

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 25

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 giugno 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. 118. Sentenza 9 maggio - 15 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento, nel 2022, di debiti fuori bilancio (nel caso di specie: per i servizi di fonia e connettività risalenti al 2020) - Copertura dei relativi oneri con risorse dell'esercizio 2021 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, artt. 1 e 2.

– Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e). Pag. 1

N. 119. Sentenza 11 maggio - 15 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Usi civici - Terre private gravate da usi civici non ancora liquidati - Regime - Inalienabilità - Irragionevolezza intrinseca e irragionevole compressione del diritto di proprietà privata - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Legge 20 novembre 2017, n. 168, art. 3, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 42, secondo comma. Pag. 5

N. 120. Sentenza 24 maggio - 15 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di estorsione - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio - Possibilità che la pena sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento in relazione ad altre fattispecie di reato, nonché violazione della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

Reati e pene - Reato di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Possibilità che la pena sia diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Codice penale, art. 629.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 16

N. 121. Sentenza 24 maggio - 15 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Norme della Regione Siciliana - Tutela degli animali e prevenzione del randagismo - Abbandono di animali domestici - Sanzione amministrativa cumulabile con quelle penali per il medesimo fatto illecito - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale del testo in vigore anteriormente alla sua soppressione.

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Norme della Regione Siciliana - Tutela degli animali e la prevenzione del randagismo - Divieti a carico di proprietari e detentori - Sanzioni amministrative, «Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale,» - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale parziale.



Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Norme della Regione Siciliana - Tutela degli animali e la prevenzione del randagismo - Obblighi e divieti a carico di proprietari e detentori - Sanzioni amministrative, salvo, a seguito di pronuncia costituzionale, quanto previsto dalla disciplina statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale e del principio, anche convenzionale, del *ne bis in idem* - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Siciliana 3 agosto 2022, n. 15, artt. 12, comma 5, lettera *a*). e 34, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo, e secondo, lettera *l*); Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4.

Pag. 23

N. 122. Sentenza 9 maggio - 16 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento, nel 2022, di debiti fuori bilancio (nel caso di specie: pagamento di fatture per il trasporto pubblico risalenti al 2020) - Copertura dei relativi oneri con risorse imputate all'esercizio 2021 - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese e della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento, nel 2022, di debiti fuori bilancio (nel caso di specie: pagamento di fatture per il trasporto pubblico risalenti al 2021) - Copertura dei relativi oneri con risorse imputate all'esercizio 2021 - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese e della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18, artt. 1 e 2; legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *e*).

Pag. 29

N. 123. Sentenza 9 marzo - 16 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine della pubblica amministrazione - Promozione dell'azione, da parte del procuratore regionale presso la Corte dei conti - Condizione - Sentenza irrevocabile di condanna - Conseguente esclusione per il caso di sentenza di estinzione del reato - In via consequenziale: comunicazione di tali sentenze al procuratore generale ai fini dell'eventuale promovimento dell'azione - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 marzo 2001, n. 97, art. 7, comma 1; Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, art. 51.
- Costituzione, artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma, e 111, secondo comma.

Pag. 35

N. 124. Sentenza 25 maggio - 16 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Misure per fronteggiare la carenza di medici in regime di convenzione - Trasferimenti di personale medico - Criteri - Priorità di scelta ai medici che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.



Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Misure per garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza - Possibilità di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo - Individuazione dei soggetti, del compenso e delle condizioni per la stipula dei contratti - Possibilità per i medici specializzandi di prestare l'attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di eguaglianza ed eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Contenimento della spesa pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Trattamento accessorio del personale sanitario - Possibilità, per gli enti del Servizio sanitario regionale, di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento del trattamento accessorio del personale, anche in deroga al limite previsto dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Personale infermieristico dipendente degli enti del Servizio sanitario regionale - Possibilità di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga all'esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di eguaglianza e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché eccedenza della competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, artt. 126, comma 2; 128, commi 1, 2, 3 e 4; 128, commi 7 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, primo comma.

Pag. 46

N. 125. Sentenza 19 aprile - 16 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Calabria - Emergenza sanitaria COVID-19 - Percorsi formativi per i medici privi di diploma di specializzazione titolari di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento nonché violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali nella materia concorrente delle professioni - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22, art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

Pag. 57

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 79. Ordinanza del Tribunale di Lecco del 16 febbraio 2023

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Previsione della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa.

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).....

Pag. 61



N. 80. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 27 marzo 2023

Miniere, cave e torbiere - Tributi - Norme della Regione Campania - Previsto obbligo del versamento, per i titolari di autorizzazione e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività di cava, di un contributo annuo commisurato all'entità del materiale estratto e destinato al finanziamento dei lavori di completamento e avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano (SA) nonché di tutte le attività di gestione societaria - Previsto obbligo del versamento, per i titolari di autorizzazioni e concessioni estrattive, di un ulteriore contributo ambientale annuo commisurato al tipo e alla quantità dei materiali estratti, con destinazione del cinquanta per cento del contributo ad alimentare il Fondo per la eco-sostenibilità e del restante cinquanta per cento al finanziamento di azioni amministrative di settore.

- Legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), art. 17; legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), art. 19.

Pag. 63

N. 81. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 27 marzo 2023

Miniere, cave e torbiere - Tributi - Norme della Regione Campania - Previsto obbligo del versamento, per i titolari di autorizzazione e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività di cava, di un contributo annuo commisurato all'entità del materiale estratto e destinato al finanziamento dei lavori di completamento e avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano (SA) nonché di tutte le attività di gestione societaria - Previsto obbligo del versamento, per i titolari di autorizzazioni e concessioni estrattive, di un ulteriore contributo ambientale annuo commisurato al tipo e alla quantità dei materiali estratti, con destinazione del cinquanta per cento del contributo ad alimentare il Fondo per la eco-sostenibilità e del restante cinquanta per cento al finanziamento di azioni amministrative di settore.

- Legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), art. 17; legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), art. 19.

Pag. 68



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 118

Sentenza 9 maggio - 15 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento, nel 2022, di debiti fuori bilancio (nel caso di specie: per i servizi di fonia e connettività risalenti al 2020) - Copertura dei relativi oneri con risorse dell'esercizio 2021 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e).

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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

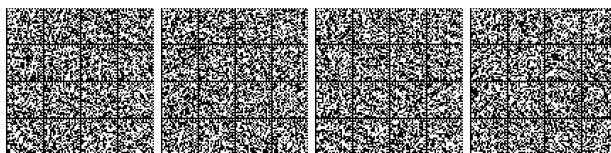
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4 ottobre 2022 e depositato il 6 ottobre 2022 (reg. ric. n. 67 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020», in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 81, terzo comma, della Costituzione.

La prima delle due disposizioni impugnate prevede che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 304.654,10, derivante dal servizio di fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020».

La seconda stabilisce che «[a]l finanziamento dei debiti di cui all'articolo 1, dell'importo complessivo di euro 304.654,10 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo» dal capitolo di bilancio 61052.

1.1.- Il ricorso afferma che entrambe le disposizioni contrasterebbero, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici: l'art. 2, in particolare, individuierebbe una modalità di copertura finanziaria dei debiti di cui al precedente art. 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, «ormai decorso».

Ciò violerebbe l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede alle pubbliche amministrazioni di conformarsi al principio contabile generale dell'annualità del bilancio, enunciato dal punto 1 dell'Allegato 1 del medesimo decreto legislativo, in forza del quale «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare».

Il ricorso richiama, inoltre, quanto previsto in materia di debiti fuori bilancio dal paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al citato d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prescrive: «[l]'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione nell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

In definitiva, la copertura indicata dalla norma regionale impugnata «avrebbe dovuto fare riferimento all'anno 2022, nel quale il debito fuori bilancio è stato riconosciuto», anziché all'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023.

1.2.- Il ricorso sostiene, da ultimo, che, «[c]onsequentemente», la stessa legge regionale «risult[erebbe] anche priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.», poiché le relative disposizioni, riguardanti una modalità di copertura finanziaria in violazione del menzionato principio contabile dell'annualità del bilancio, comporterebbero «nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento».

Al riguardo, è richiamato l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che richiederebbe per le leggi comportanti oneri a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, «la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore*, eccependo, a causa della genericità della motivazione, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., e, nel merito, chiedendo il rigetto del ricorso.

2.1.- La resistente segnala di avere iniziato un «percorso virtuoso» diretto alla «rappresentazione veritiera dei fatti di gestione contabile», nel quale si iscriverebbero le norme impugnate, derivanti dal procedimento avviato con la deliberazione della Giunta regionale 31 dicembre 2021, n. 506, contenente la proposta di legge di riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da fatture emesse per forniture di servizi di fonia e connettività rese da Fastweb spa, Olivetti spa e TIM spa.

La copertura del relativo onere - complessivamente pari a 323.590,79 euro - sarebbe stata individuata nel capitolo 61052 del bilancio di previsione pluriennale 2021-2023, esercizio 2021, «mediante utilizzo dello specifico accantonamento denominato "Fondo copertura debiti fuori bilancio", appositamente formato in sede di assestamento del bilancio



2021», di cui alla legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), a sua volta preceduta dalla legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020).

A tali leggi regionali avrebbe fatto seguito la deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2021, n. 470, avente a oggetto «Variazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 comma 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. in esecuzione dell'assestamento di bilancio 2021/2023».

Ad avviso della resistente, la mancata impugnativa delle due citate leggi regionali da parte del Governo avrebbe «cristallizzato l'imputazione delle risorse necessarie al ripiano del debito di cui alla legge n. 15 del 2022 al Bilancio regionale dell'anno 2021, ciò incidendo anche ai fini della procedibilità della presente impugnazione».

2.2.- In ogni caso, le obbligazioni di pagamento sarebbero emerse nell'esercizio 2021, nel quale sarebbe stata anche «rinvenuta la provvista per farvi fronte, benché il Consiglio Regionale si sia riunito nell'anno successivo per approvare formalmente la legge di riconoscimento».

La modalità prescelta avrebbe comunque garantito la sottoposizione della proposta di legge regionale di riconoscimento del debito «all'esame dell'organo legislativo».

2.3.- Peraltro, nell'esercizio 2021 la Regione avrebbe utilizzato «uno spazio finanziario maggiore di quello che ordinariamente le sarebbe stato permesso», in particolare avvalendosi dell'art. 56, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, che, per il predetto esercizio, ha consentito di derogare ai limiti posti alle regioni dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

2.4.- La resistente osserva quindi che la copertura finanziaria dei debiti in oggetto sarebbe stata reperita in un «contesto fattuale e giuridico» in cui gli stessi sarebbero stati finanziati con risorse resesi «disponibili eccezionalmente» e utilizzabili «solamente nell'anno 2021».

Sebbene una simile situazione non sia considerata dal principio contabile di cui al paragrafo 9.1 evocato dal ricorso, la modalità seguita dall'ente avrebbe «rispettato l'obbligo costituzionale di copertura in termini quantitativi, qualitativi e temporali», senza alterare i saldi complessivi e le risultanze finali del rendiconto.

La difesa regionale ritiene pertanto applicabile alla fattispecie il «[p]rincipio della prevalenza della sostanza sulla forma», di cui al punto 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, in base al quale «[s]e l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale. La sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche della gestione di ogni amministrazione rappresenta l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti del sistema di bilancio».

2.5.- Infine, quanto alla prospettata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., laddove ritenuta ammissibile, essa, secondo la difesa regionale, sarebbe comunque manifestamente non fondata in forza degli argomenti esposti.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il citato art. 1 contiene il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivante da servizi resi da Fastweb spa nell'anno 2020; il successivo art. 2 provvede al finanziamento dello stesso «mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo» dal capitolo 61052.

Ad avviso del ricorrente le suddette disposizioni regionali, nell'individuare la copertura del debito fuori bilancio a valere sulle risorse dell'esercizio 2021, «ormai decorso», si porrebbero in contrasto con l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nel punto 1 dell'Allegato 1 al medesimo decreto, sia del principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».



Le disposizioni regionali impugnate violerebbero, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

È inoltre denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché, in conseguenza del contrasto con il principio dell'annualità del bilancio, le disposizioni regionali impugnate comporterebbero «nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento».

2.- In via preliminare, la Regione Molise, costituitasi in giudizio, eccepisce che, «ai fini della procedibilità» del ricorso, rileverebbe la mancata impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, delle leggi della Regione Molise n. 6 e n. 7 del 2021, rispettivamente, di approvazione del rendiconto generale regionale per l'esercizio finanziario 2020 e di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023. Non essendo state promosse questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni finanziarie contenute nelle menzionate leggi regionali, collegate allo specifico oggetto di quelle in esame, risulterebbe «cristallizzat[a] l'imputazione delle risorse necessarie al ripiano del debito di cui alla legge n. 15 del 2022 al Bilancio regionale dell'anno 2021».

L'assunto difensivo è però non fondato poiché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenze n. 114 e n. 19 del 2023 e n. 24 del 2022).

3.- Sempre in via preliminare, la resistente ritiene inammissibile, per genericità, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal momento che il ricorso non indicherebbe «perché non vi sarebbe copertura finanziaria».

L'eccezione è priva di fondamento: sia pure succintamente, ma allo stesso tempo con chiarezza sufficiente a consentire l'esame nel merito, il motivo d'impugnazione argomenta il contrasto con il parametro costituzionale evocato, prospettando che dalla violazione del principio di annualità del bilancio conseguirebbe anche l'assenza di una copertura giuridicamente idonea al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle denunciate disposizioni regionali.

4.- La questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, è fondata.

L'evocato principio dell'annualità del bilancio - enunciato al punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, contenente i principi contabili generali ai quali le amministrazioni pubbliche «conformano la propria gestione», in forza dell'art. 3, comma 1, del medesimo decreto - prevede che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare».

Tale principio, rivolto ad armonizzare i bilanci pubblici, costituisce chiara espressione della menzionata competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Proprio con riferimento ad analoghe leggi della stessa Regione Molise, questa Corte ha già affermato che «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenze n. 114, n. 81 e n. 51 del 2023).

Le disposizioni regionali impugnate, approvate nell'agosto del 2022, contrastano quindi con il principio di annualità del bilancio, così violando l'evocato parametro costituzionale. L'art. 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022 ha infatti individuato la copertura finanziaria del debito fuori bilancio riconosciuto dal precedente art. 1 a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio.

5.- L'accoglimento della questione promossa in riferimento al principio dell'annualità del bilancio permette di considerare assorbite le ulteriori questioni, rispettivamente promosse in relazione alla seconda norma interposta evocata - ossia quella di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 - nonché in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

6.- Dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022 discende che il successivo art. 3, limitandosi a disciplinare l'entrata in vigore della citata legge regionale, non ha più ragion d'essere (sentenze n. 161 e n. 124 del 2022).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020».

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230118

N. 119

Sentenza 11 maggio - 15 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Usi civici - Terre private gravate da usi civici non ancora liquidati - Regime - Inalienabilità - Irragionevolezza intrinseca e irragionevole compressione del diritto di proprietà privata - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 20 novembre 2017, n. 168, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 42, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), promossi dal Tribunale ordinario di Viterbo, sezione civile, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, con due ordinanze del 28 marzo e del 9 maggio 2022, iscritte, rispettivamente, ai numeri 114 e 127 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 42 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 22 marzo 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio dell'11 maggio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze di identico tenore iscritte ai numeri 114 e 127 del registro ordinanze 2022, depositate rispettivamente il 28 marzo e il 9 maggio 2022, il Tribunale ordinario di Viterbo, sezione civile, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), nella parte in cui non esclude la «proprietà di privati di cui all'art. 3, comma 1, lettera d)» dalla previsione secondo cui «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità».

2.- Il rimettente riferisce che entrambi i giudizi a quibus riguardano procedure esecutive immobiliari, in cui erano stati posti in vendita, sul presupposto della loro alienabilità, beni staggiti gravati da usi civici.

Il Tribunale di Viterbo espone che, nelle more delle procedure esecutive, è entrata in vigore la legge n. 168 del 2017, che ha incluso tra i beni collettivi, come definiti dall'art. 3, comma 1, anche quelli previsti alla lettera d) della stessa disposizione, vale a dire «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati». Così definiti i beni collettivi - prosegue il rimettente - la citata legge n. 168 del 2017 ha stabilito, all'art. 3, comma 3, che per tali beni «[i]l regime giuridico [...] resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

Il giudice dell'esecuzione rileva che, dalle relazioni dei professionisti incaricati nei giudizi a quibus, si evince che i beni oggetto delle procedure esecutive siano gravati da usi civici non ancora liquidati: in un caso (nel giudizio da cui origina l'ordinanza n. 114 del 2022) risulta una proposta di acquisto e di liquidazione, successivamente ritirata; nell'altro caso (nel giudizio da cui origina l'ordinanza n. 127 del 2022) non è pendente alcun *iter* di liquidazione. Quest'ultimo del resto - sottolinea il rimettente - può essere avviato solo dal proprietario e, dunque, nella fattispecie, unicamente dal debitore esecutato.

3.- Così ricostruite le premesse in fatto, il giudice *a quo* procede a delineare, con motivazioni del tutto corrispondenti nelle due ordinanze, il quadro normativo che regola gli usi civici, soffermandosi in particolare sulle novità apportate dalla legge n. 168 del 2017.

Il rimettente sottolinea come l'art. 3, comma 2, della legge n. 168 del 2017 non ricomprenda i beni di cui al citato art. 3, comma 1, lettera d) («le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati») tra quelli che «costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio». Per converso, l'art. 3, comma 3, nel riferirsi a tutti i beni di cui all'art. 3, comma 1, senza operare alcuna esclusione, andrebbe ad ascrivere al regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» anche la «proprietà di privati di cui all'art. 3, comma 1, lettera d)».

