito soggettivo di applicazione) con il «contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario» per l'anno 2022 previsto dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 («Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina»), convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, il cui comma 5-*bis*, nel rispetto della particolare autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, già prevedeva una espressa clausola di salvaguardia in favore degli statuti delle autonomie.

5. Pertanto, può ragionevolmente ritenersi che, nonostante la mancata previsione nell'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197/2022 di una clausola di salvaguardia analoga a quella prevista dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, le entrate derivanti dal contributo di solidarietà temporaneo introdotto dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 debbano considerarsi anch'esse attribuite alla regione odierna ricorrente, per la parte ad essa spettante in base al proprio statuto di autonomia.

6. La mancata previsione di un'espressa clausola di salvaguardia - analoga a quella prevista dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 - tuttavia, potrebbe altrettanto ragionevolmente indurre a prospettare l'interpretazione, anch'essa «non implausibil[e] e comunque ragionevolmente collegabil[e] alle disposizioni impugnate» (*cf.*: Corte costituzionale, sent. n. 154 del 2017), secondo cui il Legislatore abbia inteso prevedere l'integrale devoluzione del gettito derivante dall'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 115-119, legge n. 197 del 2022, all'Erario.

7. Alla luce di quanto precede, dunque, se ne impone, in via cautelativa e *in parte qua*, l'impugnazione. In tale ultima ipotesi, invero, le disposizioni di cui all'art. 1, commi 115, 116, 117, 118 e 119, della legge n. 197/2022 si porrebbero in violazione di numerosi profili competenziali costituzionalmente attribuiti alla medesima, come pure in violazione dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione, sicché se ne impone la dichiarazione di incostituzionalità sotto i seguenti profili.

II. Sull'ammissibilità del ricorso

In via preliminare, al solo fine di evitare strumentali eccezioni, si evidenzia che «per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 189, n. 159, n. 156 e n. 3 del 2016) - possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa e ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate» (*cf.*: Corte costituzionale, sent. n. 154 del 2017).

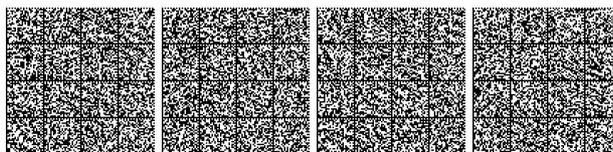
Nel caso di specie, l'opzione ermeneutica da ultimo prospettata è senz'altro plausibile, alla luce delle complesse vicende e dei (purtroppo) numerosi precedenti di indebita interferenza del legislatore statale nella sfera di autonomia finanziaria della ricorrente.

III. *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 115, 116, 117, 118 e 119, legge n. 197 del 2022, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla valle dagli articoli 2, comma 1, lettera a), 3, comma 1, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale (legge costituzionale n. 4 del 1948), dagli articoli 2, comma 1, lettera b), della legge n. 690 del 1981, dall'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994, nonché per violazione degli articoli 117, comma 3, e 119 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e del principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

1. Come anticipato in narrativa, i commi 115-119 dell'art. 1 della legge n. 197/2022 introducono un contributo straordinario di solidarietà a carico dei soggetti che, nel territorio dello Stato, producono, importano, distribuiscono o vendono energia elettrica, gas naturale o prodotti petroliferi, in linea di continuità con quanto previsto per l'anno 2022 dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 («Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina»), convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.

Le richiamate disposizioni, tuttavia, non prevedono - a differenza dell'art. 37, comma 5-*bis*, del richiamato decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 - una espressa clausola di salvaguardia per la devoluzione alle Regioni autonome, ivi inclusa l'odierna ricorrente, della parte di gettito ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia.

La mancata previsione di un'espressa clausola di salvaguardia, come si è detto, potrebbe ragionevolmente indurre a prospettare l'interpretazione, anch'essa «non implausibil[e] e comunque ragionevolmente collegabil[e] alle disposizioni impugnate» (*cf.*: Corte costituzionale, sent. n. 154 del 2017), secondo cui il Legislatore abbia inteso prevedere l'integrale devoluzione del gettito derivante dall'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 115-119, legge n. 197 del 2022, all'Erario.



In tale ultima ipotesi, le disposizioni di cui all'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197/2022 si porrebbero in violazione di numerosi profili competenziali costituzionalmente attribuiti alla medesima, come pure in violazione dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione, devolvendo illegittimamente all'erario quote di gettito di tributi interamente o parzialmente attribuiti alla Regione Valle d'Aosta ai sensi dello statuto speciale di quest'ultima e della relativa normativa d'attuazione: il che determina una indebita lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente.

2. Ai sensi dell'art. 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) «entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione».

L'articolo è stato successivamente attuato mediante la legge 26 novembre 1981, n. 690, recante «Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta».

L'atto normativo in discorso, per quanto qui rileva, individua i tributi il cui gettito è devoluto, nella misura indicata dalla stessa legge n. 690 del 1981, alla regione ricorrente. Più in particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b), nella sua originaria formulazione, prevedeva che: «è attribuito alla regione Valle d'Aosta il gettito delle sotto indicate imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percepite nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive: [...] b) imposta sul reddito delle società».

L'art. 2 del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della regione), ha successivamente sostituito, con effetto dal 1° febbraio 2011, l'art. 2 della legge n. 690/1981, il quale ora prevede, alla lettera b), l'attribuzione alla Regione Valle d'Aosta dell'intero gettito dell'imposta sul reddito delle società.

3. Alla luce delle norme appena richiamate - e, in particolare, dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 690 del 1981 - appare chiara l'illegittimità delle disposizioni impugnate: esse, infatti - laddove interpretate nel senso anzidetto - attribuiscono integralmente al bilancio dello Stato il gettito di un'imposta erariale, calcolata applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società, senza tener conto della circostanza che per le imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche (nonché le relative addizionali e imposte sostitutive) «percepite nel territorio regionale» vi è l'obbligo di riversamento del gettito alla Regione Valle d'Aosta.

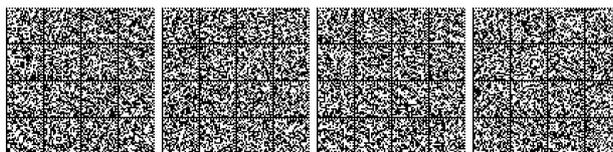
In altri termini, l'art. 1, commi 115-119, sottrae arbitrariamente il gettito devoluto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 690 del 1981, alla Valle d'Aosta. Circostanza quest'ultima che, secondo la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, comporta la violazione di numerosi profili competenziali costituzionalmente attribuiti alla regione, non potendo il Legislatore statale derogare «al regime statutario delle compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali» (cfr. sent. n. 241 del 2012): ciò perché, come sottolineato da autorevole dottrina, «la vera specialità finanziaria delle regioni ad autonomia differenziata si risolve nell'entità della quota delle compartecipazioni erariali e dei tributi derivati loro assegnati dagli statuti speciali» (F. Gallo).

4. In ragione di quanto precede, la norma statale risulta costituzionalmente illegittima per un duplice ordine di motivi.

5. Innanzitutto, essa è inficiata da incompetenza, andando a disciplinare unilateralmente aspetti che la Costituzione riserva allo statuto speciale, e che quest'ultimo, a sua volta (art. 50), rimette alla legislazione attuativa e, più precisamente, ad una legge dello Stato elaborata in accordo con la Giunta regionale (dunque, una legge rinforzata). Tale legge è, appunto, la legge n. 690 del 1981, come modificata dal decreto legislativo n. 12/2011, la quale peraltro, in forza della espressa previsione poi introdotta dall'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 («Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta»), può essere successivamente modificata «solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale», cioè con decreti legislativi «elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta», previa sottoposizione al parere del Consiglio della regione.

Da ciò deriva che la materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali - riservata, come detto, alla normativa di attuazione statutaria - non avrebbe potuto, al contrario di quanto accaduto nel caso di specie, formare oggetto di modifica unilaterale da parte dello Stato.

In questi esatti termini si è, del resto, già espressa la giurisprudenza costituzionale, che non ha mancato di evidenziare che le norme di attuazione, per la loro «particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (Corte costituzionale, sent. n. 191 del 1991; così anche Corte costituzionale, sent. n. 206 del 1975)



6. In secondo luogo, e consequenzialmente, l'art. 1, commi 115-119, si pone in contrasto con fonti gerarchicamente sovraordinate, in quanto di rango costituzionale (l'art. 117, comma 3, e 119 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e lo statuto valdostano), nonché con una fonte rinforzata (la legge n. 690 del 1981, come modificata dal decreto legislativo n. 12/2011, elaborata in accordo con la Giunta regionale).

7. Deve poi osservarsi - a meri fini tuzioristici, nonché al fine di prevenire sterili eccezioni - che la norma censurata non trova alcun fondamento di legittimità neppure nell'art. 8 della legge n. 690 del 1981. La norma da ultimo richiamata al comma 1, dispone: «il provento derivante alla Regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato». Ai sensi del comma 2, tale ammontare «è determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il Presidente della Giunta regionale». Come è agevole rilevare, la disposizione in questione non si attaglia al caso di specie e non è idonea a coprire le previsioni di cui all'art. 1, commi 115, 116, 117, 118 e 119, della legge n. 297 del 2022.

Sotto un primo profilo, è opportuno evidenziare che la disposizione poc'anzi richiamata autorizza il riversamento allo Stato delle somme provenienti da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni dei tributi devoluti alla regione, «per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale»: ipotesi affatto diversa da quella di cui alle disposizioni censurate, che - salvo una mera clausola di stile - non costituiscono in alcun modo «copertura di nuove o maggiori spese», come pacificamente dimostrano sia la mancata espressa individuazione di un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato in cui far confluire il gettito derivante dall'attuazione delle richiamate disposizioni, sia l'omessa indicazione di un preciso vincolo di destinazione.

Da un diverso angolo prospettivo, inoltre, non può non rilevarsi come, ai sensi del comma 2, l'ammontare del riversamento debba poi essere determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Presidente della Giunta regionale, non certo unilateralmente dalla legge statale. Dunque, anche nella non creduta ipotesi in cui si ritenesse di ricondurre l'art. 1, commi 115-119, della legge n. 297 del 2022, alla previsione di cui al comma 1 dell'art. 8 della legge n. 690 del 1981, comunque resterebbe integrata una insuperabile violazione del comma 2 di quest'ultimo articolo, quale norma interposta rispetto all'art. 50 dello statuto, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

8. Da ultimo, sempre per mero scrupolo difensivo, si precisa altresì che l'intervento unilaterale dello Stato non trova base alcuna di legittimazione neppure in pretesi scopi perequativo-solidaristici: a tale insieme di finalità non possono infatti ricondursi gli generici obiettivi enunciati dall'art. 1, comma 115 («contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori»), obiettivi che, peraltro, ben potrebbero essere realizzati anche dalla regione.

E del resto, pur a voler ritenere altrimenti, è principio costituzionale assolutamente pacifico quello secondo cui il concorso delle regioni speciali agli obblighi perequativo-solidaristici e alla finanza nazionale deve essere determinato attraverso le forme prestabilite dagli statuti speciali e dalla legislazione attuativa, o quantomeno attraverso moduli rispettosi della leale collaborazione.

Principio che, con riferimento alla Regione Valle d'Aosta, trova, come si è visto, puntuale concretizzazione negli articoli 48-bis e 50 dello statuto, nonché nell'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994 e che è stato illegittimamente violato dal legislatore statale, che ha agito in modo del tutto unilaterale, ponendo, con una fonte incompetente, una disciplina derogatoria rispetto a quanto stabilito da fonti di rango sovraordinato.

IV. Violazione del principio di leale collaborazione (articoli 5 e 120)

1. L'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197/2022 si mostra, altresì, incostituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

Le disposizioni impugnate - laddove interpretate nel senso di escludere la devoluzione del gettito alla regione - sono il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della regione, in violazione del metodo pattizio, che rappresenta - come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale - il cardine della regolamentazione, mediante procedure rinforzate, dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 193 del 2012).

Codesta Ecc.ma Corte, infatti, ha più volte ribadito che «il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (Corte costituzionale, sent. n. 74 del 2009). Quest'ultima, infatti, è espressione della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le regioni a statuto



speciale (Corte costituzionale, sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004), specificando, con riferimento alla Valle, che «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello statuto», idoneo ad assicurare un coinvolgimento diretto ed effettivo dell'Ente (Corte costituzionale, sent. n. 133 del 2010).

Anche nella sentenza n. 154 del 2017 si leggono passaggi fondamentali sull'argomento, che è utile richiamare «per costante giurisprudenza costituzionale - i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso, tuttavia, come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012). Tale meccanismo può essere derogato dal legislatore ordinario, fino a che gli statuti o le norme di attuazione lo consentono (sentenza n. 23 del 2014; seguita dalle sentenze n. 19, n. 46, n. 77, n. 82, n. 238, n. 239 e n. 263 del 2015, n. 40 e n. 155 del 2016). Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle regioni a statuto speciale, quantificando, come nella specie, l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 19 del 2015). Ne deriva che la determinazione unilaterale del concorso finanziario contenuta nella prima parte del primo periodo del comma 680 deve essere letta in connessione alla disposizione prevista nel terzo periodo, secondo cui «fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse». In tal modo, la disposizione risulta conforme ai principi appena illustrati».

Ebbene, nel caso oggi in esame, lo Stato - in diametrico contrasto con la giurisprudenza costituzionale - ha inciso in modo diretto e unilaterale sulla materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali, riservata alla normativa di attuazione statutaria.

2. La violazione del principio consensualistico - il cui rispetto, come visto, si rende tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica - si riflette, conseguentemente, sulla lesione della particolare autonomia finanziaria e organizzativa di cui la Valle d'Aosta gode, come già detto, alla luce degli articoli 2, comma 1, lettera a), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale e della relativa normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario (art. 2, comma 1, lettera b) della legge n. 690 del 1981). In base a tali norme non può prescindersi, nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione medesima, dal rispetto del metodo dell'accordo.

3. Peraltro, non pare inutile evidenziare anche in questa sede - sia pur a margine - come le disposizioni impugnate, laddove interpretate nel senso di escludere la devoluzione del gettito alla regione, risultino ancor più illegittime e paradossali nella loro concreta attuazione, se solo si consideri che, nel territorio della Regione Valle d'Aosta, la gran parte del gettito derivante dall'introduzione del «contributo di solidarietà temporaneo» introdotto dal comma 115 sarà indirettamente versato dalla medesima regione, che - quale socio unico di Finaosta S.p.a. - detiene la partecipazione totalitaria delle sue controllate indirette Compagnia Valdostana delle Acqua S.p.a., CVA Energie S.r.l. e CVA Eos S.r.l., soggetti che esercitano le attività indicate dal comma 115 e che già sono risultate destinatarie del contributo straordinario introdotto dall'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 per complessivi euro 25.372.379,46.

P. Q. M.

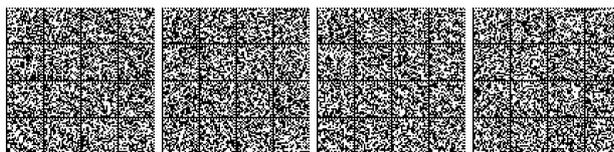
Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», pubblicata sul S.O. n. 43 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 29 dicembre 2022, n. 303, limitatamente all'art. 1, commi 115, 116, 117, 118 e 119 di tale atto normativo, nei limiti indicati nel presente ricorso.

Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, copia conforme della DGR n. 159 del 20 febbraio 2023.

Roma, 24 febbraio 2023

PROF. AVV. FRANCESCO SAVERIO MARINI

23C00040



n. 29

Ordinanza del 13 ottobre 2022 del Tribunale di Verbania nel procedimento civile promosso da T. E. contro INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale

Sanzioni amministrative - Previdenza e assistenza - Previsione che punisce l'omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali di cui all'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge n. 463 del 1983, come convertito, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000, se l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 3, comma 6.

IL GIUDICE DEL LAVORO

Il giudice dott. Mauro D'Urso a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 12 ottobre 2022,

letti gli atti del procedimento civile instaurato ex art. 6 decreto legislativo 150/2011 da T E avverso l'ordinanza ingiunzione n. emessa dall'Inps e notificatagli in data avente ad oggetto l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 3 comma 6 del decreto legislativo 15 gennaio 2016 n. 8 per l'integrazione della condotta di «omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali» in un importo inferiore alla soglia di euro 10.000;

ritenuta sussistente e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma in parola laddove prevede che «Se l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000» senza la previsione di un regime di maggiore graduazione della sanzione per le ipotesi di particolare esiguità dell'omissione contributiva;

OSSERVA

Rilevanza

In primo luogo la questione, ove fondata, è rilevante nel presente procedimento.

Infatti, con l'Avviso di accertamento emesso in data l'Inps ha contestato ad E T in qualità di legale rappresentante della omonima ditta individuale la violazione dell'art. 2 comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983 n. 463, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983 n. 683 (omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali). Violazione rimasta accertata per il periodo gennaio/giugno in euro 190,52.

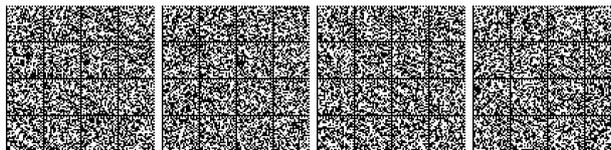
Quindi, constatato l'ulteriore omesso pagamento dei contributi non versati entro tre mesi dalla notifica del sopra indicato Avviso di accertamento e l'omesso pagamento anche della sanzione amministrativa «estintiva» del procedimento sanzionatorio già liquidata in quella sede accertativa in euro 16.666,67 (questa in asserita applicazione dell'art. 16 della legge 689/1981), l'Inps in data ha notificato ad E T – opponente nell'intestato procedimento – l'ordinanza ingiunzione n. liquidata in euro 17.500.

Avverso quest'ultima ordinanza ingiunzione E T ha formulato tempestiva opposizione resistita in giudizio dall'Inps costituitasi con comparsa del 29 giugno 2022.

I motivi di opposizione concretantisi nella contestazione della notifica del «primigenio» Avviso di Accertamento e nella mancata integrazione della fattispecie contestata non appaiono fondati.

Quanto ai primi, infatti, è documentale l'avvenuta notifica dell'Avviso di accertamento nel luogo di residenza del resistente nelle mani della madre familiare convivente, ed in nulla rileva la circostanza addotta dall'opponente secondo la quale la madre mai lo avrebbe informato di tale notifica impedendogli, così, di adempiere tempestivamente all'omesso versamento contestatogli.

Quanto al secondo motivo «di merito», è documentale il flusso UniEmens inviato dall'azienda dell'opponente con sistemi automatizzati ai sensi dell'art. 44 della legge n. 326 del 2003 sulla base del quale l'Inps ha comunicato con il modello DM10 Virtuale, la somma contributiva a debito a carico del datore di lavoro per l'anno e, quindi, ha accertato l'omissione contributiva nell'importo di euro 190,52. Ciò posto dato il principio giurisprudenziale consolidato per cui in tema di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, la presentazione da parte del datore di lavoro degli appositi modelli DM 10 attestanti le retribuzioni corrisposte ai dipendenti e l'ammontare degli obblighi contributivi, è valutabile come prova della effettiva corresponsione degli emolumenti ai lavoratori (in tale



senso la recente sentenza della Corte di cassazione Penale n. 28647/2020 ed i plurimi richiami giurisprudenziali in essa ulteriormente svolti), anche tale difesa dell'opponente non appare accoglibile.

Ne consegue, si ribadisce, la rilevanza della questione nel presente procedimento in quanto, laddove fondata, essa porterebbe all'annullamento della ordinanza ingiunzione – diversamente da confermare – con accoglimento della opposizione.

Non manifesta infondatezza

Fermo quanto detto circa la rilevanza, si osserva come il legislatore nella fissazione di un minimo e di un massimo della sanzione amministrativa che «parte» da euro 10.000 ed «arriva» fino ad euro 50.000 abbia sottoposto ad una irragionevole disparità di trattamento i trasgressori della norma per le omissioni contributive sotto la soglia di rilevanza penale fino alla omissione di euro 10.000.