Il Tribunale di Viterbo osserva, inoltre, che l'art. 11 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) ha distinto i terreni assegnati ai comuni e alle associazioni in due categorie: a) quelli «convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»; b) quelli «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria». Solo per la prima tipologia di beni, la legge n. 1766 del 1927 avrebbe sancito «l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, salvo autorizzazione del ministro dell'economia nazionale (art. 12, comma secondo)», mentre per i beni di cui alla lettera b) avrebbe



disposto un meccanismo più articolato. Sarebbero previste «la possibilità della ripartizione e della assegnazione a coltivatori diretti, a titolo di enfiteusi con obbligo delle migliorie (articoli 13 e seguenti) e [la] possibilità di affrancazione dei fondi a seguito di accertamento delle stesse (cfr. artt. 19 e 21)». Al contempo l'art. 21, terzo comma, della stessa legge ha stabilito che «[p]rima dell'affrancazione le unità suddette non po[ssano] essere divise, alienate, o cedute per qualsiasi titolo».

Da ciò il giudice *a quo* desume che «i divieti di alienazione, divisione o cessione di terre gravate da usi civici», nella legislazione più risalente, sarebbero «testualmente riferiti solo alle terre appartenenti alle collettività (o comunque a soggetti pubblici) non anche alle terre private gravate da diritti in favore delle collettività». A conforto di tale conclusione il rimettente riporta un ampio stralcio di una pronuncia dei giudici di legittimità (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792), che escluderebbe la possibilità di sottoporre a esecuzione forzata «beni del demanio civico», desumendone a contrario «che nella disciplina antecedente alla legge 168/17 non vi fosse una preclusione al pignoramento delle terre private gravate da usi civici in quanto le stesse non appartengono al demanio civico» (in tale senso il rimettente si rifà anche a Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 22 gennaio 2018, n. 1534).

Di conseguenza, ad avviso del giudice *a quo*, il regime di inalienabilità, applicabile anche alle vendite disposte in sede esecutiva, sarebbe stato introdotto in modo innovativo dalla disposizione recata dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, senza che la legge in questione abbia contemplato «alcuna disposizione transitoria relativa alle terre private gravate da usi civici per le quali alla data di entrata in vigore della legge non sia stato concluso il procedimento di liquidazione».

Il Tribunale di Viterbo rileva, infine, che la lettera della legge non permetterebbe di accedere a interpretazioni alternative della disposizione censurata, «che consentano di escludere dall'applicazione dell'art. 3 comma 3 della legge 168/17 i beni di cui alla lettera d) del comma 1 della predetta disposizione».

4.- In punto di rilevanza, il rimettente sostiene che, in entrambi i giudizi a quibus, sia necessario sciogliere preventivamente il dubbio di legittimità costituzionale concernente l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, al fine di poter emettere il decreto di trasferimento relativamente alle procedure esecutive interessate.

5.- Passando, dunque, a motivare la non manifesta infondatezza, il Tribunale di Viterbo ritiene, in ambo le ordinanze, che la norma censurata si ponga in contrasto con gli artt. 3, 24 e 42 Cost.

5.1.- Quanto all'art. 3 Cost., il rimettente reputa violato il principio di eguaglianza, poiché vengono disciplinate «in modo eguale situazioni giuridiche differenti».

In particolare, l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 assoggetterebbe al medesimo regime di inalienabilità sia la proprietà privata gravata da usi civici, di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), della predetta legge, «sia i domini collettivi costituenti il demanio civico ex art. 3, comma 2 della legge n. 168/2017».

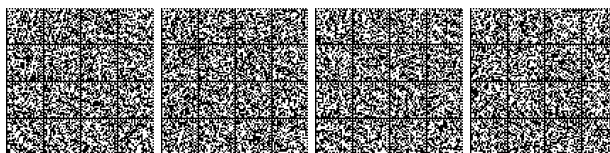
Senonché, per il demanio civico, l'inalienabilità sarebbe giustificata «dall'appartenenza della terra alla comunità stessa di guisa che le limitazioni alla circolazione del bene [risulterebbero] funzionali a garantire il rispetto dello speciale procedimento previsto dalla legge [1]6 giugno 1927, n. 1766 e dal relativo regolamento di attuazione».

Per converso, le medesime esigenze non sarebbero ravvisabili per l'alienazione di «terre private gravate da uso civico». L'alienazione del bene sul quale insiste l'uso civico non comporterebbe di per sé la cessazione di quest'ultimo, sicché sarebbe del tutto irrilevante, per la comunità cui spetta il diritto di uso civico, la titolarità del diritto dominicale sul bene.

Di riflesso, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni della legge n. 168 del 2017 sarebbero anche viziate da una intrinseca contraddizione, «in quanto da un lato il comma 2 dell'art. 3 ribadirebbe la differenza esistente tra domini collettivi costituenti il demanio civico e le terre private, dall'altro assoggetterebbe entrambe le differenti tipologie di uso civico al medesimo regime di inalienabilità (art. 3, comma 3)». Verrebbe, in tal modo, obliterata la «natura non demaniale delle terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati».

Da ultimo, il rimettente ritiene che la normativa censurata violerebbe l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della irragionevole «compressione del diritto del proprietario».

5.2.- Proseguendo, il Tribunale di Viterbo sostiene che la norma censurata recherebbe un *vulnus* all'art. 24, primo comma, Cost., e nello specifico alla garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, che - secondo la costante giurisprudenza costituzionale - potrebbe essere fatta valere anche nella fase dell'esecuzione forzata (il rimettente richiama in tal senso le sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998).



Ad avviso del rimettente, la norma censurata ometterebbe di considerare che il proprietario (debitore) di un bene gravato da uso civico in re aliena possa legittimamente utilizzare il fondo, con il solo limite di garantire alla collettività di fruire dei diritti di uso civico che vi insistono. Tale assetto normativo determinerebbe - secondo il giudice *a quo* - una situazione nella quale risulterebbe sommamente «probabile che l'esecutato si astenga (non essendovi obbligato) dal concludere il procedimento di liquidazione così da poter godere indefinitamente del bene stante la persistenza dell'uso civico non ancora liquidato».

Per converso, il creditore verrebbe privato, dalla normativa censurata, del «diritto di procedere ad esecuzione forzata» sul bene, difettando, al contempo, qualunque strumento di tutela volto alla conservazione del medesimo.

In particolare, secondo la prospettazione del Tribunale di Viterbo, a fronte di un proprietario che impedisse alla collettività l'esercizio dell'uso civico, la disciplina censurata esporrebbe gli stessi titolari dell'uso civico, ai quali fosse impedito illegittimamente l'esercizio del loro diritto, al rischio di non riuscire a ottenere neppure un risarcimento del danno per il mancato godimento del loro diritto, essendo il proprietario un «soggetto già inadempiente». Del resto, la «deficitaria situazione patrimoniale del proprietario», desumibile dalla sua condizione di debitore esecutato, «esporrebbe i beni ad un possibile decadimento in assenza della necessaria manutenzione che come noto richiede disponibilità economico finanziarie».

In definitiva, prosegue il rimettente, «l'inalienabilità del bene, in assenza di una normativa che ne escluda l'applicabilità ai procedimenti esecutivi, concorsuali ed in genere alle vendite coattive, pone il debitore nella condizione di sottrarsi alla vendita coattiva dei suoi beni senza che ciò si traduca nella tutela dei diritti esistenti in favore della collettività che la legge n. 168/2017 intende salvaguardare». Simile carenza di tutela si estenderebbe anche ai creditori, il cui debitore abbia concesso diritti reali di garanzia sul bene, nonché a quelli che, per ipotesi, vantino una pretesa riferita a prestazioni alimentari o di mantenimento.

Il giudice *a quo* conclude, dunque, nel senso che la previsione censurata, sottraendo le terre private gravate da usi civici all'esecuzione forzata, non solo non perseguirebbe gli interessi della collettività, ma oltretutto non terrebbe in alcuna considerazione gli interessi creditorî. Ciò sarebbe suffragato dal confronto con le norme che prevedono il divieto di alienazione, in presenza di abusi edilizi, sanabili ma non debitamente sanati, divieto che, a ben vedere, non opera nelle procedure esecutive. In tale ipotesi è, infatti, concessa all'aggiudicatario la facoltà di provvedere alla sanatoria, entro centoventi giorni dall'emissione del decreto di trasferimento, il che consentirebbe - a parere del rimettente - un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei creditori e gli interessi tutelati dalla normativa urbanistica. Un'analoga prospettiva, attenta al bilanciamento di interessi, sarebbe, invece, del tutto disattesa dalla norma censurata.

5.3.- Infine, il Tribunale di Viterbo ritiene che la citata norma sia lesiva del «regime di proprietà privata sancito dall'art. 42» Cost.

Per i beni su cui insistono usi civici in re aliena non sussisterebbero «ragioni di tutela della collettività che giustifichino la compressione del diritto di proprietà impedendone la circolazione, in assenza della preventiva conclusione del procedimento di liquidazione».

In particolare, il giudice *a quo* ritiene che l'inalienabilità non sarebbe giustificata dalla funzione sociale del diritto di proprietà, «dal momento che l'alienazione non interferirebbe con l'esercizio degli usi civici gravanti sul bene da parte della collettività».

Pertanto - secondo il rimettente - la «equiparazione del regime giuridico delle terre private gravate da uso civico a quello previsto per i domini collettivi costituenti il demanio civico fini[rebbe] per svilire il contenuto del diritto di proprietà limitandone l'esercizio ed equiparando (quanto al regime d[ell']inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'incapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale) il proprietario alla condizione dell'occupante in attesa di legittimazione».

Secondo il Tribunale di Viterbo, la norma censurata, «nonostante la formulazione apparentemente ricognitiva del regime esistente», introdurrebbe una disciplina innovativa che contemplerebbe un inedito e irragionevole regime di inalienabilità di beni di proprietà privata, «in assenza di una disciplina transitoria ed in assenza di indennizzo».

Quest'ultima circostanza, ad avviso del rimettente, impedirebbe oltretutto ai creditori di concentrare le proprie pretese perlomeno sull'indennità, contrariamente a quanto sarebbe consentito «in caso di esproprio ai sensi del T.U. 327/2001 [Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)]».

In sintesi e in conclusione, la compressione del diritto di proprietà gravato da usi civici esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 168 del 2017 appare al rimettente lesiva «sia dei diritti del proprietario», «sia, in via mediata, del diritto di credito vantato dal ceto creditorio garantito dai beni del proprietario-debitore, apparendo pertanto irragionevole [...] per violazione degli articoli 42 e 24 della Costituzione in relazione all'art. 3 della Carta costituzionale».



6.- Con atti di identico tenore, depositati l'8 e il 25 novembre 2022, è intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni sollevate.

6.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il rimettente abbia fondato la sua argomentazione su un erroneo presupposto interpretativo, in quanto ha sostenuto che «nella disciplina antecedente alla legge 168/17 non vi fosse una preclusione al pignoramento delle terre private gravate da usi civici», portando a supporto di tale assunto alcuni arresti della Corte di cassazione (in particolare, sentenza n. 19792 del 2011 e ordinanza n. 1534 del 2018).

Per converso, secondo la difesa dello Stato, proprio tale giurisprudenza, e in particolare la pronuncia n. 19792 del 2011, condurrebbe all'opposta conclusione, secondo cui «un bene soggetto ad uso civico non p[otrebbe] essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila ad un bene appartenente al demanio».

Secondo la difesa dell'Avvocatura generale, contrariamente a quanto affermato dal rimettente, costituirebbe «principio pacifico che i beni gravati da usi civici, a chiunque appartenenti, s[iano] inalienabili, inusucapibili e, conseguentemente, non suscettibili di esecuzione forzata», in quanto l'esistenza dell'uso civico equiparerebbe «il regime del relativo bene alla demanialità». Ad avviso della difesa dello Stato ciò sarebbe coerente con il principio di cui all'art. 586 del codice di procedura civile, là dove questo prevede che al trasferimento della proprietà sull'immobile, per effetto della vendita forzata, consegue l'immediata liberazione del bene da pesi e formalità che impediscono l'immissione nel traffico giuridico.

6.2.- Nel merito degli asseriti contrasti con i parametri costituzionali, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che non sarebbe violato «l'art. 3 Cost., perché le varie fattispecie previste dalla norma rispond[erebbero] tutte alle medesime finalità e, quindi, non po[trebbero] ritenersi tra loro differenti». Inoltre, non vi sarebbe contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto la tutela del diritto di difesa incontrerebbe «il limite della tutela degli interessi pubblici evidenziati dalla giurisprudenza sopra richiamata». Infine, non si paleserebbe alcun vulnus all'art. 42 Cost., poiché «il vincolo sul bene [sarebbe] dato dall'uso civico e non certo dalla previsione dell'inalienabilità, che della presenza dell'uso civico» costituirebbe «una logica e coerente conseguenza».

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di identico tenore iscritte ai numeri 114 e 127 del reg. ord. 2022, il Tribunale di Viterbo, sezione civile, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nella parte in cui non esclude la «proprietà di privati di cui all'art. 3, comma 1, lettera d)» dalla previsione secondo cui «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità».

2.- Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto assoggetterebbe al medesimo regime di inalienabilità sia i beni che costituiscono demanio civico, di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c), e) ed f), della legge n. 168 del 2017, sia i beni di proprietà privata su cui insistono usi civici non ancora liquidati, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), della medesima legge, disciplina, quest'ultima, che il rimettente reputa comunque intrinsecamente irragionevole.

Secondo il Tribunale di Viterbo, la previsione censurata violerebbe altresì l'art. 24 Cost., e in particolare il diritto alla tutela giurisdizionale del ceto creditorio, in quanto impedirebbe di procedere alla vendita forzata di un bene gravato da usi civici. Al contempo, la medesima norma recherebbe pregiudizio allo stesso diritto alla tutela giurisdizionale dei titolari dell'interesse collettivo, inibendo loro «di poter ottenere [dal debitore esecutato] il risarcimento del danno nel caso in cui lo stesso impedis[ca] l'esercizio dell'uso civico».

Da ultimo, a giudizio del rimettente, la disciplina statale, sopra richiamata, violerebbe l'art. 42 Cost., poiché introdurrebbe un regime di inalienabilità che andrebbe irragionevolmente a comprimere il diritto di proprietà. L'impedimento all'esercizio della *facultas* disponendi non sarebbe, infatti, giustificato da ragioni riconducibili al paradigma della funzione sociale, posto che la circolazione del diritto di proprietà sul bene non andrebbe in alcun modo a interferire con l'esercizio del diritto di uso civico da parte della collettività. Oltretutto, non vertendosi in materia di espropriazione, non spetterebbe al proprietario, e di riflesso ai suoi creditori, neppure la corresponsione di un indennizzo.

3.- Nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate.



In via preliminare la difesa dello Stato sostiene che il rimettente abbia fondato il suo ragionamento sull'erroneo presupposto interpretativo per cui, prima della entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, il divieto di alienabilità non avrebbe connotato i beni di proprietà privata gravati da usi civici in re aliena.

Nel merito degli asseriti contrasti con i parametri costituzionali, la difesa dello Stato ha affermato che non sarebbero violati: «l'art. 3 Cost., perché le varie fattispecie previste dalla norma rispond[erebbero] tutte alle medesime finalità e, quindi, non po[trebbero] ritenersi tra loro differenti»; l'art. 24 Cost., in quanto la tutela del diritto di difesa incontrerebbe «il limite della tutela degli interessi pubblici» e «l'art. 42 Cost., perché il vincolo sul bene [sarebbe] dato dall'uso civico e non certo dalla previsione dell'inalienabilità, che della presenza dell'uso civico costitui[rebbe ...] una logica e coerente conseguenza».

4.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle due ordinanze di rimessione hanno a oggetto la medesima norma e sono fondate su motivazioni perfettamente coincidenti: può essere dunque disposta la riunione dei giudizi, affinché le questioni siano decise con un'unica pronuncia.

5.- L'eccezione di rito sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato relativamente alla erroneità del presupposto interpretativo non è fondata.

Come questa Corte ha già in passato rilevato, il vaglio concernente i presupposti ermeneutici attiene alla valutazione di merito delle questioni di legittimità costituzionale e non incide sulla loro ammissibilità (da ultimo, sentenza n. 73 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto).

6.- Nel merito, questa Corte ritiene di esaminare in via prioritaria le censure sollevate in riferimento sia all'art. 3 Cost., sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza, sia all'art. 42, secondo comma, Cost., censure che vanno a comporre l'unitaria questione relativa alla irragionevole compressione della proprietà privata.

La questione è fondata.

7.- Oggetto del lamentato vulnus è la norma concernente l'inalienabilità delle terre private gravate da usi civici non ancora liquidati (in base al procedimento regolato dalla legge n. 1766 del 1927), norma che il rimettente inferisce dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nel suo coordinamento con il comma 1 del medesimo articolo.

8.- In via preliminare, occorre inquadrare la previsione censurata nel contesto della legge n. 168 del 2017, avendo riguardo, per un verso, alla portata innovativa di tale disciplina dettata con riferimento ai «domini collettivi» e, per un altro verso, ai profili di necessario coordinamento con la pregressa normativa e, in particolare, con quella concernente il «riordinamento degli usi civici», contenuta nella legge n. 1766 del 1927 e nel relativo regolamento attuativo (regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno»).

8.1.- Le disposizioni, da cui il rimettente desume la norma censurata, si collocano nel quadro di una disciplina, quella della legge n. 168 del 2017, che ha inteso fortemente valorizzare la proprietà collettiva e gli usi civici, in quanto strettamente correlati con la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (da ultimo, sentenze n. 236 del 2022 e n. 228 del 2021).

La trama assiologica, sottesa alla nuova normativa, viene posta in rilievo sin dall'art. 1, comma 1, che richiama i principi costituzionali, di cui agli artt. 2 e 9 Cost., e implicitamente li collega, tramite il riferimento agli artt. 42, secondo comma, e 43 Cost., alla «funzione sociale» della proprietà e al paradigma della «utilità generale». Al contempo, la *ratio* ispiratrice della disciplina viene esplicitata, all'art. 2, comma 1, con la definizione dei «beni di collettivo godimento», quali «elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali», cui forniscono anche «font[i] di risorse rinnovabili», e quali «componenti [...] del sistema ambientale» e del paesaggio, nella sua triplice dimensione «agro-silvo-pastorale», il che palesa la loro vocazione a salvaguardare il «patrimonio culturale e naturale» (art. 2, comma 1).

La legge n. 168 del 2017 si pone, dunque, in linea con la disciplina che, sin dal 1985, ha voluto preservare le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», apponendo sulle stesse un vincolo paesaggistico (art. 1, primo comma, lettera h, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, poi riprodotto nell'art. 142, comma 1, lettera h, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»).