Ciò che si intende sottolineare è, cioè, il fatto che in astratto il trasgressore che massimamente viola il precetto normativo nella suo massimo valore sottosoglia (per euro 10.000) può soffrire una sanzione amministrativa che nella sua previsione massima pari ad euro 50.000, rappresenta il quintuplo della violazione. Diversamente, il trasgressore per un importo minimo oggetto della omissione, pari ad esempio ad euro 100, anche nella irrogazione della sanzione amministrativa minima prevista dalla legge pari ad euro 10.000 viene in realtà sanzionato per un importo che rappresenta il centuplo della propria violazione.

Ciò con una evidente asimmetria di trattamento dei cittadini che, pure, violando con diversa gravità il precetto normativo, non vedono tale diversa gravità altrettanto diversamente ponderata e graduata nella determinazione della sanzione.

Né, in tale senso, costituisce un valido correttivo della norma il richiamo ai criteri di commisurazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge 689/1981 – pure applicabile alla fattispecie del caso concreto per effetto dell'art. 6 del decreto Legislativo n. 8/2016 – poiché, per quanto detto, la previsione della sanzione minima pari ad euro 10.000 prevista dalla norma dell'art. 3 comma 6 del decreto legislativo 8/2016 non consente una effettiva graduazione della sanzione commisurata alla «gravità della violazione».

La segnalata irragionevole sperequazione si presenta lampante proprio ed anche nella fattispecie del caso concreto laddove, a fronte di una omissione contributiva di euro 190,52 la norma sanzionatoria, anche laddove fosse applicata nella minima afflizione pari ad euro 10.000 da parte di questo Giudice, comporterebbe per T E l'irrogazione di una sanzione pari a 52 volte la violazione commessa.

Ben al di sotto del quintuplo previsto in astratto quale sanzione massima per la violazione più grave. Questo giudice osserva, infine, come la novità esposta all'udienza del 12 ottobre 2022 dall'Inps non incida sui termini della questione come sopra proposti e rimessa alla Suprema Corte.

Infatti, l'Inps richiamando una propria nota del direttore generale, la n. 3516 del 27 settembre 2022, ha invitato le proprie articolazioni locali a «rivedere» la sanzione irrogabile alla luce del comma 5 dell'art. 9 decreto legislativo 8 del 2016 osservando che per le omissioni accertate con riferimento al periodo antecedente alla entrata in vigore della depenalizzazione (prima cioè del 6 febbraio 2016) la sanzione possa essere limitata nella misura della metà.

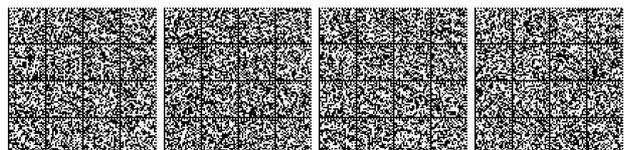
Si osserva come, però, anche in questo caso pure ipotizzando nella fattispecie del caso concreto che attiene ad una omissione effettivamente avvenuta anteriormente al febbraio 2016, la applicazione della sanzione in euro 5.000, si tratti comunque di una misura di oltre 25 volte l'omissione contributiva accertata. Dunque, si ritiene, ancora sperequata.

P.Q.M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e l'art. 159 c.p.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 3 comma 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 nella parte in cui punisce l'omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali di cui all'art. 2 comma 1-bis del Dl n. 463/1983 convertito con modifiche dalla legge n. 638 del 11 novembre 1983 con la sanzione la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000.

Ordina, di conseguenza, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



Dispone che la presente ordinanza sia integralmente notificata e comunicata alle parti e che sia altresì notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Dispone la sospensione del procedimento.

Verbania, 13 ottobre 2022

Il giudice: D'URSO

23C00050

N. 30

Ordinanza del 30 dicembre 2022 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Capodaglio Carlo contro Comitato olimpico nazionale italiano ed altri

Sport - Federazioni sportive nazionali - Modifiche al d.lgs. n. 242 del 1999, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali - Termini per l'adeguamento degli statuti - Elezione del Presidente e dei membri degli organi direttivi - Limite di tre mandati - Preclusione della possibilità di candidarsi alle elezioni nell'ambito degli organi direttivi (nel caso di specie: Comitato regionale della Federazione italiana tennis - FIT - Marche) per gli associati che abbiano già svolto tre mandati.

- Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), art. 16, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8; legge 11 gennaio 2018, n. 8 ("Modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali, e al decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, in materia di limiti al rinnovo delle cariche nel Comitato italiano paralimpico (CIP), nelle federazioni sportive paralimpiche, nelle discipline sportive paralimpiche e negli enti di promozione sportiva paralimpica"), art. 6, commi 1 e 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA TER)

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 9134 del 2021, proposto da Carlo Capodaglio, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Panzarola, Claudia Pezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Claudia Pezzi in Roma, via Michele Mercati 51;

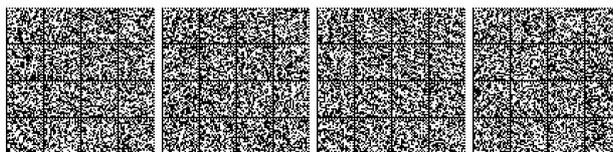
CONTRO

Comitato Olimpico Nazionale - CONI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Matera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Federazione Italiana Tennis - FIT, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Luciani, Massimo Proto, Valentina Ciaccio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimo Luciani in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Collegio di Garanzia dello Sport presso il Coni, Federazione Italiana Tennis Comitato Regionale Marche, non costituiti in giudizio;

nei confronti di Paolo Scandiani, non costituito in giudizio;



PER L'ANNULLAMENTO

— della decisione n. 67/2021 del Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI, Sezione III, pubblicata in data 24 agosto 2021, prot. n. 01130/2021, che ha respinto il ricorso n. 31/2021 promosso dal sig. Carlo Capodaglio, ex articoli 59 Codice di giustizia sportiva e 12-bis statuto del CONI, in data 2021 per l'annullamento e la riforma della decisione n. 2/2021 della Corte Federale di Appello presso la FIT, comunicata a mezzo PEC in data 19 febbraio 2021 e pubblicata in pari data, con la quale, ai sensi dell'art. 1.1.4, comma 5, del regolamento organico FIT, è stato rigettato il ricorso proposto dal ricorrente per l'annullamento dell'esclusione della sua candidatura dalla pubblicazione dei nominativi dei candidati alla carica di Consigliere del C.R. Marche della FIT, avvenuta con comunicazione di «« rifiuto di Candidatura » del 10 febbraio 2021, cui ha fatto seguito l'esclusione della candidatura dalla pubblicazione dei nominativi dei candidati in data 15 febbraio 2021, per il superamento del limite massimo di tre mandati, di cui all'art. 54, comma 2, statuto FIT e in virtù di quanto disposto dall'art. 1.1.4 del regolamento organico FIT, e la successiva elezione di nuovi consiglieri con delibera dell'Assemblea Regionale Elettiva Marche FIT del 21 febbraio 2021;

— di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Federazione Italiana Tennis e del Comitato Olimpico Nazionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2022 il Cons. Daniele Dongiovanni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, codice di procedura amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame, l'istante ha impugnato, per l'annullamento, la decisione n. 67/2021 del Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., Sezione III, pubblicata in data 24 agosto 2021, che, nel confermare la comunicazione del 10 febbraio 2021 del Presidente del Comitato regionale delle Marche, ha escluso il ricorrente dalla possibilità di candidarsi per la carica di consigliere del Comitato Regionale della Federazione Italiana Tennis (FIT)-Marche, in ragione del superamento del limite massimo di tre mandati già svolti nella predetta carica, come previsto dall'art. 54, comma 2, dello statuto FIT (avendo egli già svolto cinque mandati consecutivi dal 1981 al 2000).

Al riguardo, il ricorrente ha dapprima rappresentato quanto segue:

con avviso di convocazione del 21 dicembre 2020, ai fini del rinnovo delle cariche sociali, il Presidente del Comitato Regionale (anche CR) Marche ha convocato l'assemblea regionale elettiva;

in data 7 febbraio 2021, l'istante – quale associato alla FIT – ha presentato al CR Marche la propria candidatura alla carica di consigliere regionale;

con comunicazione di «Rifiuto di Candidatura» del 10 febbraio 2021, cui ha fatto seguito l'esclusione della candidatura dalla pubblicazione dei nominativi dei candidati avvenuta in data 15 febbraio 2021, il Presidente del CR Marche ha respinto la candidatura dell'istante alla carica di consigliere del Comitato Regionale della Federazione Italiana Tennis (FIT)-Marche, in ragione del superamento del limite massimo di tre mandati già svolti nella stessa carica, come previsto dall'art. 54, comma 2, statuto FIT e in virtù di quanto disposto dall'art. 1.1.4 del regolamento organico FIT;

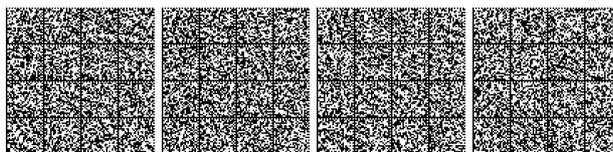
il ricorrente ha impugnato il provvedimento di esclusione dinanzi alla Corte Federale di Appello presso la FIT che, in data 19 dicembre 2021, conformandosi alla precedente decisione n. 7/2020 relativa a fattispecie analoga, ha respinto il ricorso con decisione n. 2/2021;

con successiva delibera del 21 febbraio 2021, l'Assemblea Regionale Elettiva Marche FIT ha proclamato l'elezione dei nuovi consiglieri del Comitato Regionale Marche per il quadriennio 2021-2024; tale delibera è stata impugnata dall'istante dinanzi al Tribunale Federale nazionale della FIT;

la predetta decisione n. 2/2021 della Corte Federale di Appello presso la FIT è stata impugnata dinanzi al Collegio di Garanzia del CONI che, con decisione n. 67/2021 del 24 agosto 2021, ha rigettato il ricorso proposto dall'istante.

Ciò premesso, avverso tale decisione, il ricorrente ha proposto i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione dei principi che sovrintendono alla disapplicazione di norme nazionali e atti interni contrastanti con le fonti aventi il rango di normativa euro-unitaria sovraordinata direttamente applicabili negli



ordinamenti nazionali. Violazione e falsa applicazione degli articoli 11 della Cedu e art. 12 della Carta di Nizza (quali parti integranti del diritto euro-unitario secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia). Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del Codice di Giustizia Sportiva del Coni. Carezza assoluta di potere ex art. 21- septies l. n. 241 del 1990. Violazione e falsa applicazione dei principi generali e delle regole in tema di individuazione dei c.d. organismi di diritto pubblico, nonché dell'art. 15, comma 2, codice di procedura civile n. 242/1999 (il «decreto Melandri»), dell'art. 20, comma 1, statuto del Coni e dell'art. 1, comma 1, statuto FIT.

Le motivazioni con le quali il Collegio di Garanzia del CONI, nel confermare la decisione della Corte Federale d'Appello della FIT, ha negato la sussistenza dei presupposti per la disapplicazione della norma che limita la candidatura di coloro che hanno già svolto tre mandati (art. 16, comma 2, codice di procedura civile n. 242 del 1992 come modificato dall'art. 2 della legge n. 8/2018), risultano tra loro contraddittorie in quanto mentre, da un lato, si esclude in astratto la ricorrenza stessa dei presupposti per la disapplicazione, dall'altro si nega la disapplicazione per la ritenuta conformità della previsione censurata ai principi euro-unitari (articoli 11 Cedu e 12 Carta di Nizza).

In ogni caso, il Collegio di Garanzia è tenuto ad applicare le norme dell'ordinamento sportivo, ciò ai sensi dell'art. 2 del codice di giustizia sportiva.

È erronea poi la qualificazione della FIT quale «organismo di diritto pubblico», come invero escluso in fattispecie analoga dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5348/2021.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come pure degli articoli 39 e 2 del codice di giustizia sportiva del Coni. Violazione e falsa applicazione art. 295 del codice di procedura civile.

Il Collegio di Garanzia — nel negare che gli organi di giustizia sportiva (la Corte Federale d'Appello, prima, e lo stesso Collegio di Garanzia, poi) siano legittimati a sollevare questione di costituzionalità delle norme che sono chiamati ad applicare — ha violato le norme che fissano i presupposti per riconoscere la sussistenza in capo ad un determinato organo della legittimazione a sollevare questione di costituzionalità in via incidentale;

3) In via subordinata al rigetto del precedente motivo di ricorso, riproposizione della questione di costituzionalità degli articoli 16, comma 2, decreto legislativo n. 242/1999 – come modificato dall'art. 2, comma 1, legge n. 8/2018 – e 6, commi 1 e 2, legge n. 8/2018 (in riferimento agli articoli 2, 3, 18, 41, 42 e 48 della Costituzione, nonché 12 Carta di Nizza, 11 Cedu e 20 ss. TFUE).

La decisione impugnata merita di essere annullata in quanto il Collegio di Garanzia, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, era legittimato a sollevare questione di costituzionalità degli articoli 16, comma 2, decreto legislativo n. 242/1999 – come modificato dall'art. 2, comma 1, legge n. 8/2018 – e 6, commi 1 e 2, legge n. 8/2018.

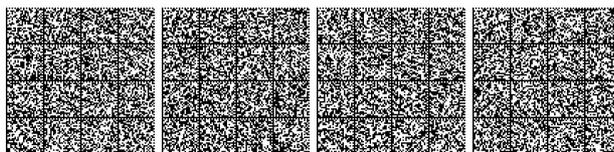
In via subordinata, il ricorrente chiede comunque di sollevare questione di costituzionalità delle norme citate in quanto contrastanti con gli articoli 2, 3, 18, 41, 42 e 48 della Costituzione, nonché l'art. 12 Carta di Nizza e gli articoli 11 CEDU e 20 ss. TFUE;

4) *Error in iudicando* in ordine al rifiuto di interpretazione costituzionalmente orientata (in riferimento agli articoli 2, 3, 18, 41, 42 e 48 della Costituzione, nonché 12 Carta di Nizza, 11 Cedu e 20 ss. TFUE) delle norme transitorie (articoli 16, comma 2, decreto legislativo n. 242/1999, come modificato dall'art. 2, comma 1, legge n. 8/2018, art. 6, comma 4, legge n. 8/2018, articoli 54, comma 2, e 62-bis statuto FIT).

Il Collegio di Garanzia ha rifiutato di procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme transitorie associate all'introduzione del limite dei tre mandati, non aderendo alla prospettazione del ricorrente secondo la quale una lettura «costituzionalmente orientata» delle disposizioni richiamate e, in particolare, delle disposizioni transitorie dello statuto della FIT – art. 62-bis – e dello statuto del CONI – art. 36-bis, comma 3 – avrebbe dovuto deporre nel senso che la regola che fa salva la candidatura di coloro che siano in carica al momento dell'entrata in vigore della stessa poteva essere estesa anche a coloro che hanno svolto e concluso in un periodo antecedente i tre mandati.

Si sono costituiti in giudizio la FIT e il CONI per resistere al ricorso.

Con memoria, la FIT, atteggiandosi alla stregua di un «*amicus curiae*» e dopo aver ribadito la correttezza delle decisioni assunte dalla Federazione alla luce delle norme vigenti dell'ordinamento sportivo, ha comunque prospettato l'esigenza di poter contare su un quadro normativo coerente con i parametri costituzionali e interne, non opponendosi quindi all'eventuale decisione di sollevare la questione di legittimità costituzionale degli articoli 16, comma 2, decreto legislativo n. 242/1999, come modificato dall'art. 2, comma 1, legge n. 8/2018 e 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018,



per contrasto con gli articoli 2, 3, 18, 41, 42, 48, 51 e 117, comma 1, della Costituzione (quest'ultimo con riferimento all'art. 11 CEDU) e art. 12 Carta di Nizza.

Allo stesso modo, il CONI, dopo aver ribadito la correttezza dell'operato del Collegio di Garanzia, ha anch'esso rappresentato di non opporsi all'eventuale decisione di sollevare la questione di legittimità costituzionale della normativa sopra indicata.

Con memoria, il ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle proprie censure. Con memorie di replica, tutte le parti hanno ribadito le loro rispettive posizioni. Alla pubblica udienza dell'8 novembre 2022, la causa, dopo la discussione delle parti, è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo, il ricorrente lamenta la mancata disapplicazione da parte del Collegio di Garanzia del CONI dell'art. 54, comma 2, dello statuto FIT e, quindi, dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 242 del 1999, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 8 del 2018 (di cui il citato art. 54, comma 2, dello statuto FIT costituisce diretta applicazione, in forza dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8 del 2018, nella parte in cui non consente a coloro che hanno già svolto tre mandati di candidarsi al Consiglio regionale della FIT), per contrasto con le regole sovraordinate euro-unitarie ovvero l'art. 11 della CEDU e l'art. 12 della Carta di Nizza; l'istante lamenta, altresì, la qualificazione della FIT quale «organismo di diritto pubblico» che, secondo il Collegio di Garanzia, giustificerebbe il limite dei tre mandati introdotto dalla normativa citata.

1.1 Le censure sono infondate.

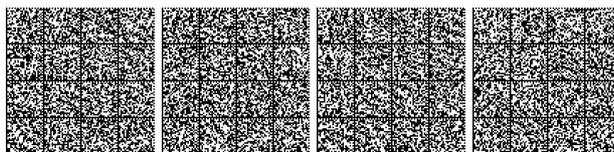
1.2 Il Collegio è consapevole che la giurisprudenza amministrativa, coerentemente all'orientamento espresso in materia, ha ribadito il principio in base al quale le norme euro-unitarie, essendo di rango superiore a quelle dell'ordinamento interno, vadano applicate non solo dal giudice nazionale adito ma anche dagli apparati amministrativi (tra i quali va annoverato anche il Collegio di Garanzia del CONI, come è stato di recente ribadito con sentenza del TAR Lazio, sez. I-Ter, n. 13943/2022, richiamando sul punto, a sua volta, le sentenze della Corte costituzionale nn. 49/2011 e 160/2019).

Quella stessa giurisprudenza ha tuttavia affermato — tra l'altro — che tale meccanismo si traduce in un poterdovere da parte anche dei funzionari amministrativi di disapplicare le norme nazionali in contrasto con il diritto euro-unitario, soprattutto se tale conflitto è stabilito da una fonte univoca che rechi disposizioni «chiare, precise ed incondizionate»; in tal caso, la disapplicazione è un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per gli apparati amministrativi che, attraverso i suoi funzionari, siano chiamati ad applicare la norma interna contrastante con il diritto euro-unitario (cfr. per tutte, CGUE, 22 giugno 1989, C-103/88 e 24 maggio 2012, C-97/11; Corte costituzionale, sentenza 21 aprile 1989 n. 232; Cons. Stato, VI, 23 maggio 2006 n. 3072; VI, 7874/2019; V, 5 marzo 2018, n. 1342 e, da ultimo, Cons. Stato, Ad Plenaria, n. 17 e 18/2021).

1.3 Il Collegio è, altresì, consapevole della discussione ancora in atto in relazione al valore giuridico della CEDU e della Carta di Nizza; quest'ultima, in particolare, con l'entrata in vigore del «Trattato di Lisbona» ha assunto il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, e si pone dunque come pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri.

Per quanto riguarda le norme CEDU, poi, a fronte di un orientamento consolidato che ha da sempre ritenuto che le stesse avessero il valore di norme interposte (nel senso cioè che sono subordinate alla Costituzione e sovraordinate rispetto alla legge ordinaria) tanto che, in caso di contrasto con una norma interna, il giudice era (è) obbligato a sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale, a seguito della modifica dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea nella parte in cui si afferma che l'Unione europea aderisce alla CEDU, si è discusso sugli effetti di tale modifica ovvero se ciò abbia comportato una «comunitarizzazione» della Convenzione europea.

Ed invero, secondo un recente orientamento, la predetta modifica avrebbe comportato un ingresso a pieno titolo della CEDU nel diritto comunitario e, pertanto, anche per le norme ivi contenute, varrebbe il principio del primato sul diritto interno e il dovere di disapplicazione della norma interna in contrasto con la norma CEDU.