Al contempo, la nuova normativa si colloca nel solco già tracciato dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha ritenuto di valorizzare le «numerose forme, molteplici e diverse [...] di godimento [...] di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità» (sentenza n. 228 del 2021), in virtù del loro collegamento con l'ambiente e col paesaggio (sentenze n. 153, n. 152 e n. 151 del 1986 e, da ultimo, n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018, n. 103 del 2017).



In particolare, la legge n. 168 del 2017 ha dato, per un verso, specifico risalto all'interesse collettivo, assegnando la titolarità dei diritti di uso civico sia in re propria sia in re aliena alle collettività, per il tramite di enti esponenziali di diritto privato, giungendo a configurare come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c) proprio quel paradigma della proprietà collettiva, che aveva animato il dibattito nell'Assemblea costituente (specie nella terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, sedute del 25 e 27 settembre 1946).

Per un altro verso, la nuova legge ha esteso il campo applicativo del vincolo paesaggistico, e con esso la conformazione della proprietà privata, traendo ulteriori conseguenze dalla relazione fra usi civici e interesse paesistico-ambientale.

L'art. 3, comma 6, della legge n. 168 del 2017 dispone, infatti, che il vincolo paesaggistico «è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

In aggiunta, l'art. 3, comma 8-*quater*, sempre della legge n. 168 del 2017 (ivi introdotto, di recente, in sede di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», nella legge 29 luglio 2021, n. 108) ha stabilito che i terreni sdemanializzati, a seguito delle permuta fra domini collettivi e terreni del patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, preservano «il vincolo paesaggistico».

In sostanza, in base alla disciplina prevista dall'art. 142, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, il vincolo paesaggistico impedisce che siano apportate al terreno modifiche tali da determinare un pregiudizio alla conservazione degli usi civici, sul presupposto che la loro protezione incarni il valore paesaggistico difeso (art. 146, comma 1, cod. beni culturali).

Con la nuova legge n. 168 del 2017, che salvaguarda il vincolo paesaggistico anche sulle terre liberate dagli usi civici e sulle terre sdemanializzate (art. 3, commi 6 e 8-*quater*), il legislatore assegna al citato vincolo la funzione di preservare, ove e per quanto possibile, quei profili del paesaggio, che in precedenza erano garantiti dalla presenza degli usi civici e del demanio civico.

8.2.- La disposizione relativa al mantenimento del vincolo paesaggistico, anche a seguito della liquidazione degli usi civici (il già evocato art. 3, comma 6), è proprio quella che si fa carico - almeno in parte - della necessità di un coordinamento fra la legge n. 168 del 2017 e la precedente legge n. 1766 del 1927, con il relativo regolamento attuativo.

Specie in virtù della citata previsione viene, infatti, confermata - come anche questa Corte ha più volte sottolineato (sentenze n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 178 del 2018 e n. 103 del 2017) - la persistente vigenza della pregressa disciplina, che pure era animata da una differente ispirazione ideologica. Tale normativa presenta, in particolare, complesse intersezioni con profili implicati nell'odierna questione.

Da un lato, la legge n. 1766 del 1927 regola, per l'appunto, il meccanismo della liquidazione, cui la norma censurata fa implicito richiamo, là dove si riferisce alla proprietà privata gravata da usi civici «non ancora liquidati» (art. 3, comma 1, lettera d, cui fa rinvio l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017).

Da un altro lato, la medesima legge del 1927 e il relativo regolamento disciplinano il regime dei beni, che è proprio il profilo sul quale si appuntano le odierne censure. Nello specifico, queste ultime traggono origine da una disposizione - l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 - che implicitamente richiama la precedente normativa, là dove afferma che il regime dei beni «resta» quello della inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione.

8.2.1.- Ebbene, la legislazione dell'inizio del secolo scorso, di cui viene confermata la persistente vigenza, era inizialmente imperniata sull'obiettivo di superare le latenti conflittualità del mondo produttivo agrario (sentenza n. 236 del 2022). A tal fine, la disciplina si proponeva un'opera di riordino della materia (obiettivo evocato dalla stessa rubrica della legge), volta, per un verso, a dirimere i rapporti fra proprietà privata e usi civici e, per un altro, rispetto ai fondi assegnati ai comuni e alle associazioni, a «contempera[re] i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale», come recita l'art. 14 della legge n. 1766 del 1927 (e come sottolinea la sentenza n. 391 del 1989, che in tale profilo ravvisa in nuce una iniziale attenzione all'ambiente).

Nel perseguire i citati obiettivi, la legge del 1927 si avvale della basilare dicotomia fra iura in re aliena, gli usi civici che gravano sulla proprietà privata, e iura in re propria, il demanio civico.

Nell'ottica della disciplina del 1927 gli usi civici in re aliena sono destinati a procedimenti di liquidazione, affidati, a loro volta, a regole che definiscono i rapporti fra proprietà privata e interesse collettivo, tramite tre modalità: la liquidazione per scorporo, attuata attraverso l'attribuzione «in compenso dei diritti civici» di una porzione del terreno (artt. 5 e 6); quella effettuata con il pagamento di un canone annuo di natura enfiteutica in misura corrispondente al valore dei diritti, ove i terreni abbiano ricevuto «sostanziali e permanenti migliorie» o si tratti di «piccoli appezzamenti



non aggruppabili in unità agrarie» (art. 7, primo comma); e - nel caso delle ex province pontificie - la liquidazione tramite affrancazione invertita, che consente, dietro pagamento di un canone a favore del proprietario e a particolari condizioni, di attribuire l'intero fondo al dominio (art. 7, secondo comma).

Anche a seguito dell'introduzione della legge n. 168 del 2017 permane il meccanismo liquidatorio, tant'è che a esso fanno implicito riferimento sia il comma 1, lettera *d*), sia il comma 6 dell'art. 3, ma - come si è già anticipato (punto 8.1.) - proprio quest'ultima disposizione introduce un elemento innovativo, quello della permanenza del vincolo paesaggistico, che continua a conformare la proprietà privata pur se liberata dagli usi civici.

8.2.2.- Quanto al regime dei beni, la legge n. 1766 del 1927 non assoggetta ad alcuna particolare regolamentazione la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati.

Per converso, la legge del 1927 si occupa del regime dei terreni che sono oggetto dei diritti in re propria - quelli che sono tali ab initio o che derivano dai citati procedimenti di liquidazione - e lo fa tramite una disciplina che trae origine dall'ulteriore distinzione fra: *a*) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; *b*) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria (art. 11). L'assegnazione alle due categorie di demanio serviva, appunto, a contemperare le esigenze di «conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale» con i «bisogni della popolazione» (art. 14).

Per la prima categoria di beni l'art. 12, comma 2, della legge n. 1766 del 1927 introduce un regime di alienabilità condizionata all'autorizzazione del «Ministero dell'economia nazionale» e di immutabilità della destinazione.

Per la seconda tipologia di beni, la legge n. 1766 del 1927 delinea, invece, un meccanismo di ripartizione del terreno in unità fondiarie (art. 13), con loro attribuzione alle famiglie di coltivatori a titolo di enfiteusi (art. 19) e con l'obbligo di apportare migliorie che condizionano la possibile affrancazione del fondo (art. 21). E, proprio relativamente alla fase antecedente all'affrancazione, la legge stabilisce che le unità fondiarie non possano «essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo» (art. 21, comma 3).

Infine, il regime dei beni assegnati ai comuni e alle associazioni si completa, nella normativa antecedente alla legge n. 168 del 2017, con le disposizioni del regolamento attuativo (il r.d. n. 332 del 1928) della legge n. 1766 del 1927, che introducono talune deroghe. In particolare, l'art. 39, primo comma, del regolamento prevede la possibile autorizzazione all'alienazione «di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge», mentre l'art. 41 si riferisce alla eventuale richiesta al «Ministro dell'economia» dell'autorizzazione a una diversa destinazione dei citati beni «quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti».

9.- La bipartizione fra iura in re aliena e iura in re propria, che domina la legge n. 1766 del 1927 e il relativo regolamento, permane anche nella legge n. 168 del 2017, la quale si sofferma, all'art. 3, proprio sul regime dei beni, che è il profilo sul quale si appuntano - sotto la particolare angolatura del regime della proprietà privata gravata dagli usi civici in re aliena - le odierne censure.

L'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 dispone che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

L'art. 3, comma 1, cui si riferisce il citato rinvio, qualifica, a sua volta, come beni collettivi sei tipologie di beni immobili. Cinque categorie, indicate alle lettere *a*), *b*), *c*), *e*), ed *f*), compongono, ai sensi dell'art. 3, comma 2, «il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico», e sono dunque di proprietà della collettività (iura in re propria). La sesta, indicata alla lettera *d*), si riferisce invece alle «terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati» (iura in re aliena).

Dal rinvio che l'art. 3, comma 3, opera all'intero comma 1 del medesimo articolo il rimettente desume che l'inalienabilità riguarda anche le terre di proprietà privata gravate da usi civici non ancora liquidati, ritenendo che non sussistano possibili itinerari ermeneutici idonei a escludere tale fattispecie dal regime dell'inalienabilità.

In effetti - come si preciserà di seguito (punti 9.1. e 9.2.) - la ricostruzione del coordinamento fra il comma 3 e il comma 1 dell'art. 3 non consente di limitare, in via meramente interpretativa, il raggio applicativo del regime dei beni di cui all'art. 3, comma 3, sì da escludere l'inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati. E questo, pur a fronte di indici ermeneutici, nei commi 1 e 3 dell'art. 3, che meritano un'attenta valutazione.

9.1.- Innanzitutto, risalta, nell'art. 3, comma 3, l'utilizzo del verbo «resta», che evoca una linea di continuità fra la disciplina relativa al regime dei beni antecedente alla legge n. 168 del 2017 e quella introdotta da quest'ultimo testo normativo.



In particolare, se a tale espressione si potesse attribuire un significato così pregnante da richiamare non solo un regime dei beni già presente nel precedente assetto normativo, ma anche il mantenimento del medesimo ambito applicativo di quel regime, se ne potrebbe inferire l'estraneità della proprietà privata gravata dagli usi civici in re aliena rispetto alla inalienabilità disposta dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017.

Come si è già anticipato (punto 8.2.2.), infatti, sia la legge n. 1766 del 1927, sia il relativo regolamento attuativo disciplinano soltanto il regime dei beni assegnati ai comuni e alle associazioni. Coerentemente, tanto la giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2020, n. 178 del 2018, n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), quanto i giudici di legittimità (di recente, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 10 maggio 2023, n. 12570; sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792) hanno sempre riferito al demanio civico quel particolare regime dei beni, che viene ritenuto sostanzialmente assimilabile a quello demaniale.

Dal silenzio della citata normativa circa il regime della proprietà privata gravata dagli usi civici non ancora liquidati, gli interpreti hanno, dunque, pacificamente inferito che non vi fossero, viceversa, limiti alla circolazione inter vivos e mortis causa di detta proprietà, che si trasmette con l'uso civico inerente al fondo e (come detto, a partire dal 1985) con il vincolo paesaggistico. In questi termini si sono espressi, anche di recente, i giudici di legittimità che, nell'ambito della già citata sentenza, pronunciata a sezioni unite (sentenza 10 maggio 2023, n. 12570), sulla questione della sdemanializzazione dei demani collettivi in vista di una procedura di espropriazione per pubblica utilità, hanno chiaramente differenziato il regime del demanio civico da quello della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati.

Tuttavia, benché sia evidente che la disciplina antecedente al 2017 escludesse per la proprietà privata un regime di inalienabilità, non può ritenersi sufficiente fare perno sul mero ricorso all'espressione «resta», utilizzata dall'art. 3, comma 3, per affermare in via interpretativa che la proprietà privata possa ancora, dopo l'introduzione della legge n. 168 del 2017, liberamente circolare.

Ostano a tale conclusione due ragioni.

La prima si rinviene nel dato testuale dell'art. 3, comma 3, che opera un rinvio inequivoco a tutte le previsioni dell'art. 3, comma 1, fra le quali rientra la lettera d), che espressamente fa riferimento alle «terre di proprietà di soggetti [...] privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati».

In particolare, è di assoluta evidenza il differente tenore letterale che presenta l'art. 3, comma 3, il quale rinvia tout court ai beni di cui al comma 1, rispetto alla formulazione dell'art. 3, comma 2, che invece esclude espressamente dal rinvio al comma 1 la sola lettera d), quella che, per l'appunto, ricomprende anche la proprietà privata gravata da usi civici non liquidati.

La seconda ragione è che, pur se un regime analogo a quello previsto dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 si desume dalla precedente disciplina con riguardo ai diritti di uso civico in re propria, tuttavia, dal confronto tra le disposizioni della legge n. 1766 del 1927 (nonché quelle del r.d. n. 332 del 1928) e la nuova normativa introdotta dall'art. 3, commi 3, 8-bis e seguenti, della legge n. 168 del 2017, emergono, finanche rispetto al demanio civico, taluni tratti innovativi. E questi, oltre a richiedere un coordinamento con la pregressa disciplina, certamente si riverberano sul peso ermeneutico dell'espressione «resta».

Tale locuzione non può, dunque, da sola prevalere sull'altro chiaro indice testuale, costituito dal riferimento dell'art. 3, comma 3, al complesso delle previsioni di cui all'art. 3, comma 1, fra le quali è presente la lettera d), che ascrive ai beni collettivi la proprietà privata sulla quale gravano gli usi civici non ancora liquidati.

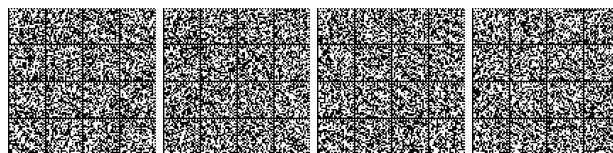
9.2.- E proprio con riguardo all'art. 3, comma 1, si impone, infine, un'ultima considerazione quanto al contenuto della norma censurata.

Deve, infatti, constatarsi che, nella fattispecie degli usi civici in re aliena, il medesimo bene è oggetto sia del diritto di proprietà, che qui non è collettiva, bensì pubblica o privata, sia del diritto collettivo di uso civico. Al contempo, è di palmare evidenza che i diritti di uso civico, per la loro stessa natura e per il loro contenuto, assegnano ai componenti della collettività facoltà di godimento promiscuo, non suscettibili di divisioni, che spettano ai singoli uti cives in ragione della loro appartenenza alla comunità, il che rende tali diritti incompatibili con una cessione o con un acquisto a titolo di usucapione.

Nondimeno non può ritenersi che l'art. 3, comma 1, riferendosi alla nozione di beni collettivi, abbia inteso disciplinare unicamente i tratti propri del solo diritto collettivo.

Vero è che normalmente il regime dei beni viene associato alla titolarità del diritto di proprietà, tant'è che la stessa dicotomia costituzionale fra proprietà pubblica e privata (art. 42, primo comma, Cost.) sottende una diversificazione dei rispettivi regimi, correlata prevalentemente alla titolarità del diritto dominicale.

Tuttavia, proprio il dato testuale dell'art. 3, comma 1, fa emergere la diversa scelta del legislatore di intendere quale fattore qualificante del regime del bene, e di riflesso della proprietà, non la titolarità del diritto, bensì la destinazione del bene; non a caso, nell'ambito della lettera d), dell'articolo appena citato, perde di rilevanza la stessa distinzione fra proprietà pubblica e privata, venendo entrambe le nozioni attratte nel regime dei beni collettivi.



In sostanza, dove l'art. 3, comma 1, lettera *d*), qualifica come beni collettivi le terre di proprietà privata e attribuisce a tali beni, in virtù del comma 3, il regime di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione, non intende affatto riferirsi al solo contenuto e ai tratti tipici dei diritti di uso civico, ma vuole specificamente rivolgersi alla proprietà privata, plasmando il suo regime sulle esigenze della destinazione impressa sul bene dalla presenza del diritto collettivo.

9.3.- Conclusivamente il tenore letterale dell'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nel suo coordinamento con il comma 1, e la *ratio* che si inferisce dal complesso della nuova disciplina comprovano che la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati sia "divenuta" inalienabile in forza di una norma avente carattere innovativo rispetto alla precedente disciplina.

Il rimettente ha, dunque, fondato le sue censure, focalizzate sulla norma concernente l'inalienabilità della proprietà privata, su un presupposto interpretativo non erroneo, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato.

10.- Ciò posto, la norma censurata non supera il vaglio della compatibilità con gli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost.

10.1.- L'esigenza, sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare profili dell'ambiente e del paesaggio, a beneficio di interessi generali che si protendono anche verso le generazioni future, senza dubbio evoca una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale (*ex plurimis*, sentenze n. 213 e n. 46 del 2021, n. 276, n. 71 del 2015, n. 167 del 2009, n. 482 del 2000). Nondimeno, non è sufficiente attrarre nel paradigma della funzione sociale lo scopo perseguito dal legislatore, per ritenere che la norma censurata sia automaticamente compatibile con l'art. 42, secondo comma, Cost.

Occorre, infatti, accertare - tanto più a fronte di una esplicita censura riferita al contrasto con l'art. 3 Cost. - che la disciplina volta a definire il modo di essere della proprietà privata, nello specifico di una proprietà terriera, nella sua relazione con interessi generali, non risulti affetta da illogicità, incoerenza e intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione, rispetto all'obiettivo prefissato (ancora sentenze n. 213 e n. 46 del 2021, n. 276 e n. 482 del 2000).

10.2.- Appare allora di immediata evidenza come, nella fase antecedente alla liquidazione degli usi civici, le ragioni di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, attratte nella funzione sociale, si realizzino semplicemente preservando la piena tutela degli usi civici, in quanto essi stessi assicurano, grazie anche al vincolo paesaggistico, la conservazione della destinazione paesistico-ambientale del territorio.

Ebbene, simile istanza non è minimamente intaccata dalla circolazione della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati.

In primo luogo, i diritti di uso civico in re aliena, pur non riconducibili ad alcuno dei diritti reali tipizzati dal legislatore codicistico, presentano i tratti propri della realtà: l'inerenza e lo *ius sequelae*, l'immediatezza e l'autosufficienza, l'assolutezza e l'opponibilità erga omnes.