1.4 Pur tuttavia, anche a voler ritenere la diretta applicabilità delle norme CEDU e della Carta di Nizza nell'ordinamento interno e, quindi, la possibilità di procedere alla disapplicazione in caso di contrasto tra norma interna e i principi euro-unitari ivi contenuti, ritiene il Collegio che non vi siano i presupposti per procedere in tal senso, con conseguente rigetto delle censure sollevate sul punto dal ricorrente con riferimento alla decisione del Collegio di Garanzia impugnata in questa sede.

Ed invero, con riferimento al principio del primato del diritto euro-unitario e agli effetti diretti nell'ordinamento interno, la Corte di Giustizia — come già anticipato — ha sempre enunciato, già con riferimento ai trattati istitutivi, il principio (poi esteso alle direttive c.d. *self executing*) secondo cui i trattati, fonti ed espressione di un «ordinamento giuridico di nuovo genere», possono creare effetti per gli Stati e anche per gli individui ogni qualvolta le sue disposizioni siano «chiare, precise ed incondizionate».

Ed invero, come per le norme delle direttive *self executing* (o dettagliate), anche le norme dei Trattati possono essere direttamente applicabili nell'ordinamento interno se impongono obblighi nei confronti dello Stato membro che siano chiari, precisi e incondizionati; solo sussistendo tali presupposti, le norme sono così idonee a conferire diritti ai singoli e sono quindi applicabili da qualsiasi autorità amministrativa e giurisdizionale per riconoscere quei diritti ai cittadini.

1.5 Nella fattispecie in esame, tali caratteristiche non sono rinvenibili in quanto le norme euro-unitarie invocate dal ricorrente (art. 11 CEDU e art. 12 Carta di Nizza) si limitano ad invocare il diritto di libertà di associazione (come previsto, peraltro, dall'art. 18 della Costituzione) che non può dirsi in palese contrasto con il limite dei tre mandati introdotto dall'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 242 del 1999 (poi, trasposto nell'art. 54, comma 2, dello statuto FIT), nel senso cioè che le prime non recano una previsione specifica al riguardo che si ponga in patente contrasto con la normativa interna di recente introdotta, la quale, invero, non arriva certo a vietare l'esercizio di tale libertà.

Del resto, come si avrà modo di dire nel prosieguo, non può escludersi che un limite ai mandati nell'assunzione di incarichi federali possa essere astrattamente ammissibile (anche se in senso proporzionale e ragionevole), ma ciò che nel caso rileva è che non può farsi discendere in via diretta dalla normativa euro-unitaria invocata dal ricorrente il patente contrasto con il limite introdotto di recente nell'ordinamento interno dal legislatore del 2018.

Alla luce di quanto sopra esposto, non assume specifico rilievo l'impedimento alla disapplicazione dedotto dal Collegio di Garanzia nella decisione impugnata circa l'obbligo cogente per gli organi di giustizia federale (previsto dall'art. 2 del Codice di giustizia sportiva) di osservare le norme dell'ordinamento sportivo e, in particolare, quelle adottate dall'ente sovraordinato ovvero il CONI.

Né rileva, in questa sede, il fatto che il Collegio di Garanzia del CONI abbia qualificato la FIT quale «organismo di diritto pubblico» (profilo che sarà comunque esaminato nel prosieguo) in quanto, in disparte il fatto che tale concetto assume valore nell'ambito del settore dei contratti pubblici, ciò che conta nel caso di specie è che non sussistano le condizioni per poter utilizzare l'istituto della disapplicazione che, come detto, è subordinato a precisi limiti e requisiti.

Da ciò il rigetto del primo motivo del ricorso.

2. Con il secondo motivo, l'istante lamenta poi l'illegittimità della decisione impugnata nella parte in cui il Collegio di Garanzia del CONI ha ritenuto di non poter sollevare la questione di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale della normativa più volte richiamata.

2.1 La prospettazione non può essere accolta, dovendosi condividere quanto argomentato dal Collegio di garanzia nella decisione impugnata n. 67/2021.

2.2 In quella sede, il Collegio di Garanzia del CONI ha avuto modo di affermare, in particolare, che «l'equilibrio tra la funzione giustiziale e la tutela giurisdizionale piena è comunque garantito dal fatto che, coerentemente, il sistema attribuisce agli organi giurisdizionali della Giustizia amministrativa di primo grado e d'appello, dinanzi al quale possono essere impugnate le decisioni degli organi di Giustizia sportiva, la legittimazione a sollevare in via incidentale le questioni di legittimità costituzionale...».

Ora, ritiene il Collegio — in disparte per ora la natura amministrativa degli organi della giustizia sportiva — che, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la legittimazione di organi non aventi carattere prettamente giurisdizionale, il fattore comune che ha consentito tale riconoscimento sta proprio nella definitività o meno della decisione assunta dall'organismo interessato, anche se in posizione di effettiva terzietà tra le parti.

Non è un caso, invero, che non sia stata riconosciuta la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale al Consiglio di Stato in sede di parere sul ricorso straordinario al Capo dello Stato, sul presupposto che il Ministro fosse, nel regime previgente, in grado di superare la decisione dell'organo consultivo, portando la questione al Consiglio dei Ministri (Corte costituzionale, ordinanze nn. 254, 357 e 392 del 2004); lo stesso è poi avvenuto con



riferimento alle Autorità amministrative indipendenti (Corte costituzionale n. 13/2019) in quanto, oltre alla loro natura prettamente amministrativa e non paragiurisdizionale (AGCM in quel caso), le relative decisioni non possono considerarsi definitive nella misura in cui sono assoggettate al sindacato del giudice amministrativo.

Si tratta di fattispecie sovrapponibili al caso di specie dove, alla natura amministrativa degli organi di giustizia sportiva (mai smentita – come detto – dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 49/2011 e 160/2019, come ricordato nella citata sentenza della Sezione n. 13943/2022), si aggiunge il fatto che le decisioni del Collegio di Garanzia che hanno un rilievo per l'ordinamento statale (e che, quindi, fuoriescono dall'ambito strettamente sportivo) sono comunque soggette in particolare al sindacato del giudice amministrativo, siccome previsto dall'art. 3 del decreto-legge n. 220 del 2003, convertito in legge n. 280 del 2003.

A ciò si aggiunga che, quantomeno con riferimento agli organi di giustizia endo-federale, difetta il requisito della terzietà nella misura in cui si tratta di un «giudice», peraltro nominato dallo stesso Consiglio Federale di appartenenza, che opera all'interno di un procedimento giustiziale nel quale è parte la Federazione stessa.

Ora, sebbene il Collegio di Garanzia sia un organismo istituito al di fuori del circuito delle Federazioni sportive, non va sottaciuto che esso giudica sulla legittimità delle decisioni assunte dagli organi endo-federali che, per le ragioni sopra esposte, non avrebbero potuto sollevare incidenti di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale; in ogni caso, assume valore dirimente la natura comunque amministrativa del Collegio di Garanzia e soprattutto il carattere non definitivo delle deliberazioni aventi un rilievo per l'ordinamento statale che, invero, sono assoggettate al sindacato degli organi giurisdizionali statali.

3. Concluso l'esame dei primi due motivi del ricorso, il Collegio, anche alla luce di quanto rappresentato da tutte le parti del presente giudizio, ritiene di dover procedere alla verifica dei presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, decreto legislativo n. 242/1999, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 8/2018, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018, ai fini della decisione sugli ulteriori motivi di ricorso.

Ed invero, sebbene il ricorrente abbia prospettato anche una violazione delle norme euro-unitarie e, in particolare, dell'art. 11 della CEDU e dell'art. 12 della Carta di Nizza, il Collegio - senza con ciò ripercorrere l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di «doppia pregiudizialità» — ritiene tuttavia di doversi determinare nel senso di percorrere la strada dell'incidente interno di costituzionalità e non quello del rinvio pregiudiziale alla CGUE, sul presupposto che, come si avrà modo di chiarire nel prosieguo, i parametri normativi di principio violati non si esauriscono nella sola lesione della libertà di associazione (peraltro, protetta dallo stesso art. 18 della Costituzione, oltre che successivamente dalla CEDU e dalla Carta di Nizza) ma in una serie di norme costituzionali ben più ampia, come gli articoli 2, 3, 41, 42 e 48 della Costituzione, con ciò aderendo alla tesi secondo cui, nella scelta tra i due canali della «doppia pregiudiziale», occorre seguire il criterio della prevalenza del profilo, costituzionale o euro-unitario, concretamente coinvolto nella vicenda all'esame; ora, posto che, nella fattispecie in esame, prevale il profilo della possibile lesione di variegati principi costituzionali, il Collegio ritiene che vada preferita la strada dell'incidente di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale che potrà prendere in esame più profili di possibile violazione che non si esauriscono nella sola lesione della libertà di associazione.

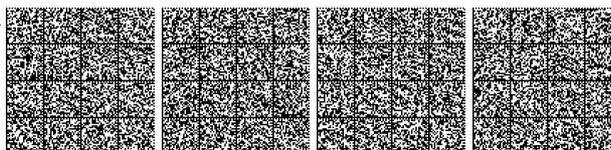
A ciò si aggiunga che la libertà di associazione garantita dalle predette norme euro-unitarie (art. 11 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e art. 12 Carta di Nizza) non differisce da quella prevista dalla norma costituzionale interna (art. 18 della Costituzione), dal che deriva un ulteriore profilo di preferenza per la scelta di adire la Corte costituzionale in modo da sancire in via definitiva, attraverso l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale, la vigenza o meno della norma di che trattasi nell'ambito dell'ordinamento interno, diversamente da quanto potrebbe disporre la CGUE alla quale non è consentito espungere dall'ordinamento interno la norma in contrasto con il diritto euro-unitario ma solo sancirne la disapplicazione con riferimento al caso concreto.

4. Ciò premesso, ritiene il Collegio che la questione della legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, decreto legislativo n. 242 del 1999, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 8 del 2018, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018 sia rilevante e non manifestamente infondata.

A) In punto di rilevanza della questione.

Per valutare la rilevanza della questione ai fini della definizione del presente giudizio, va anzitutto ricostruito il contesto normativo di riferimento:

L'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8 ha modificato l'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 che ora così recita: «Gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate prevedono le procedure per l'elezione del presidente e dei membri degli organi direttivi, promuovendo le pari opportunità tra donne e uomini. Il presidente e i membri degli organi direttivi restano in carica quattro anni e non possono svolgere più di tre mandati. Qualora gli statuti prevedano la rappresentanza per delega, il CONI, al fine di garantire una più ampia partecipazione alle assemblee, stabilisce, con proprio provvedimento, i principi generali per



l'esercizio del diritto di voto per delega in assemblea al fine, in particolare, di limitare le concentrazioni di deleghe di voto mediante una riduzione del numero delle deleghe medesime che possono essere rilasciate, in numero comunque non superiore a cinque. Qualora le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate non adeguino i propri statuti alle predette disposizioni, il CONI, previa diffida, nomina un commissario ad acta che vi provvede entro sessanta giorni dalla data della nomina. Gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate possono prevedere un numero di mandati inferiore al limite di cui al presente comma, fatti salvi gli effetti delle disposizioni transitorie in vigore. La disciplina di cui al presente comma si applica anche agli enti di promozione sportiva, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate»;

altresi, l'art. 6, comma 1 e 2, della citata legge n. 8 del 2018 ha anche previsto i tempi di adeguamento degli statuti del CONI e delle varie Federazioni sportive, così prevedendo: «1. Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) adegua lo statuto alle disposizioni di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come sostituito dall'art. 1 della presente legge. Entro il medesimo termine, il CONI adotta il provvedimento di cui all'art. 16, comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo n. 242 del 1999, come sostituito dall'art. 2 della presente legge.

2. Entro sei mesi dalla data di approvazione delle modifiche statutarie del CONI, le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate, nonché gli enti di promozione sportiva, adeguano i loro statuti alle disposizioni di cui all'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come sostituito dall'art. 2 della presente legge»;

ora, con riferimento alla modifica dello statuto della FIT, il CONI, in carenza del suo adeguamento entro i termini previsti dal citato art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8 del 2018, ha nominato, ai sensi del citato art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 242 del 1998 (come modificato), un commissario ad acta il quale, con decreto del 20 giugno 2019, ha modificato l'art. 54, comma 2, dello statuto della FIT nel modo che segue: «Il presidente federale, i presidenti regionali e provinciali, i componenti del consiglio federale e dei consigli regionali e provinciali della F.I.T. non possono svolgere più di tre mandati».

Da tale ricostruzione, risulta evidente che la previsione contenuta ora nello statuto della FIT costituisce una chiara e pedissequa applicazione della disposizione contenuta nella norma primaria (ovvero l'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 242 del 1999) che vieta al presidente e ai membri degli organi direttivi (federali, come nel caso di specie) di svolgere più di tre mandati nell'ambito della loro vita associativa.

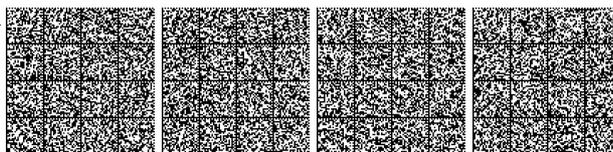
Peraltro, il fatto che lo statuto della FIT sia stato adeguato in maniera «coattiva» dal commissario ad acta nominato dal CONI avvalorava ancora di più il fatto che, in assenza di quella previsione contenuta nella norma primaria, quella fonte normativa non sarebbe stata oggetto di alcuna modifica né tantomeno avrebbe previsto un tale limite assoluto nello svolgimento delle cariche associative.

È evidente che lo scrutinio di legittimità riguarda in via diretta la norma primaria contenuta nell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, di cui l'art. 54, comma 2, dello statuto FIT, in forza dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018, costituisce mera applicazione (come del resto anche l'art. 36-bis, comma 3, dello statuto del CONI, con riferimento al CONI stesso).

Sempre in punto di rilevanza, ritiene altresì il Collegio di dover sgombrare il campo dalla possibilità prospettata dal ricorrente, di operare una lettura costituzionalmente orientata del citato art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, «mutuando» la previsione transitoria contenuta nell'art. 6, comma 4, della legge n. 8 del 2018 secondo cui «I presidenti e i membri degli organi direttivi nazionali e territoriali delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva che sono in carica alla data di entrata in vigore della presente legge e che hanno già raggiunto il limite di cui all'art. 16, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come sostituito dall'art. 2 della presente legge, possono svolgere, se eletti, un ulteriore mandato. Nel caso di cui al periodo precedente, il presidente uscente candidato è confermato qualora raggiunga una maggioranza non inferiore al 55 per cento dei votanti».

Ora, una piana lettura della citata norma transitoria, in ossequio al principio «*in claris non fit interpretatio*», non consente di operare un'estensione nel senso auspicato dal ricorrente anche a coloro che avevano concluso il mandato prima dell'entrata in vigore della legge n. 8 del 2018.

Peraltro, a ben vedere, la prospettazione del ricorrente non mira a ricercare una lettura costituzionalmente orientata del nuovo art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 242 del 1999 nella parte in cui impone il limite dei tre mandati bensì una lettura estensiva della predetta norma transitoria contenuta nel citato art. 6, comma 4, della legge n. 8 del 2018 che, tuttavia, come detto, non è praticabile in ragione della chiarezza della fattispecie ivi regolata.



Né può invocarsi il divieto di retroattività delle norme di cui all'art. 11 delle preleggi in quanto il limite dei tre mandati opera solo per l'avvenire, pur con il temperamento della citata norma transitoria, ovvero per il rinnovo delle cariche associative successive all'entrata in vigore della legge e ciò è sufficiente per ritenere rispettato il predetto divieto.

Per concludere sul punto della rilevanza, l'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, essendo il presupposto della modifica statutaria (art. 54, comma 2, dello statuto *FIT*), ha costituito il fondamento che ha portato all'esclusione del ricorrente dalle elezioni per il rinnovo dei consiglieri regionali della *FIT*, in relazione al quale non è possibile, ad avviso del Collegio, percorrere letture costituzionalmente orientate che consentano di evitare di sollevare l'incidente di costituzionalità dinanzi al giudice delle leggi.

B) In punto di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018 per violazione degli articoli 2, 3, 18, 41, 42, 48 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 11 CEDU, e dell'art. 12 Carta di Nizza.

Al riguardo, va, preliminarmente, esaminata la natura giuridica della Federazione italiana tennis – *FIT* anche per individuare l'esatto parametro costituzionale di riferimento in base al quale verificare la compatibilità delle norme richiamate come, ad esempio, l'art. 97 della Costituzione (se trattasi di pubblica amministrazione) oppure l'art. 18 della Costituzione (se si è di fronte ad un ente di natura privatistica).

Come detto, il Collegio ritiene che la Federazione italiana tennis – *FIT*, almeno con riferimento alla fattispecie in esame, sia annoverabile tra le associazioni di diritto privato.

Ciò, invero, non solo si ricava dal dato testuale della norma di riferimento ovvero l'art. 15, comma 2, del decreto legislativo n. 242 del 1999 (poi, ribadito nell'art. 1, comma 1, dello statuto *FIT*) che annovera, invero, le federazioni sportive nazionali tra le associazioni con personalità giuridica di diritto privato (la norma citata aggiunge, poi, che «Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione»); anche in un settore diverso da quello che si sta trattando in questa sede (ovvero il diritto di elettorato passivo degli associati della *FIT*), lo stesso Consiglio di Stato, nella sentenza n. 5348/2021, seppure con riferimento alla FIGC (ma ciò vale anche per le altre Federazioni), ha ritenuto che la predetta Federazione non fosse annoverabile tra gli organismi di diritto pubblico, con conseguente non assoggettabilità alla disciplina dettata in materia di contratti pubblici.

In quel caso, il giudice di appello, sviluppando i parametri interpretativi forniti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza sulle cause riunite C-155/19 e C-156/19 del 3 febbraio 2021, ha escluso che possa riconoscersi un'influenza dominante da parte del CONI nella gestione delle Federazioni sportive né tantomeno la sussistenza «di vincoli idonei a comprimere l'autonomia di gestione interna».

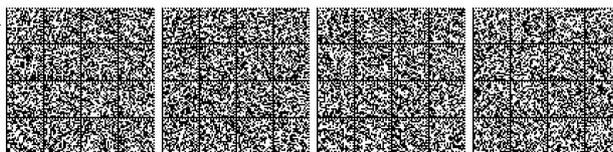
Ora, sebbene non possa dubitarsi che le Federazioni sportive e, quindi, la *FIT* svolgano comunque attività di rilievo pubblicistico (come la promozione dello sport di riferimento), ciò non vale ad attribuire alle stesse una soggettività pubblica con il conseguente assoggettamento ai relativi vincoli normativi.

In questo quadro, il CONI, nella gestione delle Federazioni, ha sì una funzione di regolazione e controllo ma limitata al settore delle competizioni sportive e, pertanto, non è tale da far assumere a queste ultime natura pubblicistica.

Del resto, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 160/2019, nel ribadire l'autonomia dell'ordinamento sportivo e la sua conformità al concetto pluralista dello Stato disegnato nella Costituzione, ha riconosciuto che il sistema dello «sport» trova protezione proprio negli articoli 2 e 18 della Costituzione che garantiscono lo sviluppo della personalità dell'individuo nell'ambito delle formazioni sociali e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati dalla legge penale.

Ciò posto con riferimento alla natura giuridica (privata) della *FIT*, può ora passarsi ad esaminare i profili di possibile incostituzionalità dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018 nella parte in cui esclude agli associati della *FIT* la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi qualora abbiano già svolto tre mandati elettivi.

Si tratta, invero, di una previsione che rende l'interessato interdetto in via definitiva dalla possibilità di far parte degli organi direttivi della *FIT*, tanto da non poter prendere più parte attiva nell'attività gestionale e di indirizzo dell'associazione di che trattasi.