Sono, dunque, proprio i caratteri tipici della realtà a rendere la tutela e l'esercizio dei diritti di uso civico del tutto indifferenti alla circolazione del diritto di proprietà: gli usi civici seguono il fondo, chiunque ne sia titolare, grazie all'inerenza, e i componenti della collettività continuano a poter esercitare tutte le facoltà che gli usi civici conferiscono loro, essendo il diritto immediatamente opponibile a chiunque.

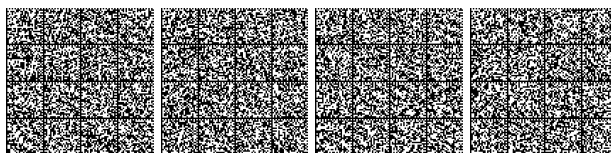
In secondo luogo, la proprietà privata gravata da usi civici reca con sé il vincolo paesaggistico e questo assicura che il proprietario non possa introdurre, né possa essere autorizzato ad apportare «modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione» (art. 146, comma 1, cod. beni culturali), i quali - nello specifico - si identificano, per l'appunto, con la conservazione degli usi civici.

In sostanza, la proprietà privata circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici.

Anche solo in ragione della presenza di tali diritti e del vincolo paesaggistico, oltre che per quanto espressamente dispone l'art. 3, comma 3, il proprietario non può dividere il fondo, né effettuare interventi o trasformazioni che pregiudichino la fruizione collettiva e che sottraggano il terreno alla sua destinazione.

Né, certo, è dato temere che il diritto di uso civico non sia più opponibile per effetto di una eventuale vendita disposta in via giudiziale in seno a una procedura esecutiva, come assume l'Avvocatura generale dello Stato, evocando l'art. 586 cod. proc. civ. Tale previsione, infatti, specifica testualmente che la cancellazione ordinata dal decreto che trasferisce il bene aggiudicato attiene alle «trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie, se queste ultime non si riferiscono ad obbligazioni assunte dall'aggiudicatario a norma dell'art. 508 [... nonché di quelle, sempre relative ai pignoramenti e alle iscrizioni ipotecarie] successive alla trascrizione del pignoramento».

L'art. 586 cod. proc. civ. riguarda, pertanto, le pretese fatte valere dai creditori e, dunque, fattispecie diverse dai diritti di uso civico. Oltretutto, l'opponibilità degli usi civici opera a prescindere dal rispetto di oneri pubblicitari (come si evince anche dall'art. 173-bis, primo comma, numero 8, disp. att. cod. proc. civ.).



10.3.- L'inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati non presenta, dunque, alcuna ragionevole connessione logica con la conservazione degli stessi e, per il loro tramite, con la tutela dell'interesse paesistico-ambientale. Conseguentemente, non può ipotizzarsi una incidenza neppure sulla funzione di tutela dell'interesse paesistico-ambientale, in vista dell'eventuale richiesta del proprietario di accedere al meccanismo di liquidazione.

La scelta del legislatore del 2017 di dare continuità all'interesse paesistico-ambientale, mantenendo il vincolo paesaggistico, anche una volta che gli usi civici siano stati per ipotesi liquidati (art. 3, comma 6), è correlata alla mancata irreversibile trasformazione del territorio prima della eventuale liquidazione, ma non palesa alcuna connessione con le vicende circolatorie del diritto di proprietà, antecedenti al possibile ricorso a tale procedimento.

Solo la conservazione del territorio ha riverberi sulla disciplina di cui all'art. 3, comma 6, e, nella fase antecedente alla liquidazione, la protezione dei valori paesistico-ambientali si impone, per le ragioni esposte, a qualunque soggetto acquisti il fondo, in virtù della mera presenza degli usi civici e del vincolo ambientale a essi correlato.

In conclusione, l'inalienabilità regola un profilo della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati che, sotto qualunque prospettiva lo si consideri, si dimostra totalmente estraneo alla tutela di interessi generali.

Ne discende una irragionevole conformazione e, di riflesso, una illegittima compressione della proprietà privata, tanto più ingiustificata, in quanto viene introdotta *ex novo* proprio dalla medesima legge, che contestualmente potenzia gli strumenti conformativi della proprietà privata.

Con la nuova disciplina, infatti, il proprietario non è più tenuto solo a preservare gli usi civici, che gravano sul suo fondo, e a corrispondere per la loro eventuale liquidazione un valore costituito da una parte del fondo o da un canone enfiteutico o dall'intera proprietà, salva l'acquisizione di un credito corrispettivo, ma, anche dopo aver liberato il terreno dal diritto collettivo, resta ancora vincolato alla conservazione dell'interesse paesistico-ambientale che, attraverso la memoria della pregressa presenza degli usi civici, intende dare continuità al valore paesaggistico in precedenza tutelato.

11.- Per le ragioni esposte, l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 si pone in contrasto con gli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost., nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

Sono assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

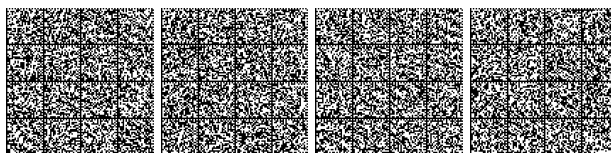
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230119



N. 120

Sentenza 24 maggio - 15 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di estorsione - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio - Possibilità che la pena sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento in relazione ad altre fattispecie di reato, nonché violazione della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

Reati e pene - Reato di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Possibilità che la pena sia diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 629.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, 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

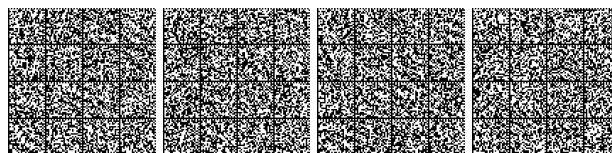
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 629 del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con ordinanza del 20 giugno 2022, e dal Tribunale ordinario di Roma, sezione ottava penale, in composizione collegiale, con ordinanza del 18 luglio 2022, iscritte rispettivamente ai numeri 91 e 126 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 36 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di T. P., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 24 maggio 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti; uditi l'avvocato Rocco Marsiglia per T. P. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 giugno 2022, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma,



della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629 del codice penale, «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità», e, in via subordinata, «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità».

Il rimettente espone di dover giudicare su un'imputazione di estorsione, reato che sarebbe stato consumato in danno di una minore d'età, la quale, perduto il possesso del telefono cellulare in conseguenza di un furto patito durante i festeggiamenti notturni del capodanno del 2022, lo aveva riacquistato solo dietro il pagamento della somma di quaranta euro, preteso dall'imputato quale condizione per la restituzione dell'oggetto.

1.1.- Ad avviso del rimettente, il fatto estorsivo sarebbe di lieve entità, atteso il carattere estemporaneo della condotta, l'esiguità del danno patrimoniale e del profitto, nonché la scarsa incidenza della minaccia, limitatasi alla prospettiva del mancato recupero del bene.

Considerata tuttavia la severità del minimo edittale della pena detentiva per il reato di estorsione, la sanzione da irrogare in concreto risulterebbe irragionevole e sproporzionata, nonostante l'eventuale riduzione per l'attenuante comune della speciale tenuità, di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

1.2.- L'omessa previsione nell'art. 629 cod. pen. di una specifica attenuante per lieve entità violerebbe l'art. 3 Cost., sia per l'irragionevolezza intrinseca del trattamento sanzionatorio, sia in comparazione con altre ipotesi delittuose.

L'attestarsi del minimo edittale per il delitto di estorsione alla soglia dei cinque anni di reclusione sarebbe di per sé irragionevole, in quanto riferibile anche a fatti connotati - soprattutto per la natura solo patrimoniale della minaccia - da «una gravità modesta, se non addirittura bagatellare».

Sul piano comparativo, il rimettente insiste sulla diminuzione di pena fino a due terzi prevista dall'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen. per la violenza sessuale di minore gravità.

A suo avviso, si avrebbe il paradosso per cui, nel caso di specie, considerato il minimo edittale di sei anni di reclusione per la violenza sessuale, «se in funzione della restituzione del telefono l'imputato avesse preteso e ottenuto un atto sessuale, si sarebbe potuta applicare - qualora il fatto fosse risultato di minore gravità - la pena di anni due di reclusione», cioè una pena assai inferiore al minimo edittale del reato di estorsione, pur ridotto di un terzo ai sensi dell'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

Altri *tertia comparationis* sono individuati nei reati di violenza o minaccia a pubblico ufficiale e di violenza o minaccia per costringere a commettere reato, rispettivamente puniti dagli artt. 336 e 611 cod. pen. con un massimo edittale pari al minimo dell'estorsione, nonostante l'analogia strutturale delle fattispecie tipiche.

1.3.- A parere del giudice *a quo*, la mancata previsione di un'ipotesi attenuata di estorsione di lieve entità violerebbe altresì la finalità rieducativa della pena, enunciata dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Infatti, «ogniquale volta il fatto estorsivo abbia una gravità contenuta», una pena resa sproporzionata dall'assenza di una previsione moderatrice «sarà avvertita inevitabilmente dal condannato come ingiusta».

1.4.- Il rimettente chiede quindi che, utilizzando la tecnica del «ritaglio», all'interno della censurata norma incriminatrice questa Corte enuclei una fattispecie attenuata di lieve entità, come nella sentenza n. 68 del 2012 relativa al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, e come del resto previsto dalla legge per altri reati contro il patrimonio, segnatamente la ricettazione attenuata di cui all'art. 648, quarto comma, cod. pen., e anche per delitti contro la persona, quale appunto la violenza sessuale di minore gravità di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen.

Proprio in quest'ultima disposizione il rimettente indica la grandezza predata per la richiesta pronuncia additiva, che dovrebbe quindi consentire al giudice di diminuire la pena fino a due terzi quando il fatto estorsivo risulti di lieve entità.

In subordine, lo stesso rimettente chiede che per tale ipotesi sia introdotta un'attenuante ad effetto comune, tale da permettere la riduzione della pena fino a un terzo, secondo la regola prevista dall'art. 65 cod. pen. e sul modello della citata sentenza n. 68 del 2012.

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

Ad avviso dell'interveniente, il giudice *a quo* non avrebbe considerato tutti gli strumenti normativi funzionali all'adeguamento della pena, in particolare il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen., la cui applicazione nel caso concreto, unitamente a quella dell'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., avrebbe consentito di moderare la pena entro i limiti della sospensione condizionale.

In ogni caso, le sollevate questioni sarebbero rivolte «a mettere in discussione scelte di politica criminale preordinate a soddisfare precise esigenze di difesa sociale», mentre la commisurazione delle sanzioni penali, al pari della configurazione delle fattispecie di reato, è riservata alla discrezionalità del legislatore.



2.- Con ordinanza del 18 luglio 2022, iscritta al n. 126 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Roma, sezione ottava penale, in composizione collegiale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629, primo e secondo comma, cod. pen., «nella parte in cui non preved[e] una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Il rimettente espone di dover giudicare su un'imputazione di estorsione, aggravata dalla commissione da parte di più persone riunite, reato che sarebbe stato consumato da due autori, entrambi recidivi, i quali, dopo aver sottratto le chiavi dal blocchetto di accensione di un motociclo, avrebbero preteso e ottenuto dal proprietario la dazione di cento euro quale condizione per la restituzione del bene.

2.1.- Richiamata la pacifica natura estorsiva della fattispecie concreta, designata nella prassi giurisprudenziale con l'immagine del «cavallo di ritorno», poiché l'autore del furto estorce alla persona offesa una somma di danaro quale prezzo della refurtiva, il giudice *a quo* osserva che la pena detentiva minima applicabile a entrambi gli imputati sarebbe pari a otto anni e quattro mesi di reclusione.

Determinata in applicazione del criterio di concorso tra aggravanti di cui all'art. 63, quarto comma, cod. pen., quindi facendo prevalere sull'aggravante della pluralità di persone riunite ex artt. 629, secondo comma, e 628, terzo comma, numero 1), cod. pen. l'aggravante della recidiva reiterata, specifica per un imputato e infraquinquennale per l'altro, la predetta misura sanzionatoria appare al Tribunale di Roma irragionevole e sproporzionata, attesa l'estemporaneità dell'azione delittuosa nonché l'esiguità del danno e del profitto.

2.2.- In particolare, l'omessa previsione di un'attenuante di lieve entità per il reato di estorsione violerebbe il principio di uguaglianza in base alla comparazione con l'art. 630 cod. pen. sul sequestro di persona a scopo di estorsione, come emendato dalla sentenza n. 68 del 2012, e con l'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen. sulla violenza sessuale di minore gravità.

Altri *tertia comparationis* sono individuati nel reato di sequestro di persona a scopo di coazione, di cui all'art. 289-*ter* cod. pen., e nel reato di atti sessuali con minorenne, di cui all'art. 609-*quater* cod. pen., per i quali sono previste diminuzioni di pena in ipotesi di lieve entità e minore gravità del fatto.

Si richiamano altresì la diminuzione della lieve entità prevista dall'art. 311 cod. pen. per i delitti contro la personalità dello Stato, quella della particolare tenuità prevista dall'art. 323-*bis* cod. pen. in materia di delitti contro la pubblica amministrazione e quella della speciale tenuità prevista dall'art. 518-*septiesdecies* cod. pen. per i reati contro il patrimonio culturale.

Si fa infine riferimento alla disposizione dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che riduce la pena edittale quando la condotta di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope è di lieve entità.

Oltre che in un'ottica comparativa, l'art. 3 Cost. sarebbe violato per l'irragionevolezza intrinseca del trattamento sanzionatorio del delitto di estorsione, la cui eccessiva severità non rifletterebbe l'«intera gamma dei fatti riconducibili al modello legale», il che impedirebbe al giudice «di adattare la sanzione al caso concreto, mitigando la risposta punitiva, in presenza di elementi oggettivi rivelatori di una limitata gravità del fatto».

2.3.- L'assenza di un'attenuante di lieve entità per il reato di estorsione violerebbe anche il principio di personalità della responsabilità penale e il finalismo rieducativo della pena, sanciti rispettivamente dai commi primo e terzo dell'art. 27 Cost.

Infatti, la sproporzione che potrebbe derivare da tale omissione ostacolerebbe l'individualizzazione della pena, corollario del carattere personale della responsabilità penale, e ne svilirebbe la funzione rieducativa, giacché una sanzione manifestamente eccessiva è sempre avvertita dal condannato come ingiusta.

2.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni non fondate.

Rammentato che le scelte di dosimetria penale competono in esclusiva al legislatore e sono sindacabili unicamente se arbitrarie o manifestamente sproporzionate, l'interveniente assume che la disposizione censurata sia immune da tali vizi, «in quanto tende ad attuare una forma di prevenzione generale rispetto ad una condotta odiosa, quella di estorsione, che genera particolare allarme sociale».

Si contesta che la disciplina del sequestro di persona a scopo di estorsione, come integrata dalla ricordata sentenza n. 68 del 2012, possa costituire un *tertium* omogeneo, trattandosi di una fattispecie criminosa punita con un minimo edittale incommensurabilmente più elevato rispetto all'estorsione.



La difesa statale aggiunge che la gravità del delitto di estorsione non può essere misurata solo in termini patrimoniali, «ma occorre valutare anche gli effetti dannosi connessi alla lesione del bene personale».

Reputa infine l'Avvocatura generale che, attesa la facoltatività dell'applicazione della recidiva, il giudice *a quo* sia in grado di adeguare la sanzione alla gravità del fatto.

2.5.- Si è costituito in giudizio T. P., uno dei coimputati nel giudizio principale, aderendo interamente agli argomenti spesi dal rimettente e sollecitando pertanto l'accoglimento delle sollevate questioni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze (reg. ord. n. 91 del 2022), in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen., «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità», e, in via subordinata, «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità».

1.1.- Il Tribunale ordinario di Roma (reg. ord. n. 126 del 2022), in riferimento agli stessi parametri nonché al primo comma dell'art. 27 Cost., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629, primo e secondo comma, cod. pen., «nella parte in cui non preved[e] una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

2.- Entrambi i rimettenti devono giudicare su imputazioni per il reato di estorsione - in forma semplice il Tribunale di Firenze, aggravata dalla pluralità di persone il Tribunale di Roma - riguardo a fatti di coartazione tramite minaccia, perpetrati ai danni di vittime di furto, le quali, per recuperare il bene loro sottratto (rispettivamente, un telefono cellulare e le chiavi di un motociclo), sono state costrette a pagare somme, pur modeste, di danaro (rispettivamente, quaranta e cento euro).

I giudici a quibus ritengono che i fatti estorsivi oggetto delle imputazioni siano di lieve entità, per il carattere estemporaneo della condotta, per l'esiguità del danno patrimoniale e del lucro, per la scarsa incidenza della minaccia di definitiva perdita del bene.

Essi lamentano tuttavia che la severità del minimo edittale della pena impedisca di irrogare una sanzione proporzionata al concreto, modesto, disvalore del fatto, al netto dell'eventuale applicazione dell'attenuante comune della speciale tenuità del danno e del lucro, di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

L'impedimento discenderebbe in particolare dalla mancata previsione di un'attenuante di lieve entità per il delitto di estorsione, la cui introduzione è oggetto della richiesta di una pronuncia additiva, formulata da entrambi i rimettenti evocando a modello la sentenza di questa Corte n. 68 del 2012.

3.- Il Tribunale di Firenze ritiene che la mancanza di un'attenuante di lieve entità per il reato di estorsione violi l'art. 3 Cost., perché il conseguente trattamento sanzionatorio risulterebbe irragionevole, sia considerato intrinsecamente, sia in comparazione con altre ipotesi delittuose, segnatamente a confronto con la diminuzione di pena fino a due terzi prevista dall'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen. per la violenza sessuale di minore gravità; la sproporzione per eccesso della pena in concreto non potrebbe d'altronde conciliarsi con la finalità rieducativa che ad essa attribuisce l'art. 27, terzo comma, Cost.

Da qui la richiesta additiva, che il Tribunale di Firenze riferisce, in via principale, ad un'attenuante fino a due terzi, estesa per comparazione dall'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., e, in via subordinata, ad un'attenuante fino a un terzo, sull'esempio della già citata sentenza n. 68 del 2012.