Ciò, ad avviso del Collegio, appare dapprima in contrasto con gli articoli 2, 3 e 18 della Costituzione nella misura in cui tale previsione risulta sproporzionata ed irragionevole rispetto agli obiettivi che il legislatore stesso si era prefissato di raggiungere, soprattutto se si tratta di incidere su un'associazione di diritto privato che contribuisce allo sviluppo della personalità dell'individuo nell'ambito di una formazione sociale come la Federazione sportiva.

È evidente che *la ratio* che ha ispirato la modifica legislativa dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 operata dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8 sta nell'evitare «rendite di posizione» da parte di coloro che siedono negli organi direttivi delle Federazioni, in modo da favorire un ricambio all'interno degli organi di rappresentanza, ciò nell'intento di promuovere una maggiore partecipazione alla vita associativa che costituisce, come detto, un modello di sviluppo della personalità garantito dall'art. 2 della Costituzione

Pur tuttavia, il Collegio ritiene che tale intervento che sancisce la definitiva incandidabilità per coloro che hanno già svolto tre mandati non superi il test di proporzionalità che lo stesso giudice delle leggi impone di valutare nello scrutinio di una determinata previsione di legge e che prevede che il legislatore debba adottare la misura più idonea al conseguimento degli obiettivi prefissati ma, al contempo, debba scegliere sempre quella meno restrittiva dei diritti a confronto e meno sproporzionata rispetto al perseguimento di quegli obiettivi (cfr, Corte costituzionale n. 1/2014 e 71/2015).

Ciò costituisce, invero, una ipotesi di possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, a maggior ragione se rapportata ai richiamati articoli 2 e 18 della Costituzione (e, quindi, anche all'art. 117, comma 1, della Costituzione con riferimento ad art. 11 CEDU, e all'art. 12 Carta di Nizza) in quanto una tale misura restrittiva e definitiva costituisce una rilevante compressione della libertà di associazione dell'individuo che, in maniera sproporzionata ed irragionevole, viene escluso definitivamente dalla vita attiva dell'associazione di riferimento nonché determina – come documentato da parte ricorrente – anche una difficoltà a reperire candidati per ricoprire le cariche associative, con conseguente rischio di influire sul funzionamento stesso dell'associazione.

Del resto, anche nell'ambito di entità pubblicistiche, si registrano norme che introducono limiti ai mandati elettivi ma, nella maggior parte dei casi, tale limite è introdotto con riferimento a mandati svolti consecutivamente, senza con ciò mai inibire in via definitiva l'elettorato passivo degli interessati.

Ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 173/2019, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate dal Consiglio nazionale forense (CNF) in riferimento agli articoli 3, 48 e 51 della Costituzione - dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017, nella parte in cui prevede che i consiglieri dei consigli circondariali forensi non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi in quanto la norma censurata introduceva peraltro un divieto analogo a quello previsto per altri ordinamenti professionali.

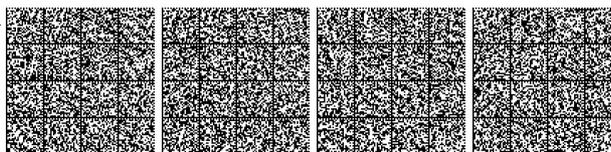
In quella sede, il giudice delle leggi ha avuto modo di affermare che il divieto del terzo mandato «consecutivo» (e, quindi, non l'inibizione in via definitiva dell'elettorato passivo) è posto al fine di favorire (nel senso anche che è sufficiente a favorire) il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, di bloccare il rischio di cristallizzazione della rappresentanza e di tutelare le condizioni di eguaglianza stabilite per accedere alle cariche elettive.

In quel caso, poi, è stato ritenuto che tale limitazione ad un numero di mandati «consecutivi» fosse in linea con il principio del buon andamento dell'amministrazione, in particolare nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza, in modo da tutelare - anche in considerazione delle numerose funzioni pubblicistiche di vigilanza e rappresentanza esterna assolte dagli ordini - l'autorevolezza di una professione oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore per la sua incidenza sull'amministrazione della giustizia e sul diritto di difesa.

Lo stesso vale, invero, con riferimento ad altre entità pubblicistiche come i mandati elettivi all'interno degli organi di autogoverno delle magistrature relativamente ai quali il legislatore, come noto, ha previsto limiti ai mandati consecutivi senza però prevedere ipotesi di incandidabilità assolute nel caso di svolgimento da parte degli interessati di un numero determinato di mandati (per il Consiglio superiore della Magistratura, vgs art. 104, sesto comma, della Costituzione; per la Corte dei conti e la Giustizia Amministrativa, vgs art. 10, comma 2-bis, della legge n. 117 del 1988).

Ciò deve valere, a maggior ragione, ad avviso del Collegio, con riferimento agli enti aventi natura privatistica nei quali, peraltro, in applicazione degli articoli 41 e 42 della Costituzione, le restrizioni della libertà di iniziativa privata non devono mai sfociare nell'arbitrarietà e nell'incongruenza — e quindi nell'irragionevolezza — delle misure adottate per assicurare l'utilità sociale (cfr Corte costituzionale, 23 novembre 2021, n. 218).

Ora, appare evidente, ad avviso del Collegio, che, per il perseguimento degli obiettivi prefissati dal legislatore (ovvero evitare «rendite di posizione» da parte di coloro che siedono negli organi direttivi delle Federazioni, in modo da favorire un ricambio all'interno degli organi di rappresentanza), la misura introdotta con l'art. 2, comma 1, della legge n. 8 del 2018 appare sproporzionata in quanto lo stesso obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto introducendo misure non definitive o, comunque, meno limitative del diritto di elettorato passivo per l'assunzione delle cariche associative.



A ciò si aggiunga il possibile contrasto con gli articoli 2 e 48 della Costituzione nella misura in cui si limita il diritto di elettorato passivo, avente carattere inviolabile, peraltro nell'ambito di un ente di diritto privato in cui - come detto - si esplica la personalità.

Al riguardo, vale quanto già argomentato in precedenza con riferimento all'esigenza di introdurre misure proporzionate rispetto agli obiettivi prefissati, in un necessario giudizio di bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti che, nel caso di specie, non sembra essere stato svolto in maniera corretta dal legislatore del 2018.

C) *Precisazione.*

A fronte di quanto sopra rappresentato, il Collegio è dell'avviso di dover rimettere nella sua interezza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018.

In questo contesto non viene direttamente e in primo luogo ipotizzato un intervento additivo da parte del giudice delle leggi con riferimento all'elemento della «consecutività» dei mandati in quanto, trattandosi di un'entità con personalità giuridica di diritto privato, è la stessa Corte costituzionale che dovrà valutare qual è il limite che al legislatore possa essere imposto per poter incidere sul diritto di elettorato passivo di un membro di un'associazione privata, nella misura in cui questa svolga comunque funzioni nell'ambito di un settore (come quello sportivo) di sicuro rilievo dal punto di vista pubblicistico.

D) *Conclusioni.*

In conclusione, il Collegio, previo rigetto dei primi due motivi del ricorso, ritiene rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018 (nella parte in cui esclude agli associati della FIT la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi a coloro che abbiano già svolto tre mandati) per violazione degli articoli 2, 3, 18, 41, 42, 48 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 11 CEDU, e dell'art. 12 Carta di Nizza.

Ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953 n. 87, deve essere pertanto disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza.

Deve essere altresì disposta la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.

Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

respinge i primi due motivi del ricorso introduttivo del giudizio;

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8/2018 (nella parte in cui esclude agli associati della FIT la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi a coloro che abbiano già svolto tre mandati) per violazione degli articoli 2, 3, 18, 41, 42, 48 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 11 CEDU, e dell'art. 12 Carta di Nizza.

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.

Dispone altresì l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 8 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente;

Daniele Dongiovanni, consigliere, estensore;

Raffaello Scarpato, referendario

Il Presidente: ARZILLO

L'estensore: DONGIOVANNI

23C00051

N. 31

Ordinanza del 30 novembre 2022 del Tribunale di Macerata sull'istanza proposta da S. A.

Straniero - Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato - Contenuto dell'istanza - Previsione la quale dispone che la dichiarazione in ordine ai redditi esteri dell'istante debba essere rilasciata dalla sola autorità consolare e non dalla autorità consolare o dalla diversa autorità competente secondo l'ordinamento dello Stato straniero.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), art. 79, comma 2.

TRIBUNALE DI MACERATA

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale

Proc. n. 385/22 Reg. mod 27

n. 679/20 RGNR

Il Tribunale penale di Macerata, ufficio GIP-GUP, nella persona del dott. Giovanni M. Manzoni.

PREMESSO CHE

In data 4 novembre 2022 S. A. avanzava istanza di gratuito patrocinio, allegando autodichiarazione reddituale in ordine alla assenza di redditi o proprietà estere, evidenziando come avesse fatto richiesta di certificazione consolare e avesse avuto risposta che il Consolato «non rilascia attestazione al riguardo».

Evidenziava che in Italia aveva avuto redditi pari 2827, 47 in relazione all'anno di riferimento, rientrando pertanto nei limiti di legge per la concessione del beneficio.

La risposta della autorità consolare, più precisamente, informava l'istante che «la situazione reddituale viene rilasciata dalla Direzione regionale delle imposte in Marocco .. il certificato che attesta le proprietà mobiliare ed immobiliare viene rilasciato dalla Agenzia nazionale della conservazione fondiaria, del catasto e della cartografia in Marocco ... il Consolato non ha competenza a rilasciare certificati».



OSSERVA

L'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 prevede che in generale:

1. L'istanza è redatta in carta semplice e, a pena di inammissibilità, contiene:

a) la richiesta di ammissione al patrocinio e l'indicazione del processo cui si riferisce, se già pendente;

b) le generalità dell'interessato e dei componenti la famiglia anagrafica, unitamente ai rispettivi codici fiscali;

c) una dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'interessato, ai sensi dell'art. 46, comma 1, lettera o), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione, con specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini, determinato secondo le modalità indicate nell'art. 76;

d) l'impegno a comunicare, fino a che il processo non sia definito, le variazioni rilevanti dei limiti di reddito, verificatesi nell'anno precedente, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di un anno, dalla data di presentazione dell'istanza o della eventuale precedente comunicazione di variazione.

2. Per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea correda l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato.

L'art. 94 (specifico per il settore penale) prevede che:

2. In caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione.

Nel procedimento penale si deve pertanto ritenere che 1) la autocertificazione sia presupposto di ammissibilità della istanza, e 2) sia possibile come dice chiaramente e univocamente il tenore della norma solo in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2.

La Corte di cassazione, poi, con giurisprudenza che allo stato appare maggioritaria e da ultimo non controversa, ha ritenuto che, in relazione all'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, per integrare il requisito dell'impossibilità a produrre la certificazione di cui all'art. 79, comma 2 che consente la produzione di autocertificazione da parte dell'istante, non sia necessaria la assoluta impossibilità di produrre la certificazione consolare, bastando anche la mera omissione di certificazione da parte della richiesta autorità consolare, per inerzia o ritardo (Cassazione 8617/18).

Ritiene questo giudice per le indagini preliminari contrastante con il principio di ragionevolezza e di parità di trattamento (tra soggetti residenti in paesi il cui consolato effettua rilascia certificazione terza e imparziale, anche previa necessarie indagini, e soggetti che possono avvalersi della mera autocertificazione in quanto il consolato dello stato di appartenenza non è abilitato a tale attività) che tale certificazione vada indistintamente richiesta alla autorità consolare, e non alla autorità competente al rilascio di tale certificazione secondo il diritto interno del paese di appartenenza dell'istante (nel caso di specie il consolato ha espressamente chiarito che quanto richiesto non rientra nelle proprie competenze, indicando la diversa autorità a ciò preposta).

Appare, infatti, a questo giudice per le indagini preliminari privo di possibile spiegazione razionale che taluno debba avanzare istanza ad ufficio incompetente e che, da questo correttamente declinata la competenza, la decisione debba essere assunta in forza delle interessate autodichiarazioni dell'istante, prodotte sulla base (non di ingiustificato silenzio di tale ufficio ma) della declinatoria di competenza effettuata, con indicazione del diverso organo competente.

Per un verso, infatti, non si può certo imporre allo Stato estero di «adattare» le competenze dei propri organi alle aspettative della legge italiana e per altro appare irrazionale che lo Stato italiano debba sopportare spese di difesa di cittadini stranieri — in assenza di ogni affidabile accertamento e basandosi su mera interessata autodichiarazione — in quanto lo Stato straniero il cui cittadino è indagato/imputato ha designato altri uffici al rilascio delle dichiarazioni di cui all'art. 79 comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Non appare infatti fuori luogo ricordare che trattasi di utilizzo di denaro pubblico, che non appare razionale possa distolto da altri utili o necessari scopi solo in quanto lo Stato estero ha individuato altro ente competente, diverso dal Consolato, per il rilascio delle attestazioni previste dalla legge italiana ai fini della ammissione al beneficio (non può poi non sottolinearsi che con riguardo al cittadino straniero è di fatto impossibile — o comunque mai visto fare in oltre 20 anni di servizio — ogni controllo sui beni o redditi esteri dello stesso, diversamente da quanto possibile per il cittadino italiano, destinatario di ben più agevoli e stringenti verifiche).



Al riguardo si ricorda peraltro Corte costituzionale 219/95 che, in relazione alla precedente formulazione della norma, ha evidenziato come «Per il cittadino l'art. 5 detta una prescrizione assai rigorosa, che si coniuga con quelle ulteriormente previste dai successivi articoli 6 e 10. Ed infatti il cittadino deve autocertificare la sussistenza delle condizioni reddituali; deve inoltre allegare la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi o dei certificati sostitutivi; deve altresì produrre una dichiarazione contenente l'elencazione di tutti i suoi redditi, di qualsiasi fonte ed a prescindere dal loro trattamento fiscale; infine deve indicare anche la sua situazione patrimoniale, accludendo all'istanza una elencazione dei beni immobili e mobili registrati in ordine ai quali l'interessato sia titolare di un diritto reale. A questo rigoroso onere documentale si accompagna un altrettanto rigorosa procedura di controllo perché copia di tutta la documentazione deve essere inviata all'intendente di finanza, che ne apprezza l'esattezza, eventualmente disponendo la verifica della posizione fiscale dell'istante a mezzo della Guardia di finanza (art. 6 cit.). Ove all'esito di tali accertamenti risulti l'insussistenza del presupposto reddituale, il beneficio del patrocinio a spese dello Stato viene revocato (art. 10 cit.). Invece nulla di tutto ciò è previsto per lo straniero. È infatti sufficiente che egli produca l'autocertificazione della sussistenza del requisito reddituale, accompagnata dall'attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risulti che, "per quanto a conoscenza" della stessa, l'autocertificazione non è mendace. In particolare, la limitazione dell'attestazione di non mendacio della autocertificazione all'eventuale conformità con quanto possa essere a conoscenza dell'autorità consolare da una parte consente in realtà che nessuna verifica sia fatta e d'altra parte priva di ogni elemento di valutazione il giudice chiamato a provvedere (*ex art. 6 cit.*) sulla base dell'auto certificazione. Ciò svela l'irragionevolezza intrinseca della disciplina dell'onere documentale perché il legislatore, se da una parte nella sua discrezionalità può individuare in termini analoghi per il cittadino e per lo straniero la situazione reddituale che definisce la condizione di non assenza come presupposto per la spettanza del beneficio, non può però rinunciare solo per lo straniero a prevedere una qualche verifica e controllo che non siano legati unicamente all'eventualità, meramente ipotetica e casuale, che all'autorità consolare già risultino elementi di conoscenza utili a valutare l'autocertificazione del presupposto. L'art. 5, comma 3, cit. va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 della Costituzione (assorbita la denuncia di violazione anche dell'art. 101, comma 2, della Costituzione) e la *reductio ad legitimitatem* può essere operata eliminando dalla disposizione censurata l'inciso "per quanto a conoscenza della predetta autorità". Per effetto di tale pronuncia l'autorità consolare, se vuole rendere una attestazione utile in favore dell'interessato, non può più limitarsi a raffrontare l'autocertificazione con i dati conoscitivi di cui eventualmente disponga, ma (nello spirito di leale collaborazione tra autorità appartenenti a Stati diversi) ha (non certo l'obbligo, ma) l'onere (implicito nella riferibilità ad essa di un atto di asseveramento di una dichiarazione di scienza) di verificare nel merito il contenuto dell'autocertificazione indicando gli accertamenti eseguiti».

Asserzioni che evidenziano univocamente, pur nella diversità del *petitum* e nel cambiamento della norma, la necessità di un controllo quanto più possibile effettivo sulla sussistenza in capo al cittadino extracomunitario delle condizioni legittimanti il beneficio e la impossibilità che lo Stato italiano diventi un mero «pagatore a richiesta», sulla base di mere autodichiarazioni dell'istante, in assenza di controlli dello stato di provenienza e nella impossibilità di utili controlli sulle dichiarazioni dell'indagato/imputato.

Né è da dirsi che la attuale formulazione sia razionalmente giustificabile in quanto tesa ad agevolare l'istante, indicandogli un riferimento certo e presente sul territorio nazionale ove lo stesso istante al momento presumibilmente (ma non è detto — ben potrebbe essere tornato in patria) si trova.

Non vi è infatti motivo di ritenere a priori che il rilascio di certificazione reddituale o fondiaria da parte del paese di appartenenza abbia particolari difficoltà (gran parte del mondo tecnologicamente evoluto e con alti *standard* di servizio al cittadino è estraneo alla UE e può essere più agevole ottenere utile risultato rivolgendosi agli uffici competenti in patria piuttosto che al Consolato, organo dalle plurime e svariate competenze) e comunque, ove vi fossero soverchie difficoltà ad ottenerla ben potrebbe sovvenire la previsione di cui all'art. 94, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per come già latamente interpretata dalla giurisprudenza di legittimità (*v. supra*).

Vi è poi una ingiustificabile, ad avviso di chi scrive, diversità di trattamento tra soggetti residenti in paesi il cui consolato effettua rilascia certificazione terza e imparziale previa necessarie indagini — *v. Corte costituzionale sopra citata* — e soggetti che possono avvalersi della mera autocertificazione in quanto il consolato dello stato di appartenenza non è abilitato a tale attività, così di fatto sfuggendo ad ogni controllo circa eventuali redditi goduti all'estero.

La questione appare rilevante nel presente procedimento, avendo l'istante, cittadino extracomunitario, dichiarato un reddito inferiore ai limiti di legge e avendo prodotto autocertificazione *ex art. 94, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002* stante la omessa risposta della autorità consolare alle proprie richieste.

Ove tale autodichiarazione si ritenesse prodotta in presenza dei presupposti di legge ne deriverebbe pertanto l'accoglimento della richiesta, pur in presenza delle criticità sopra evidenziate.



P.Q.M.

Letti gli articoli n. 134 e n. 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Promuove di ufficio, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 79 comma II del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui prevede che la dichiarazione in ordine ai redditi esteri dell'istante sia rilasciata dalla sola autorità consolare e non dalla autorità consolare o dalla diversa autorità competente secondo l'ordinamento estero dello Stato straniero.

Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Macerata, 27 novembre 2022

Il Giudice

23C00052

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-012) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

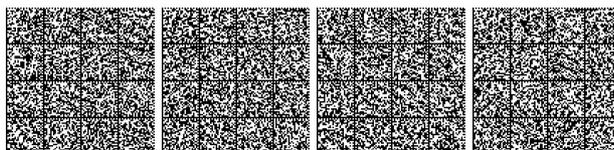
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

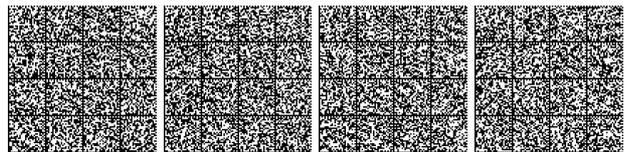
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

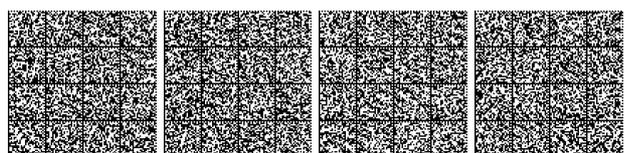
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 3 0 3 2 2 *

€ 8,00