3.1.- Nell'ordinanza del Tribunale di Roma vengono sviluppati argomenti simili, con l'evocazione aggiuntiva del parametro di cui al primo comma dell'art. 27 Cost., sotto il profilo del canone di personalità della responsabilità penale, che il rimettente assume violato dall'ostacolo normativo all'individualizzazione della sanzione.

Il Tribunale di Roma non formula istanze subordinate, ma chiede unicamente che il trattamento sanzionatorio del reato di estorsione sia ricondotto a legittimità costituzionale tramite una diminuzione ad effetto comune, la medesima già introdotta nella disciplina del sequestro di persona a scopo di estorsione dalla menzionata sentenza n. 68 del 2012.

4.- Attesa l'ampia sovrapponibilità delle questioni, i giudizi vanno riuniti, per essere decisi con unica sentenza.

5.- Nel giudizio promosso dal Tribunale di Firenze, il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato un'eccezione di inammissibilità delle questioni, per non avere il rimettente considerato la possibilità di mitigare la pena attraverso il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche.



Questa Corte ha tuttavia già osservato che le circostanze attenuanti generiche hanno, di regola, la funzione di adeguare la misura concreta della pena, e non quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali (sentenza n. 63 del 2022).

Invero, il Tribunale di Firenze, come quello di Roma, deduce che il minimo edittale del reato di estorsione sia di tale asprezza da non poter essere ricondotto a legittimità costituzionale se non attraverso l'operatività di un'ulteriore e specifica attenuante, che consenta la riduzione della pena nei casi di lieve entità del fatto.

5.1.- Per analoghe ragioni non è pertinente quanto la difesa statale ha eccepito nel giudizio promosso dal Tribunale di Roma riguardo alla facoltatività dell'applicazione della recidiva, deduzione che sembra alludere a un esercizio della discrezionalità del giudice per fini diversi da quelli propri dell'istituto.

6.- Nel merito, non sono fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze in via principale.

6.1.- Esse tendono a ottenere l'addizione di una diminuyente fino a due terzi, che il rimettente compara all'attenuante prevista per il reato di violenza sessuale dall'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen. («[n]ei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi»).

Tuttavia, per costante giurisprudenza di questa Corte, il raffronto tra fattispecie normative diretto a vagliare la ragionevolezza delle scelte legislative di dosimetria penale deve avere ad oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenze n. 136 del 2020, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009), rilievo tanto più ovvio quando si prospetti l'estensione di un'attenuante ad effetto speciale, che, per sua stessa natura, deroga all'ordinario effetto diminuyente.

Rispetto all'oggettività giuridica e all'evoluzione normativa del reato di estorsione, il tertium proveniente dalla disciplina della violenza sessuale è invece del tutto eterogeneo, quindi radicalmente inidoneo alla comparazione.

6.2.- Infatti, l'attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen. si iscrive nel contesto di un'operazione legislativa di generale riconfigurazione dei delitti sessuali, alla quale il reato di estorsione è estraneo.

La legge 15 febbraio 1996, n. 66 (Norme contro la violenza sessuale), ha infatti unificato il trattamento sanzionatorio della violenza carnale, di cui all'originario art. 519 cod. pen., e quello degli atti di libidine violenti, di cui all'antecedente art. 521 cod. pen., nel nuovo reato di violenza sessuale, di cui all'attuale art. 609-bis cod. pen.

Questa Corte ha avuto modo di sottolineare che l'attenuante della minore gravità è stata introdotta in sede di riforma dei delitti sessuali appunto per temperare gli effetti della concentrazione in un unico titolo di reato di condotte tra loro assai differenti, inclusive tanto della congiunzione carnale quanto dell'atto di libidine (sentenze n. 106 del 2014 e n. 325 del 2005).

6.3.- Oltre che sul piano della costruzione legislativa delle fattispecie, l'eterogeneità tra l'estorsione e la violenza sessuale si misura nella stessa peculiare configurazione che l'attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen. ha assunto presso la giurisprudenza di legittimità.

Infatti, coerentemente con il bene tutelato dalla norma incriminatrice, la Corte di cassazione collega il riconoscimento dell'attenuante in questione a una valutazione globale del fatto guidata da indici palesemente inconferenti alla dimensione patrimoniale dell'estorsione, in quanto rapportati al grado di compressione della libertà sessuale e al conseguente danno arrecato alla vittima in termini psichici (sezione terza penale, sentenze 18 settembre-14 dicembre 2020, n. 35695, e 10 ottobre-12 dicembre 2019, n. 50336).

7.- Sono invece fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Roma e, in via subordinata, dal Tribunale di Firenze.

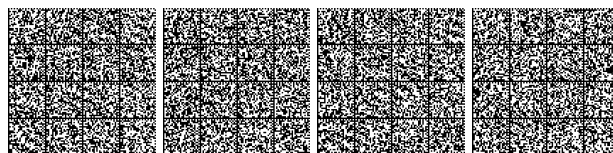
7.1.- In base al primo comma dell'art. 629 cod. pen., l'estorsione è, nella forma semplice, la condotta di «[c]hiunque, mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno».

A fronte di questa tipizzazione legislativa, rimasta inalterata dall'entrata in vigore del codice, il trattamento sanzionatorio del titolo di reato ha registrato un progressivo inasprimento, che ha interessato sia la pena detentiva, sia la concorrente multa, anche con riguardo all'ipotesi aggravata prevista dal secondo comma dello stesso art. 629.

Uno snodo cruciale di tale percorso - anche per la diretta incidenza sulle odierne questioni - va identificato nell'innalzamento del minimo edittale della pena detentiva per l'estorsione semplice da tre a cinque anni, operato dall'art. 8 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419 (Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 1992, n. 172.

Siffatto incremento del minimo edittale ha invero determinato una sostanziale impossibilità per l'autore del reato di estorsione di accedere al beneficio della sospensione condizionale della pena, ove pure il fatto-reato sia in concreto, non soltanto esente da circostanze aggravanti, ma finanche connotato dalla speciale tenuità del danno patrimoniale e del lucro.

Era questo, d'altronde, l'obiettivo dichiarato del legislatore del tempo, ai fini del contrasto dell'allora dilagante criminalità estorsiva di stampo mafioso, obiettivo verso il quale pure convergeva la contestuale istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive.



7.2.- Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di tale innalzamento di pena, al metro degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questa Corte dichiarò le questioni manifestamente infondate, con un argomento in linea con le finalità emergenziali del d.l. n. 419 del 1991, come convertito.

Si osservò infatti che detto inasprimento, «come emerge dalla Relazione accompagnatrice del disegno di legge di conversione del decreto, appare comunque giustificato dalla esigenza di evitare che possano essere irrogate pene che, con il concorso delle circostanze attenuanti, si mantengano nei limiti per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena, a causa della difficile individuazione in concreto dell'aggravante di far parte di un'associazione di stampo mafioso» (ordinanza n. 368 del 1995, sostanzialmente confermata dall'ordinanza n. 460 del 1997).

7.3.- Riguardando specificamente l'entità del minimo edittale, questo precedente non pregiudica le questioni ora in esame, che concernono il diverso profilo dell'inesistenza di un'attenuante di lieve entità.

Maggiore attinenza ha quindi la sentenza n. 68 del 2012, sull'attenuante di lieve entità nel sequestro di persona a scopo di estorsione, cui infatti gli odierni rimettenti affidano larga parte delle loro tesi.

7.4.- Con la sentenza appena indicata, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevedeva che la pena da esso comminata fosse diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità.

Come il reato di estorsione, anche quello di sequestro di persona a scopo di estorsione, previsto dall'art. 630 cod. pen., ha conosciuto un progressivo inasprimento del trattamento sanzionatorio, sebbene ovviamente in una diversa, e più elevata, scala di grandezza.

Le tappe e le ragioni di questo percorso di aggravamento sono illustrate nella medesima sentenza n. 68 del 2012, che ricostruisce gli interventi normativi, sviluppatisi «con i tratti tipici della legislazione “emergenziale”», i quali, negli anni settanta e ottanta del secolo scorso, hanno inteso contrastare, anche mediante forti inasprimenti sanzionatori, lo «straordinario, inquietante incremento, in quel periodo, dei sequestri di persona a scopo estorsivo, operati da pericolose organizzazioni criminali, con efferate modalità esecutive (privazione pressoché totale della libertà di movimento della vittima, sequestri protratti per lunghissimi tempi, invio di parti anatomiche del sequestrato ai familiari come mezzo di pressione) e richieste di riscatti elevatissimi, al cui pagamento spesso non seguiva la liberazione del sequestrato, che trovava invece la morte in conseguenza del fatto».

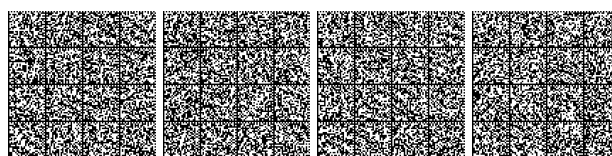
Atteso che la fattispecie descritta dall'art. 630 cod. pen. è capace di includere «anche episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza», in particolare «per la più o meno marcata “occasionalità” dell'iniziativa delittuosa», oltre che per la ridotta entità dell'offesa alla vittima e la non elevata utilità pretesa, questa Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, nei termini sopra ricordati, sulla scorta del *tertium comparationis* della diminuzione della «lieve entità del fatto», prevista dall'art. 311 cod. pen. per i delitti contro la personalità dello Stato, tra i quali il sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione, punito dall'art. 289-bis cod. pen.

Infatti, rilevato che il sequestro terroristico o eversivo offende l'ordine costituzionale, quindi un bene superiore al patrimonio viceversa colpito dal sequestro estorsivo, questa Corte ha ritenuto manifestamente irrazionale - e dunque lesiva dell'art. 3 Cost. - la mancata previsione, in rapporto al sequestro di persona a scopo di estorsione, di una attenuante per i fatti di lieve entità, analoga a quella applicabile alla fattispecie “gemella” che, ceteris paribus, aggredisce l'interesse di rango più elevato.

La sentenza ha inoltre ritenuto sussistente la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., nella prospettiva della proporzionalità della pena come premessa della finalità rieducativa, «tanto più ove si consideri la particolare funzione assolta da detta attenuante, rientrante nel novero delle circostanze cosiddette indefinite o discrezionali (non avendo il legislatore meglio precisato il concetto di “lievità” del fatto): funzione che consiste propriamente nel mitigare - in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo) - una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale».

7.5.- Un analogo *iter* argomentativo è stato seguito più di recente dalla sentenza n. 244 del 2022, relativa al cosiddetto sabotaggio militare, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 167, primo comma, del codice penale militare di pace, nella parte in cui non prevedeva che la pena fosse diminuita se il fatto di rendere temporaneamente inservibili, in tutto o in parte, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle Forze armate dello Stato risultasse, per la particolare tenuità del danno causato, di lieve entità.

Il minimo edittale di otto anni di reclusione, stabilito dalla richiamata norma per ogni fattispecie di sabotaggio, anche solo temporaneo, è parso a questa Corte determinare una situazione «in larga misura corrispondente a quella oggetto della pronuncia con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen.», per l'assenza di una «valvola di sicurezza» a fronte di una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza.



L'irrazionalità della carenza normativa è emersa anche dalla comparazione con la parallela figura delittuosa del sabotaggio comune, che l'art. 253 cod. pen. sanziona con uguale asprezza, alla quale risulta tuttavia applicabile l'attenuante della lieve entità di cui all'art. 311 cod. pen.

Pur ritenendo impraticabile un'estensione di tale attenuante dal sabotaggio comune al sabotaggio militare, questa Corte ha osservato che «[l']indisponibilità di un'analogia valvola di sicurezza nel sistema penale militare comporta, invece, che anche rispetto a condotte del militare che non provochino alcun disservizio significativo, il tribunale militare sia vincolato ad applicare la pena della reclusione non inferiore a otto anni», trattamento sanzionatorio che può risultare, anche per il militare in servizio, «manifestamente sproporzionato rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, e comunque incapace di adeguarsi al suo concreto disvalore, con pregiudizio allo stesso principio di individualizzazione della pena e alla sua necessaria funzione rieducativa».

7.6.- Riferite tali considerazioni alle questioni odierne, non può che riscontrarsi un *vulnus* ai principi costituzionali di ragionevolezza e finalità rieducativa della pena.

Invero, la mancata previsione di una «valvola di sicurezza» che consenta al giudice di moderare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto estorsivo, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza.

7.7.- Tenuto conto che il reato di estorsione ha sperimentato - come già detto - un rigido aggravamento del trattamento sanzionatorio in funzione del contrasto ad un mezzo operativo tipico della criminalità organizzata, può per esso ripetersi quanto la più volte citata sentenza n. 68 del 2012 ha osservato a proposito del sequestro estorsivo, esso pure interessato, per analoghe ragioni, da un inasprimento della pena, sebbene su un differente ordine di grandezza.

Deve cioè constatarsi che, al pari dell'art. 630 cod. pen., anche l'art. 629 del medesimo codice è capace di includere nel proprio ambito applicativo «episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza», in particolare «per la più o meno marcata "occasionalità" dell'iniziativa delittuosa», oltre che per la ridotta entità dell'offesa alla vittima e la non elevata utilità pretesa.

7.8.- L'affinità tra l'estorsione e il sequestro di persona a scopo di estorsione, che dunque non emerge soltanto dalla parziale coincidenza dell'oggettività giuridica, ma anche dal parallelismo evolutivo dei rispettivi trattamenti sanzionatori, impone di estendere all'un titolo di reato la medesima «valvola di sicurezza» introdotta per l'altro dalla sentenza n. 68 del 2012.

Sebbene il Tribunale di Firenze, con la locuzione «quando il fatto risulti di lieve entità», sembri esporre un *petitum* meno definito rispetto a quello del Tribunale di Roma, è tuttavia da ritenere, dato il comune richiamo alla sentenza n. 68 del 2012, che entrambi i rimettenti intendano riferirsi all'attenuante introdotta da tale sentenza, la quale ha riscontro nell'art. 311 cod. pen. («quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»).

7.9.- Gli indici dell'attenuante di lieve entità del sequestro estorsivo - individuati dalla giurisprudenza di legittimità nell'estemporaneità della condotta, scarsità dell'offesa personale alla vittima, esiguità delle somme estorte e assenza di profili organizzativi (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 22 febbraio-20 aprile 2017, n. 18981) - risultano coerenti con la fisionomia oggettiva del delitto di estorsione.

Essi garantiscono che la riduzione della pena - in misura non eccedente un terzo, come vuole la regola generale dell'art. 65, primo comma, numero 3), cod. pen. - sia riservata alle ipotesi di lesività davvero minima, per una condotta che pur sempre incide sulla libertà di autodeterminazione della persona.

8.- Tutto ciò considerato, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen. - per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., assorbita la censura di cui al primo comma dello stesso art. 27 - nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

8.1.- Vanno invece dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen. - sollevate dal Tribunale di Firenze con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230120

N. 121

Sentenza 24 maggio - 15 giugno 2023

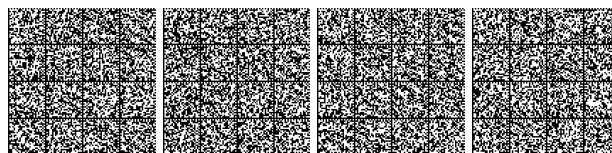
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Norme della Regione Siciliana - Tutela degli animali e prevenzione del randagismo - Abbandono di animali domestici - Sanzione amministrativa cumulabile con quelle penali per il medesimo fatto illecito - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale del testo in vigore anteriormente alla sua soppressione.

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Norme della Regione Siciliana - Tutela degli animali e la prevenzione del randagismo - Divieti a carico di proprietari e detentori - Sanzioni amministrative, «Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale,» - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale parziale.

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Norme della Regione Siciliana - Tutela degli animali e la prevenzione del randagismo - Obblighi e divieti a carico di proprietari e detentori - Sanzioni amministrative, salvo, a seguito di pronuncia costituzionale, quanto previsto dalla disciplina statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale e del principio, anche convenzionale, del *ne bis in idem* - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Siciliana 3 agosto 2022, n. 15, artt. 12, comma 5, lettera *a*). e 34, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo, e secondo, lettera *l*); Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4.



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. 12, comma 5, e 34 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2022, n. 15 (Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2022, iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
udito l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2023.

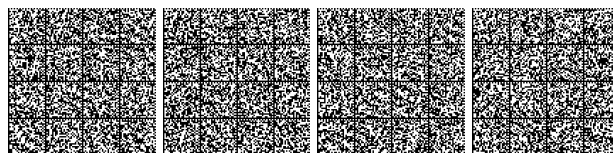
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 7 ottobre 2022 (reg. ric. n. 71 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 12, comma 5, e 34 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2022, n. 15 (Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo), il primo in quanto invasivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, il secondo per contrasto con il medesimo parametro e con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.1.- Osserva preliminarmente il ricorrente che l'impugnato art. 12, comma 5, prevede una serie di divieti concernenti cani, gatti e altri animali domestici o di affezione, la cui sanzione è stabilita dall'art. 34 della medesima legge regionale. Tale ultima disposizione prevede, al comma 1, che «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale, chiunque contravviene alle disposizioni previste dalla presente legge è punito con la sanzione amministrativa da euro 75 ad euro 450».

Ad avviso del ricorrente, varie condotte elencate nell'art. 12, comma 5, corrisponderebbero a specifiche fattispecie di reato previste dal codice penale, e in particolare a quelle di cui agli artt. 544-*bis* (Uccisione di animali), 544-*ter* (Maltrattamento di animali), 544-*quinq* (Divieto di combattimenti tra animali), 672 (Omessa custodia e mal governo di animali), e 727 (Abbandono di animali), nonché dall'art. 2 (Divieto di utilizzo a fini commerciali di pelli e pellicce e disposizioni sanzionatorie sul commercio dei prodotti derivati dalla foca) della legge 20 luglio 2004, n. 189 (Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate).

Conseguentemente, la disposizione di cui all'art. 12, comma 5, determinerebbe uno «sconfinamento nel campo della disciplina penale», determinato dalla parziale sovrapposizione delle fattispecie da essa previste rispetto alle fattispecie incriminatrici previste dalla legislazione statale.



La clausola di salvezza contenuta nell'art. 34 non sarebbe d'altra parte sufficiente a evitare un simile esito, dal momento che essa parrebbe presupporre l'applicazione congiunta delle sanzioni penali e di quelle previste dalla legge regionale.

La disposizione di cui all'art. 12 dovrebbe pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, «nella parte in cui, al comma 5, prevede divieti per condotte che corrispondono a specifiche fattispecie di reato previste dalla legislazione penale».

1.2.- Lo stesso art. 34 dovrebbe, inoltre, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, dal momento che tale disposizione - in combinato disposto con l'art. 12, comma 5 - determinerebbe «il rischio di una indebita commistione con la normativa statale, per la potenziale sovrapposizione dei divieti introdotti dalla legge regionale» rispetto alle fattispecie di reato sopra menzionate. Mancando, infatti, nell'art. 34 una clausola di salvezza che chiaramente affermi che le sanzioni previste dalla legge regionale non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla legge statale, esso interferirebbe con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale.

Inoltre, tale disposizione violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, giacché «l'irrogazione della sanzione amministrativa regionale potrebbe comportare l'impossibilità di applicare legittimamente le norme penali statali, stante la natura sostanzialmente punitiva delle sanzioni amministrative, che si andrebbero a sommare alle pene già previste dal legislatore statale, così incontrando il noto limite del principio del *ne bis in idem*», come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e in particolare dalla sentenza della grande camera 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, «costituente "diritto vivente europeo" secondo la sentenza della Corte costituzionale 24.1.2018 n. 43», nonché della stessa giurisprudenza di questa Corte (è citata la sentenza n. 149 del 2022).

2.- La Regione Siciliana non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

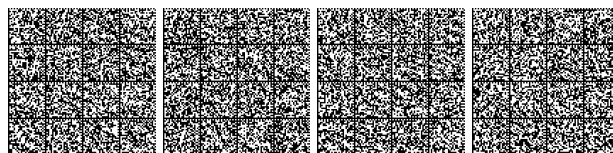
1.- Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 71 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 12, comma 5, e 34 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, il primo in quanto invasivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il secondo per contrasto con il medesimo parametro e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU.

2.- Occorre preliminarmente dare atto che entrambe le disposizioni sono state modificate, dopo la proposizione del ricorso, per effetto dell'art. 45 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), che ha da un lato soppresso l'art. 12, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, e dall'altro ha modificato l'art. 34 della medesima legge regionale, inserendovi il comma 2-bis, a tenore del quale le sanzioni ivi previste «non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla normativa nazionale».

Le modifiche appaiono, invero, soddisfattive delle doglianze fatte valere con il ricorso. Tuttavia, non avendo la Regione, non costituita in giudizio, fornito prova della mancata applicazione medio tempore della disciplina impugnata, la materia del contendere non può ritenersi cessata (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 90 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; n. 80 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 79 del 2023, punto 8 del Considerato in diritto).

3.- Nel promuovere il ricorso ora all'esame, il Governo non ha dedotto che la Regione non abbia di per sé competenza legislativa ad apprestare tutela agli animali, dolendosi piuttosto - e in via esclusiva - dell'introduzione a questo fine di un apparato sanzionatorio sovrapposto a quello apprestato dalla legge penale: con conseguente lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e violazione del principio del *ne bis in idem*.

A questi soli profili è, pertanto, confinato il vaglio che questa Corte è ora chiamata a svolgere, restando impregiudicata la questione se, ed eventualmente in che misura, la Regione Siciliana possa esercitare proprie competenze legislative in questa materia (sul punto, con riferimento a una regione a statuto ordinario, sentenza n. 277 del 2019, punto 5.2.2. del Considerato in diritto).



4.- L'art. 12, comma 5, impugnato testualmente prevedeva:

«[è] vietato:

- a) l'abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito;
- b) vendere o cedere, a qualsiasi titolo ed anche sul web, cani e gatti non identificati e non registrati in anagrafe;
- c) vendere o cedere, a qualsiasi titolo, o separare dalla madre, per qualsiasi finalità, cani e gatti di età inferiore ai due mesi, fatti salvi i casi in cui i cuccioli devono essere allontanati dalla madre per motivi sanitari;
- d) offrire, direttamente o indirettamente, animali d'affezione come premio, vincita, omaggio o regalo per giochi, sottoscrizioni o altre attività che si svolgono in occasione di qualsivoglia evento pubblico o privato e segnatamente di mostre, manifestazioni itineranti, feste, sagre, lotterie, fiere e mercati;
- e) il commercio ambulante di cani e gatti;
- f) esercitare la pratica dell'accattonaggio esibendo animali come oggetto delle richieste;
- g) detenere gli animali in spazi inadeguati, in relazione a specie, razza, età e stato fisiologico, o in condizioni comunque non compatibili con il loro benessere psico-fisico;
- h) lasciare stabilmente o incustoditi, senza possibilità di accedere all'abitazione, cani e gatti su terrazze e balconi privi di adeguata copertura da agenti atmosferici e protezione con ringhiere;
- i) privare stabilmente gli animali della quotidiana attività motoria adeguata alla loro indole;
- j) utilizzare apparecchiature chiuse per lavaggio e asciugatura di animali che non permettano all'animale di essere a contatto con il detentore;
- k) vendere, esporre e commercializzare animali sottoposti a interventi chirurgici con finalità diverse da quelle sanitarie;
- l) commercializzare animali in locali privi di idoneo luogo di detenzione degli stessi, anche durante l'orario di chiusura. È altresì vietata l'esposizione degli animali in vetrina o all'esterno del negozio».

Dal canto suo, l'art. 34, anche dopo la novella indicata, dispone, al comma 1:

«[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale, chiunque contravviene alle disposizioni previste dalla presente legge è punito con la sanzione amministrativa da euro 75 ad euro 450».

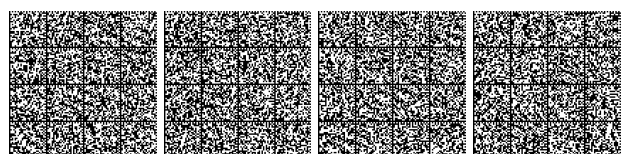
5.- Le censure che lo Stato rivolge nei confronti delle due disposizioni impuginate sono entrambe riconducibili a un denominatore comune: introducendo una serie di illeciti amministrativi variamente interferenti con la disciplina penale statale in materia di tutela degli animali e puniti con sanzione amministrativa destinata a cumularsi alla sanzione penale, la Regione Siciliana avrebbe invaso la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; e assieme avrebbe creato le condizioni per una violazione del principio del *ne bis in idem*, costituzionalmente garantito dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU.

Le censure sono fondate, nei termini di seguito precisati, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.- Va, invero, preliminarmente rammentato - e ribadito - il costante orientamento di questa Corte, secondo cui la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma «accede alle materie sostanziali» (sentenza n. 12 del 2004) alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente «nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (*ex multis*, sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004)» (sentenza n. 148 del 2018, punto 5.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2018, punto 16.2. del Considerato in diritto).

D'altra parte, l'eventuale interferenza degli illeciti amministrativi regionali e delle relative sanzioni con i reati previsti dal legislatore statale non determina di per sé, secondo la giurisprudenza di questa Corte, una violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. Di regola infatti, nel caso in cui uno stesso fatto sia punito tanto da una disposizione penale quanto da una disposizione amministrativa regionale, trova applicazione l'art. 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), a tenore del quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

Tale disposizione fa sì che la sanzione amministrativa possa in concreto essere irrogata solo quando il fatto non integri, al tempo stesso, un reato: il che esclude che la disciplina regionale possa invadere o erodere «la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penal-



mente sanzionate» (sentenza n. 121 del 2018, punto 16.3. del Considerato in diritto, relativamente a una disposizione che sanzionava come illecito amministrativo una ipotesi di danneggiamento di segnaletica stradale, potenzialmente interferente con il delitto di danneggiamento previsto dal codice penale; nonché, nello stesso senso, sentenza n. 201 del 2021, punto 10.1. del Considerato in diritto).

5.2.- La peculiarità della disciplina regionale oggi impugnata consiste, però, nella previsione, all'art. 34, di una disposizione che sembra derogare al meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981.

La clausola «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale» con cui si apre il comma 1 dell'art. 34 risulta, in effetti, strettamente affine ad altre formule con le quali il legislatore statale è solito prevedere sanzioni amministrative destinate a cumularsi alle corrispondenti sanzioni penali previste per il medesimo fatto («[s]alve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato»: artt. 187-*bis* e 187-*ter* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52»; «[f]erme le sanzioni penali applicabili»: art. 174-*bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633, recante «Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio»).

Non a torto il ricorrente imputa, dunque, alla disciplina impugnata la volontà di introdurre anche rispetto alle sanzioni amministrative ivi previste un regime di “doppio binario” sanzionatorio rispetto al regime penale stabilito dalla legge dello Stato, applicabile ai medesimi fatti illeciti. Esito, questo, che sarebbe stato evitato ove la legge regionale non avesse invece dettato alcuna disposizione circa il possibile concorso tra illecito amministrativo e reato (applicandosi in tal caso la regola generale di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981), ovvero avesse espressamente disposto l'applicabilità della disciplina regionale con la formula «salvo che il fatto costituisca reato» o una equivalente, come quella ora introdotta dal legislatore regionale al nuovo comma 2-*bis* dell'art. 34 (*supra*, punto 2).

L'eccezione in tal modo introdotta al meccanismo della prevalenza, in ciascun caso concreto, della legge penale statale rispetto alla disciplina regionale si traduce in una deroga ad una disposizione - l'art. 9 della legge n. 689 del 1981 - che non può che essere considerata espressiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. È proprio tale disposizione, infatti, che detta la regola fondamentale che stabilisce, in maniera uniforme per l'intero ordinamento giuridico nazionale, le condizioni di applicabilità della legge penale allorché il suo ambito si intersechi con quello coperto da leggi che prevedono illeciti amministrativi, configurati dalla stessa legge dello Stato (primo comma) o da leggi regionali (secondo comma).

E ciò a maggior ragione in un contesto ordinamentale come quello odierno, nel quale le esigenze di tutela del diritto al ne bis in idem di cui è titolare l'autore dell'illecito rischierebbero di paralizzare la stessa azione penale, nell'ipotesi in cui l'infrazione della sanzione amministrativa preceda lo stesso procedimento penale per un fatto previsto, assieme, quale illecito amministrativo dalla legge regionale e quale reato dalla legge statale.

Il vulnus alla competenza legislativa statale ora evidenziato in materia di ordinamento penale deve, pertanto, essere eliminato mediante l'ablazione, nell'art. 34, dell'inciso iniziale «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale»: ablazione che determina, in via automatica, la riespansione della regola generale di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, con conseguente riconduzione della disciplina sanzionatoria regionale censurata ad uno schema di rapporto con la legge penale più volte riconosciuto costituzionalmente legittimo dalla giurisprudenza di questa Corte.

5.3.- Ristabilita così la regola della prevalenza della legge penale statale su quella amministrativa regionale, nell'ipotesi in cui entrambe convergano sul medesimo fatto storico, l'interferenza tra l'ambito applicativo degli illeciti previsti dall'art. 12, comma 5, impugnato - interferenza possibile, in particolare, con riferimento alle violazioni di cui alla lettera g) in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 727, secondo comma, cod. pen., e a quelle di cui alle lettere h), i) e j) in relazione al delitto di cui all'art. 544-*ter* cod. pen. - non genera di per sé risultati incompatibili con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

A fortiori si sottraggono poi a qualsiasi censura gli illeciti previsti dalle lettere b), c), d), e), f), k) e l), che concernono, all'evidenza, fatti diversi da quelli descritti dalle norme incriminatrici evocate nel ricorso statale, rispetto ai quali è quanto meno arduo ipotizzare una qualsivoglia forma di concorso tra le due categorie di illeciti.

A conclusioni diverse deve pervenirsi soltanto per la fattispecie prevista dalla lettera a), riferita all'«abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito». La fattispecie è nella sostanza coincidente con quella di cui all'art. 727, primo comma, cod. pen., che incrimina il fatto di chi «abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività».



La pressoché totale sovrapposibilità tra queste due fattispecie rende la disposizione regionale priva di qualsiasi ambito autonomo di applicazione, per effetto del meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981. Non solo, allora, una tale disposizione risulta del tutto inutile rispetto alle finalità di tutela che il legislatore regionale si prefigge: essa rischia, altresì, di pregiudicare l'effettività della corrispondente disposizione penale, proprio per effetto del generale divieto di ne bis in idem, fondato sulla Costituzione così come sulle norme internazionali e del diritto dell'Unione europea vincolanti per il nostro Paese (da ultimo, sentenza n. 149 del 2022, punti 5.1. e seguenti del Considerato in diritto); e rischia così di frustrare - nel solo ambito regionale siciliano - le stesse finalità di politica criminale del legislatore statale, in particolare laddove le sanzioni amministrative vengano in ipotesi applicate dall'autorità amministrativa prima che possa svolgersi il processo penale.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 5, limitatamente alla lettera a), della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, nel testo in vigore anteriormente alla sua soppressione a opera dell'art. 45, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.- Una volta espunto, per effetto della presente pronuncia, l'inciso «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale», la censura rivolta nei confronti dell'art. 34 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU non è fondata, dal momento che il meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 - destinato a riespandersi per effetto dell'ablazione dell'inciso - costituisce sufficiente garanzia contro il rischio di una duplicazione di procedimenti in relazione al medesimo fatto. Spetterà dunque all'autorità amministrativa sospendere il procedimento sanzionatorio e trasmettere gli atti al pubblico ministero ogniqualvolta un fatto, qualificabile come violazione dell'art. 12, comma 5, della legge regionale impugnata, appaia altresì integrare gli estremi di un reato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2022, n. 15 (*Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo*), limitatamente alla lettera a), nel testo in vigore anteriormente alla sua soppressione a opera dell'art. 45, comma 1, lettera b), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (*Legge di stabilità regionale 2023-2025*);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, limitatamente all'inciso «Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale,»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 122

Sentenza 9 maggio - 16 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento, nel 2022, di debiti fuori bilancio (nel caso di specie: pagamento di fatture per il trasporto pubblico risalenti al 2020) - Copertura dei relativi oneri con risorse imputate all'esercizio 2021 - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese e della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento, nel 2022, di debiti fuori bilancio (nel caso di specie: pagamento di fatture per il trasporto pubblico risalenti al 2021) - Copertura dei relativi oneri con risorse imputate all'esercizio 2021 - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese e della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18, artt. 1 e 2; legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e).

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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano - altre fatture 2020», e degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 3 ottobre 2022, depositati in cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 65 e 66 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 43 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con due ricorsi analoghi, iscritti ai numeri 65 e 66 del registro ricorsi 2022, depositati in data 6 ottobre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - rispettivamente - gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm. ii. Ditte TPL extraurbano - altre fatture 2020; nonché gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano», entrambi complessivamente in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 60 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e al principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto.

2.- Quanto al primo ricorso, il ricorrente afferma che ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 18 del 2022, rubricato «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa», «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di € 667.853,20 a favore di aziende del TPL extraurbano per il pagamento di ulteriori servizi relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati».

Il successivo art. 2 della legge reg. Molise n. 18 del 2022, che individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio con lo «stanziamento previsto dalla missione 10, programma 02, titolo 1», non indicherebbe, secondo il ricorrente, il bilancio di riferimento.

L'Avvocatura generale deduce che, qualora si individuasse il bilancio di riferimento con quello in corso di gestione, i residui presenti nel capitolo di spesa 70060.0 della Missione 10, Programma 02, Titolo 1, del bilancio di previsione 2022-2024 non fornirebbero una copertura idonea, poiché «ai sensi dell'articolo 60 comma 2 del D.lgs. n. 118/2011, i residui passivi rappresentano, come dispone la norma richiamata, somme già "impegnate a norma dell'articolo 56, liquidate o liquidabili, e non pagate entro il termine dell'esercizio da iscriversi nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo"».

Pertanto, le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

Rappresenta inoltre il ricorrente che il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio successivo all'impegno della spesa violerebbe il principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[l']emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto». In altri termini, la Regione avrebbe dovuto impegnare le risorse solo successivamente al riconoscimento del debito fuori bilancio e non prima.

La difesa statale deduce quindi la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riferimento alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

È dedotta anche la lesione del terzo comma dell'art. 81 Cost., poiché la Regione avrebbe attestato che la copertura indicata dalle disposizioni regionali impuginate è costituita da risorse rinvenienti nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021.

Secondo il ricorrente, poiché la copertura degli oneri sarebbe avvenuta con risorse del 2021 - anziché del 2022 - le disposizioni impuginate determinerebbero la lesione del principio contabile dell'annualità del bilancio, recato dagli artt. 3, comma 1, e 60, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, espressivo della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», nonché dell'art. 81, terzo comma, Cost. ai sensi del quale - per costante giurisprudenza costituzionale - la copertura delle spese deve essere credibile, sufficientemente chiara, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare (sono citate le sentenze di questa Corte n. 124 del 2022 e n. 244 del 2020). Tali principi, ai sensi dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), si imporrebbero anche al legislatore regionale.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, eccependo l'inammissibilità di un motivo del ricorso e comunque la non fondatezza dell'intero gravame.



Anzitutto osserva la difesa regionale che la censura sul difetto di copertura sarebbe inammissibile poiché genericamente e non sufficientemente argomentata.

Quanto al merito, la Regione attesta che la legge reg. Molise n. 18 del 2022 scaturirebbe dal procedimento avviato con la deliberazione di Giunta regionale 30 dicembre 2021, n. 503 contenente la proposta di legge per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, per i pagamenti in favore delle ditte esercenti il TPL extraurbano, per fatture 2020. La copertura del relativo onere - pari a euro 667.853,20 - sarebbe stata individuata sul capitolo 12841, Missione 10, Programma 02, Titolo 1, del bilancio di previsione pluriennale 2021-2023, esercizio 2021. La mancata indicazione dell'anno nel testo normativo impugnato sarebbe frutto di un mero refuso.

Afferma la difesa regionale che le risorse sarebbero state eccezionalmente individuate nell'esercizio 2021 a causa «del forte disavanzo in cui versa il bilancio della Regione Molise» e che, comunque, le censurate modalità di riconoscimento di debiti fuori bilancio sarebbero comunque «in linea con i principi contabili previsti dall'impianto normativo statale, con la garanzia della sottoposizione della proposta di legge di riconoscimento della legittimità del debito all'esame dell'organo legislativo».

La possibilità di imputare le spese contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento emergerebbe - secondo la Regione - dallo stesso principio contabile applicato 9.1 evocato dal ricorrente, ai sensi del quale, «[s]e dalla ricognizione risulta la necessità di procedere al riconoscimento formale del maggior importo dei crediti e dei debiti dell'amministrazione rispetto all'ammontare dei residui attivi e passivi contabilizzati, è necessario procedere all'immediato accertamento ed impegno di nuovi crediti o nuovi debiti, imputati contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili».

Secondo la difesa regionale questa disposizione consentirebbe all'amministrazione di imputare una spesa all'esercizio in cui le obbligazioni sono esigibili, anche prima del loro formale riconoscimento.

Le risorse impiegate per la copertura dei debiti fuori bilancio di cui alla legge reg. Molise n. 18 del 2022, peraltro, sarebbero state individuate in modo eccezionale, quali somme «utilizzabili una tantum, solamente nell'anno 2021», mentre nel 2022 non sarebbe possibile individuare una analoga copertura, se non aggravando ulteriormente il disavanzo e il risultato dell'esercizio, «vanificando un percorso virtuoso già avviato» e consistente per l'appunto sia in un peggioramento del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 tramite specifici accantonamenti per debiti e passività potenziali, sia nella razionalizzazione delle spese regionali in favore di accantonamenti annuali previsti in bilancio di previsione per l'anno 2021.

La riferibilità all'esercizio 2021 della copertura finanziaria della legge regionale impugnata non altererebbe i saldi complessivi, né le risultanze finali del conto, ma garantirebbe il rispetto complessivo «dell'equilibrio gestionale del bilancio, soprattutto in termini di "cassa"». La Regione avrebbe applicato il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma di cui al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, cosicché l'operazione contabile censurata sarebbe conforme alla natura finanziaria, economica e patrimoniale dei debiti fuori bilancio, nonché conforme alla loro «sostanza effettiva, tenendo conto della realtà che li ha generati e, soprattutto, della loro sostenibilità».

4.- Quanto al ricorso iscritto al n. 66 reg. ric. 2022, rappresenta il ricorrente che, ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 19 del 2022, rubricato «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa», «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di € 345.791,00 a favore di aziende del TPL extraurbano per il pagamento di servizi [...] relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati».

Il successivo art. 2 della legge reg. Molise n. 19 del 2022, che individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio con lo «stanziamento previsto dalla missione 1 [recte: 10], programma 02, titolo 1», non indicherebbe il bilancio di riferimento.

La difesa erariale ritiene che, qualora si individuasse il bilancio di riferimento in quello in corso di gestione - ossia il bilancio di previsione 2022-2024 - lo stanziamento presente nella Missione 10, Programma 02, Titolo 1 non consentirebbe l'integrale copertura degli indicati oneri, così determinando la lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Peraltro, sempre secondo il ricorrente, la Regione avrebbe confermato che la copertura indicata dall'art. 2 della legge regionale impugnata è costituita da risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, elemento che renderebbe la norma in contrasto con il principio di annualità del bilancio, posto che la copertura degli oneri discendenti dalla legge approvata nel 2022 avrebbe dovuto essere effettuata con risorse del 2022 e non di anni precedenti.

Più precisamente, sarebbe leso il più volte citato principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[l]'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta



comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

In altri termini, deduce il ricorrente che la Regione non avrebbe potuto impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, impegno che, in ogni caso, dovrebbe essere successivo al riconoscimento.

La lesione del richiamato principio contabile applicato, oltre a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», si riverbererebbe anche in una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., ai sensi del quale ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte. Afferma in proposito il ricorrente che la legge regionale impugnata risulterebbe priva di copertura finanziaria, così ledendo anche l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, ai sensi del quale «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

5.- Anche nel giudizio relativo al r.r. n. 66 del 2022 si è costituita la Regione Molise, eccependo anzitutto l'inaffidabilità della questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per genericità della motivazione, non avendo l'Avvocatura generale dello Stato sufficientemente argomentato il motivo per cui non vi sarebbe copertura finanziaria e, comunque, la non fondatezza.

Quanto al merito, la Regione attesta che la legge reg. Molise n. 19 del 2022 scaturirebbe dal procedimento avviato con la deliberazione di Giunta regionale 29 dicembre 2021, n. 480 contenente la proposta di legge per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, per i pagamenti in favore delle ditte esercenti il TPL extraurbano, per fatture 2020. La copertura del relativo onere - pari a euro 345.791,00 - sarebbe stata individuata sul capitolo 12841, Missione 10, Programma 02, Titolo 1, del bilancio di previsione pluriennale 2021-2023, esercizio 2021. Come per la legge reg. Molise n. 18 del 2022, la mancata indicazione dell'anno nel testo normativo impugnato sarebbe frutto di un mero rifiuto.

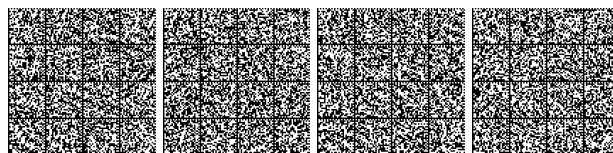
Afferma la difesa regionale che le risorse sarebbero state eccezionalmente individuate nell'esercizio 2021 a causa «del forte disavanzo in cui versa il bilancio della Regione Molise», e che comunque, le modalità di riconoscimento di debiti fuori bilancio sarebbero «in linea con i principi contabili previsti dall'impianto normativo statale, con la garanzia della sottoposizione della proposta di legge di riconoscimento della legittimità del debito all'esame dell'organo legislativo».

La possibilità di imputare contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento emergerebbe, secondo la Regione, dallo stesso principio contabile applicato 9.1 evocato dal ricorrente.

Secondo la difesa regionale questa disposizione consentirebbe all'amministrazione di imputare una spesa nell'esercizio in cui le obbligazioni sono esigibili, anche prima del loro formale riconoscimento.

Le risorse impiegate per la copertura dei debiti fuori bilancio di cui alla legge reg. Molise n. 19 del 2022, peraltro, sarebbero state individuate in modo eccezionale, quali somme «utilizzabili una tantum, solamente nell'anno 2021», mentre nel 2022 non sarebbe possibile individuare una analoga copertura, se non aggravando ulteriormente il disavanzo e il risultato dell'esercizio, «vanificando un percorso virtuoso già avviato» e consistente per l'appunto in un peggioramento del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 sia tramite specifici accantonamenti per debiti e passività potenziali, sia attraverso la razionalizzazione delle spese regionali in favore di accantonamenti annuali previsti in bilancio di previsione per l'anno 2021.

La riferibilità all'esercizio 2021 della copertura finanziaria della legge regionale impugnata non altererebbe i saldi complessivi né le risultanze finali del conto, ma garantirebbe il rispetto complessivo «dell'equilibrio gestionale del bilancio, soprattutto in termini di "cassa"». Dal che la difesa regionale afferma che la Regione avrebbe applicato il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, di cui al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 cosicché l'operazione contabile censurata sarebbe conforme alla natura finanziaria, economica e patrimoniale dei debiti fuori bilancio, nonché conforme alla loro «sostanza effettiva, tenendo conto della realtà che li ha generati e, soprattutto, della loro sostenibilità».



Considerato in diritto

1.- Con i due ricorsi indicati in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., quest'ultimo complessivamente in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio di cui agli artt. 3 e 60 del d.lgs. n. 118 del 2011 e al principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto, gli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022.

Le leggi regionali impugnate, ai rispettivi artt. 1, riconoscono la legittimità di debiti fuori bilancio relativi al pagamento di fatture in favore di aziende del trasporto extra-urbano dell'importo pari ad euro 667.853,20 ed euro 345.791,00. Nei rispettivi artt. 2, le disposizioni impugnate provvedono a darvi copertura con stanziamenti previsti «dalla missione 10, programma 02, titolo 1», senza indicare a quale bilancio tali spese sono imputate.

1.1.- Afferma il ricorrente che la Regione avrebbe precisato che la copertura avverrebbe con risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, dal che deduce il contrasto delle disposizioni impugnate con il principio di annualità del bilancio di cui agli artt. 3 e 60 del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale la copertura degli oneri discendenti dalla legge regionale approvata nel 2022 dovrebbe effettuarsi con risorse del medesimo esercizio e non con somme imputate all'anno precedente.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato sarebbe altresì lesa il principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[l']emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto». La Regione, dunque, non avrebbe potuto impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, impegno che, in ogni caso, dovrebbe essere successivo al riconoscimento.

1.2.- La lesione del richiamato principio contabile applicato, oltre a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», si riverbererebbe anche in una violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

2.- I due ricorsi, avendo ad oggetto disposizioni analoghe, impugnate in riferimento a parametri analoghi, possono essere riuniti, al fine di essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- In via preliminare, la resistente ritiene inammissibile per genericità, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal momento che il ricorso non indicherebbe «perché non vi sarebbe copertura finanziaria».

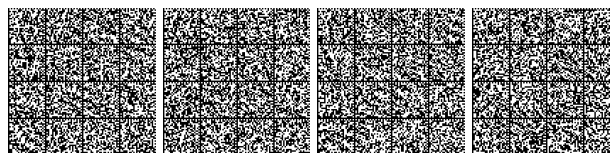
L'eccezione è priva di fondamento: sia pure succintamente, ma allo stesso tempo con chiarezza sufficiente a consentire l'esame nel merito, il motivo d'impugnazione argomenta il contrasto con il parametro costituzionale evocato, prospettando che dalla violazione del principio di annualità del bilancio conseguirebbe anche l'assenza di una copertura giuridicamente idonea al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle denunciate disposizioni regionali.

4.- Nel merito, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione dell'obbligo di copertura delle spese e della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nel paragrafo 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

4.1.- Le disposizioni regionali impugnate hanno imputato i debiti scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico all'esercizio di bilancio 2021 anziché a quelle del 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo ad agosto 2022.

Questa Corte, anche di recente, ha ricordato che la normativa statale dettata in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici vincola tutti gli enti territoriali in quanto ritenuta funzionale a «preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche» e «l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (*ex multis*, sentenze n. 81 del 2023, n. 44 del 2021 e n. 130 del 2020).

In particolare, il principio dell'annualità del bilancio è richiamato dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, là dove stabilisce che «[l]e amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1». A sua volta, il paragrafo 1 dell'Allegato 1 (rubricato «Principi generali o postulati») prevede che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti



con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

I principi contabili evocati dal ricorrente nel presente giudizio rappresentano, dunque, norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le disposizioni regionali collidono, quindi, con l'evocato parametro interposto rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nel paragrafo 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

4.2.- Le medesime disposizioni sono costituzionalmente illegittime per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa, di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

Con indirizzo costante, questa Corte ha affermato che l'obbligo scaturente dal terzo comma dell'art. 81 Cost. impone che le risorse apprestate oltre ad essere idonee, siano anche congrue e attendibili, «poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte”» (sentenza n. 197 del 2019; nello stesso senso, recentemente, n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021).

Sempre di recente questa Corte ha ricordato che, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve [...] contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenza n. 51 del 2023). Pertanto, la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili.

Le disposizioni impugnate, che riconoscono nel 2022 i debiti fuori bilancio scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico, risultano prive di idonea copertura e pertanto violano l'art. 81, terzo comma, Cost.

4.3.- Deve escludersi, d'altra parte, che nel caso in esame sia applicabile il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato dalla difesa regionale.

La specificità del procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, regolato dall'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, esige il rispetto dei principi contabili richiamati dal ricorrente, sicché l'asserita prevalenza della sostanza sulla forma, invocata dalla difesa regionale, si risolverebbe nella sostanziale disapplicazione della disciplina statale che regola tale procedimento. Si tratta, viceversa, di una disciplina da rispettare con rigore, in considerazione del carattere eccezionale delle relative fattispecie rispetto all'ordinario e corretto *modus operandi* delle regioni in materia di programmazione e gestione finanziaria.

5.- L'accoglimento delle questioni in riferimento ai parametri indicati permette di considerare assorbite quelle promosse in relazione alla seconda norma interposta evocata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ossia il paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022 discende che i successivi artt. 3, limitandosi a disciplinare l'entrata in vigore delle citate leggi regionali, non hanno più ragion d'essere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18 recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano - altre fatture 2020»;



2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19 recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano».

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230122

N. 123

Sentenza 9 marzo - 16 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine della pubblica amministrazione - Promozione dell'azione, da parte del procuratore regionale presso la Corte dei conti - Condizione - Sentenza irrevocabile di condanna - Conseguente esclusione per il caso di sentenza di estinzione del reato - In via consequenziale: comunicazione di tali sentenze al procuratore generale ai fini dell'eventuale promovimento dell'azione - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 marzo 2001, n. 97, art. 7, comma 1; Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, art. 51.
- Costituzione, artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma, e 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

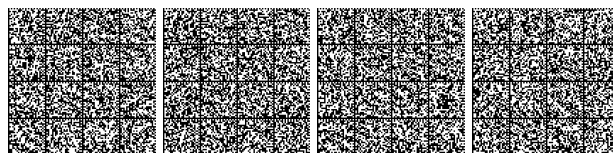
Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche) e, in via consequenziale, dell'art. 51, comma 7, primo periodo, dell'Allegato 1 al



decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, nel giudizio di responsabilità a carico di R. D., con ordinanza del 27 maggio 2022, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e del Procuratore generale della Corte dei conti; udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio; deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 maggio 2022, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2022, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), per contrasto con gli artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, «nella parte in cui dispone, anche nell'ipotesi di estinzione del reato, che il procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo “nei confronti del condannato” e consequenzialmente, nella parte in cui non prevede che il procuratore regionale della Corte dei conti “promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale” anche nel caso di “sentenza di estinzione del reato”, oltre che nel caso di “sentenza irrevocabile di condanna”».

Ancora in via consequenziale la rimettente dubita della legittimità costituzionale, in riferimento ai medesimi parametri, dell'art. 51, comma 7, primo periodo, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), «nella parte in cui non prevede che “la sentenza di estinzione del reato”, oltre alla “sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse” sia “comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato”».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere stato investito di una domanda di risarcimento di danno all'immagine proposta dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di un dipendente dell'ANAS spa già condannato dalla stessa sezione al risarcimento del danno patrimoniale, per l'importo di euro 19.785,49, in favore del predetto ente per avere illecitamente utilizzato, per finalità personali, veicoli di proprietà pubblica di cui aveva la disponibilità per ragioni di servizio.

Riferisce la rimettente che nei confronti del medesimo dipendente era stato instaurato un procedimento penale in relazione alla imputazione di cui all'art. 314, secondo comma, del codice penale (peculato d'uso), definito in primo grado con sentenza di condanna emessa, con il rito abbreviato, il 18 maggio 2016 dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Arezzo e, nel grado successivo, con sentenza del 9 settembre 2019, n. 4582, con la quale la Corte d'appello di Firenze aveva dichiarato non doversi procedere nei suoi confronti in ordine ai reati ascrittigli perché estinti per intervenuta prescrizione.

1.2.- La Procura erariale, in ragione «a suo dire» dell'accertamento di responsabilità comunque contenuto nella sentenza di primo grado, aveva, dunque, agito per il risarcimento per danno all'immagine dinanzi alla corte contabile, quantificando il pregiudizio sofferto dall'ente di appartenenza, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*sexies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), in misura pari al doppio dell'utilità patrimoniale goduta dal dipendente, già oggetto del riconosciuto risarcimento per danno erariale.

Espone il giudice rimettente che, pur non risultando, quindi, formalmente in atti una pronuncia irrevocabile di condanna, presupposto «in astratto» richiesto, per la proponibilità dell'azione di danno all'immagine della pubblica amministrazione, dal «coacervo normativo» di cui all'art. 17, comma 30-*ter*, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, e modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*, numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, secondo il Procuratore regionale, la sentenza dichiarativa della prescrizione avrebbe comunque implicato «l'avvenuta



verifica dell'assenza di cause di proscioglimento, ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale. Pertanto, non difetterebbe il provvedimento giurisdizionale irrevocabile contenente una statuizione sulla sussistenza del reato e sulla responsabilità dell'imputato», come richiesto dalla norma citata.

1.3.- La Corte contabile ritiene la non praticabilità della lettura della norma propugnata dal pubblico ministero attore, a fronte della chiarezza del dato letterale, nonché della sua esegesi come formulata dalla giurisprudenza della sezione adita (è richiamata Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, sentenza 2 dicembre 2021, n. 443) e da quella «prevalente, anche se non univoca», della Corte dei conti in sede di appello (sono citate Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale di appello, sentenze 12 luglio 2021, n. 233 e 15 dicembre 2020, n. 298).

Alla stregua di tale interpretazione, la lettera del disposto di legge sarebbe, dunque, preclusiva, ai sensi dell'art. 12 delle Preleggi, di una interpretazione analogica volta a sopperire ad una lacuna in realtà inesistente.

Inoltre, difetterebbe in radice anche lo stesso presupposto dell'analogia. Non sarebbe, infatti, corretto affermare che la sentenza estintiva del reato per prescrizione contenga l'accertamento della responsabilità dell'imputato, come si vorrebbe desumere dal comma 2 dell'art. 129 del codice di procedura penale. Tale disposizione prevede solo che, qualora ricorra una causa di estinzione del reato, il giudice pronunci una sentenza di assoluzione se «dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato». La non ricorrenza di alcuna di tali ipotesi non comporta, però, l'assimilabilità alla situazione richiesta per la sentenza di condanna dall'art. 533 cod. proc. pen., a mente del quale la responsabilità penale deve essere accertata «al di là di ogni ragionevole dubbio».

1.4.- Il giudice *a quo* ripercorre la giurisprudenza con cui la Corte dei conti ha riconosciuto la risarcibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione e passa in rassegna i contenuti della figura civilistica dell'abuso dell'immagine altrui di cui all'art. 10 del codice civile, cui aveva attinto la giurisprudenza contabile per dare ingresso alla voce risarcitoria in esame ove esigibile dall'erario, con la quale si riconosceva, prima della affermata generale applicabilità dell'art. 2059 cod. civ., il ristoro di un danno «dall'indubbia natura non patrimoniale, sia pure con marcati risvolti patrimoniali astratti e indiretti», che, se anche in apparenza non comporta una diminuzione patrimoniale della pubblica amministrazione, resta suscettibile di una valutazione economica in quanto finalizzata al ripristino del bene giuridico leso (viene citata Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 2 aprile 2007, n. 8098).

1.5.- Il Collegio contabile, nel dare conto della cornice normativa di riferimento, approda quindi alla disamina del «paradigma autonomo dal modello civilistico» definito dall'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito, che, nel normare la figura, ha fissato i presupposti di proponibilità dell'azione di danno pubblico all'immagine, stabilendo che essa è esercitata dalle procure della Corte dei conti «nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97» pur formalmente abrogato, e, quindi, solo ove intervenga la trasmissione alle competenti procure regionali di sentenze irrevocabili di condanna per i delitti contro la pubblica amministrazione.

1.5.1.- La legittimità di tale limitazione - prosegue il giudice *a quo* - è stata confermata da questa Corte con la sentenza n. 355 del 2010, che ha dato conto della peculiarità della fattispecie del danno all'immagine della pubblica amministrazione, la quale, a differenza dell'ipotesi civilistica relativa al danno all'immagine del privato, non è integrata dal pregiudizio ad un bene della personalità qual è il diritto all'immagine, espressione di un diritto fondamentale, ma dalla lesione del prestigio, ossia dal vulnus recato alla cura concreta degli interessi che rientrano nella sfera pubblica.

Sottolinea il Collegio rimettente che «il perseguimento dell'interesse curato da una pubblica amministrazione presuppone un minimum di cooperazione dei consociati». Ne conseguirebbe che, là dove risulti negativamente incisa la rappresentazione goduta da ogni struttura pubblica presso la collettività quale esito della condotta di amministratori o dipendenti che operino in difformità dall'azione definita dall'art. 97 Cost., si realizzerebbe la lesione del buon andamento dell'ente di appartenenza più che di un bene non patrimoniale dell'ente.

1.5.2.- Espone ancora il giudice *a quo* come valga a connotare in termini di specialità il danno all'immagine della pubblica amministrazione la stessa quantificazione voluta dal legislatore, con il criterio fissato nell'art. 1, comma 62, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), nella misura pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente, diversa da quella prevista per l'omologa figura civilistica.

1.6.- Si rileva nell'ordinanza di rimessione che il codice di giustizia contabile, da ultimo, «con l'art. 51, comma 6, applicabile alla fattispecie in esame in forza dell'art. 2 del decreto legislativo n. 174 del 2016, ha dettato una formulazione apparentemente differente dei presupposti della relativa azione erariale disciplinando la trasmissione delle sentenze di condanna con il citato art. 51, comma 7 e abrogando il primo (ma non il secondo) periodo del citato comma 30-ter, nonché il sempre già citato art. 7 della legge n. 97 del 2001».

Si richiama al riguardo un autorevole indirizzo che vorrebbe la nuova norma riferibile, in modo più ampio, a tutti i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dalla tassonomia dell'interesse tutelato, con



una rimarcata portata innovativa su cui pure si era espressa, incidenter tantum, questa Corte. Si citano sul punto la ordinanza n. 168 del 2019 e la sentenza n. 191 dello stesso anno, che - nell'accennare, la prima, «al carattere sostanzialmente modificativo, e non ricognitivo, della norma introdotta in sede di codificazione della procedura», e nel lasciare all'interprete, la seconda, l'individuazione delle fattispecie integrative delle ipotesi tassative di risarcibilità del danno all'immagine - valorizzerebbero le linee di un sistema in cui resta salda la necessità, quale condizione per la risarcibilità di tale danno, di una sentenza irrevocabile di condanna.

1.7.- In definitiva, ferma la non superabilità in via interpretativa del presupposto processuale dell'azionabilità del danno pubblico all'immagine, il giudice *a quo* sospetta il contrasto con i parametri evocati della normativa in questione nella parte in cui determina l'impossibilità di agire per il risarcimento del danno alla immagine della PA in sede contabile ove il reato sia estinto per prescrizione.

1.8.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* espone che, essendo quello commesso nel caso in esame un reato contro la pubblica amministrazione, in difetto della censurata preclusione processuale ben potrebbe trovare accoglimento il richiesto risarcimento del danno in favore dell'amministrazione.

1.9.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente, previa disamina dei principi affermati da questa Corte (sono citate le sentenze n. 191 del 2019 e n. 355 del 2010, e l'ordinanza n. 168 del 2019), deduce di non voler porre in discussione la scelta legislativa limitativa dell'azionabilità del danno all'immagine, «ma le modalità con cui, in concreto, tale opzione è stata disciplinata».

Sarebbe, infatti, giustificata una disciplina che preveda l'esercizio dell'azione contabile di danno rispetto ad un determinato catalogo di reati, e, di conseguenza, richieda l'irrevocabilità della relativa sentenza penale di condanna, ma non invece una previsione che «per il diverso assetto normativo» o «per situazioni oggettivamente non dominabili» attribuisca rilievo alla durata del processo penale e all'effetto estintivo prodotto sul reato.

Tale previsione normativa si porrebbe in contrasto con «il combinato disposto dei precetti costituzionali rappresentati dall'articolo 3 (interpretato sia alla luce del canone di uguaglianza che di quello di ragionevolezza della limitazione) e dall'articolo 54 della Costituzione», in quanto, pur a fronte di condotte di pari disvalore tenute da soggetti titolari di pubbliche funzioni, determinerebbe conseguenze differenti in ragione del mero decorso del tempo «afferente a un diverso (ma connesso) procedimento».

Sarebbe poi vulnerato l'art. 24 Cost., perché il censurato meccanismo processuale vedrebbe lesa la possibilità per la procura erariale di agire in giudizio per un credito risarcitorio, con il conseguente venir meno della posta azionata, per una irragionevole scelta legislativa.

L'estinzione del reato - si rileva nella ordinanza di rimessione - presuppone in ogni caso la lesione del bene protetto dalla norma penale in conseguenza di una condotta che non viene punita per ragioni di politica criminale, in un contesto in cui il reato stesso, pur estinto, continua comunque a produrre effetti giuridici (si cita l'art. 106, primo comma, cod. pen. sugli effetti della recidiva e della dichiarazione di abitudine o di professionalità nel reato).

Il Collegio rimettente richiama quindi i principi affermati da questa Corte (è citata la sentenza n. 182 del 2021) con riferimento a un sistema che, mentre nel vigore del codice penale del 1930 vedeva l'assetto delle relazioni tra processo civile e penale improntato al principio di preminenza della funzione giurisdizionale penale, una volta caduta la regola della pregiudizialità penale (che imponeva per l'art. 3 cod. proc. pen. del 1930 la sospensione del giudizio civile sino al passaggio in giudicato della sentenza penale), vede il processo civile proseguire autonomamente (art. 75, comma 2, cod. proc. pen.), salve le ipotesi eccezionali in cui il danneggiato abbia proposto la domanda in sede civile dopo essersi costituito parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado (art. 75, comma 3, cod. proc. pen.).

A differenza del previgente sistema, il quale stabiliva che la pronuncia in sede penale avesse efficacia vincolante anche nel giudizio civile di danno, il nuovo, rileva il giudice *a quo*, stabilisce la diversa regola per cui il giudicato penale di assoluzione non ha efficacia nel giudizio civile se in questa sede il danneggiato, ai sensi dell'art. 75, comma 2, cod. proc. pen., ha esercitato l'azione.

1.10.- Nella definita cornice normativa la Corte contabile toscana deduce l'irrelevanza delle cause estintive del reato sugli effetti civili e la possibilità per il giudice dell'impugnazione penale di pronunciarsi in ordine alle conseguenziali statuizioni civili, ove vi sia stata costituzione di parte civile.

Si tratta di possibilità invece non esercitabili in caso di danno pubblico all'immagine, con l'effetto che il sistema, sospettato perciò di illegittimità costituzionale, finisce per riprodurre la "pregiudizialità penale" declinata, tuttavia, in modo ancor più "forte" di quello previgente nei rapporti tra giurisdizione civile e penale, orientando la proponibilità dell'azione contabile di danno anche nei casi in cui, mancando una sentenza irrevocabile di condanna, l'azione penale resti caducata all'esito del tempo decorso successivamente ad una sentenza di condanna di primo grado.



Una lettura combinata dell'art. 24 Cost. con il principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, ultimo periodo, Cost.) renderebbe ancora più manifesta, per la rimettente, la violazione del primo parametro facendo dipendere l'esito dell'azione erariale, a fronte di condotte lesive dell'immagine della PA, da «un dato processuale estrinseco» che sfugge alla governabilità della parte pubblica e attribuisce ulteriori conseguenze all'indebita protrazione del giudizio penale per l'imputato, che si avvantaggia, insieme alla prescrizione, della non proponibilità dell'azione contabile.

1.11.- Risulterebbe altresì violato l'art. 97 Cost., che tutela il buon andamento, anche finanziario, della pubblica amministrazione e costituisce il fondamento della risarcibilità del danno all'immagine per il versante pubblico.

1.12.- Ancora, la previsione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 103, secondo comma, Cost., da cui discende il principio dell'effettività della giurisdizione contabile, riconosciuto dall'art. 2 cod. giust. contabile, secondo il quale l'astratta spettanza di un credito della parte pubblica non può essere posta nel nulla in seguito al decorso del tempo in un altro, sia pure presupposto, procedimento giurisdizionale.

Il descritto fumus di illegittimità costituzionale, precisa il giudice *a quo*, coinvolge la totalità delle ipotesi di estinzione del reato, oltre al caso, rilevante nella specie, della prescrizione del reato in appello, successivamente alla sentenza di condanna di primo grado, in quanto esse presentano il medesimo modo di operare.

1.13.- L'art. 7 - composto da un unico comma - della legge n. 97 del 2001, si sottolinea ancora nella ordinanza di rimessione, pur formalmente abrogato, è applicabile all'epoca dei fatti in esame ed è, come tale, scrutinabile da questa Corte (si cita la sentenza n. 78 del 2013) comportando, in ogni caso, la sua illegittimità costituzionale, effetti sul presupposto normativo dell'azionabilità del danno all'immagine.

Il rinvio al citato art. 7 ha, infatti, per il Collegio rimettente, le caratteristiche di un rinvio "statico" o "fisso", volto a offrire parametri rigidi e di agevole individuazione all'azionabilità del danno all'immagine.

Si deduce altresì che la questione posta riverbera i suoi effetti sull'art. 51, comma 7, primo periodo, cod. giust. contabile, che viene censurato in via consequenziale, in ossequio al principio in base al quale l'illegittimità costituzionale di una norma si estende alle disposizioni che presentino il medesimo contenuto lessicale (si cita la sentenza di questa Corte n. 170 del 2014).

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

2.1.- Sotto il primo profilo, si deduce l'assoluta mancanza di motivazione rispetto ai parametri di cui agli artt. 24, 54, 97 e 111 Cost., oggetto di mera enunciazione.

2.2.- Le questioni sollevate sono, altresì, per la difesa erariale, manifestamente infondate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., essendo state già affrontate e risolte da questa Corte nel senso della legittimità della scelta operata dal legislatore di subordinare l'azione di danno all'immagine all'esistenza di una condanna penale irrevocabile, in coerenza, peraltro, con la tipicità del danno non patrimoniale, cui il danno all'immagine è riconducibile (art. 2059 cod. civ.), conclusione neppure contestata dalla rimettente.

La denunciata introduzione di una pregiudiziale penale atipica destinata a depotenziare la sfera di azione della Corte dei conti nei rapporti, quanto al danno all'immagine, tra giurisdizione ordinaria penale e giurisdizione contabile - superata invece nelle relazioni tra giudizio civile di danno e giudizio penale da un sistema ormai informato ad autonomia e separazione delle giurisdizioni -, subordinando l'azione erariale ad un fattore esterno alla fattispecie sostanziale, porrebbe una questione non fondata.

Vi è infatti una netta distinzione tra le sentenze di non doversi procedere, quelle adottate ai sensi degli artt. 529 e 531 cod. proc. pen. (prescrizione, amnistia, perdono giudiziale), e le sentenze di merito (di assoluzione o di condanna), essendo le prime meramente processuali e prive dell'accertamento idoneo al giudicato.

La sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato, pronunciata all'esito del dibattimento, è, secondo l'Avvocatura, una «sentenza in ipotesi», contenendo una valutazione della punibilità in astratto, mancante di un accertamento idoneo a costituire un giudicato vincolante in successivi giudizi, come accade con la sentenza civile che, dichiarando la prescrizione del diritto, presupporrebbe, in punto di logica, sia pure in senso astratto ed ipotetico, l'esistenza in sé di quello stesso diritto.

Si tratta di scelta non manifestamente irragionevole, espone ancora l'interveniente, e coerente con la volontà, avallata da questa Corte con la citata sentenza n. 355 del 2010, di delimitare in senso oggettivo la fattispecie dannosa allo scopo di arginare quello stato di diffusa preoccupazione che una illimitata responsabilità potrebbe indurre nei pubblici funzionari, con conseguente rallentamento e perdita di efficacia dell'azione amministrativa (si citano l'ordinanza n. 219 del 2011, e nello stesso senso le successive n. 168 e n. 167 del 2019).

L'impossibilità di estendere in via interpretativa l'assimilazione delle sentenze irrevocabili di condanna a quelle di proscioglimento per estinzione del reato deriverebbe dall'art. 106, comma 1, cod. pen. (che limita siffatto trattamento in



relazione alle dichiarazioni di recidiva, abitudine e professionalità nel reato), e ogni diverso richiamo contenuto nell'ordinanza di remissione sarebbe inconferente, ferma, nel resto, l'inefficacia, ai sensi dell'art. 651 cod. proc. pen., delle sentenze di proscioglimento rispetto a quelle di condanna.

Questa Corte ha ritenuto, ricorda ancora l'interveniente, che non sia manifestamente irragionevole, né determini una ingiustificata disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., la mancata estensione dell'azione di danno in sede giuscontabile a condotte illecite non costituenti reato e a quelle integranti "reati comuni" diversi dai "reati propri" e, quindi, che risponda a ragionevole discrezionalità legislativa che il risarcimento erariale del danno all'immagine venga riconosciuto a tutela del buon andamento, imparzialità e prestigio della PA, ai sensi dell'art. 97 Cost., nel caso in cui le condotte antigiuridiche si spingano ad integrare fattispecie delittuose.

La natura della responsabilità erariale per danno all'immagine resta sostenuta nei suoi contenuti multifunzionali - in cui si accostano alla funzione di riparazione del danno finalità deterrenti e/o punitive, che determinano, insieme all'insorgere dell'obbligo ripristinatorio, anche quelli derivanti da effetti sanzionatori della norma (si cita la sentenza di questa Corte n. 371 del 1998 e si richiama, rispetto alla responsabilità civile, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 luglio 2017, n. 16601) - dalla previsione, di cui al comma 1-sexies dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, che, nella quantificazione del danno, prevede la condanna al duplum del valore patrimoniale dell'utilità o della somma percepita dal dipendente.

Richiama ancora la difesa erariale la già ricordata sentenza di questa Corte n. 355 del 2010 ed i principi ivi espressi sulla peculiare connotazione della responsabilità amministrativa, in cui si «accentua[no]» i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori e si stabilisce in quale misura debba ripartirsi il rischio dell'azione amministrativa tra apparato e dipendente perché la prospettiva della responsabilità sia per quest'ultimo ragione di stimolo e non di disincentivo all'azione, nell'ambito di scelte attributive alla giurisdizione contabile, ai sensi dell'art. 103 Cost., della cognizione di fattispecie di responsabilità amministrativa.

3.- È intervenuto nel giudizio il Procuratore generale della Corte dei conti.

3.1.- A sostegno dell'ammissibilità dell'iniziativa assunta, il PM contabile ricorda il diritto ad intervenire nei procedimenti dinanzi a questa Corte degli organi dello Stato e delle regioni (art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), secondo la disciplina completata dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate con delibera della Corte in sede non giurisdizionale del 22 luglio 2021 e successive modifiche.

L'interveniente richiama l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale in materia di giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, in cui si ammette l'intervento dell'organo che ha emesso l'atto asseritamente lesivo delle attribuzioni degli altri poteri costituzionali, anche in via autonoma rispetto alla costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (si citano le sentenze n. 184 e n. 90 del 2022, in riferimento proprio all'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, nonché le sentenze n. 43 del 2019, n. 235 del 2015 e n. 337 del 2009), nel rilievo che non può essere esclusa la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da «coinvolgere in modo immediato e diretto, ulteriori situazioni soggettive».

Si ricorda, ancora, che questa Corte ha ammesso l'intervento di soggetti che, pur non essendo parti del giudizio originario, sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le proprie ragioni, dall'esito del giudizio sul conflitto, e, per tanto, si valorizza da parte dell'interveniente l'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, con espresso richiamo alla giurisprudenza costituzionale (si citano: la sentenza n. 209 del 2022; l'ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019, allegata alla sentenza n. 253 del 2019; l'ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019, allegata alla sentenza n. 206 del 2019; l'ordinanza n. 204 del 2019 e l'ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019, allegata alla sentenza n. 173 del 2019).

3.2.- Osserva ancora il Procuratore generale intervenuto che l'art. 20, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, nell'ammettere gli interventi degli organi statali e regionali, non distingue tra giudizio in via principale o incidentale, e che le Norme integrative sono orientate nel senso del riconoscimento della più ampia partecipazione al processo costituzionale, nell'affermata «spiccata oralità nell'udienza pubblica».

Se dette Norme integrative consentono l'intervento di soggetti terzi, a fortiori tanto dovrebbe essere consentito alle parti originarie, non risultando nell'ordinamento «alcuna norma che impedisca l'intervento in giudizio del pubblico ministero contabile che sia parte nel giudizio *a quo*», considerati l'ampiezza del contraddittorio che contraddistingue il processo costituzionale e l'effetto erga omnes della pronuncia di accoglimento.

3.3.- L'interveniente rimarca, quindi, «l'interesse concreto ed attuale della Procura generale, quale Ufficio che, a mente dell'art. 12, comma 3, codice di giustizia contabile, coordina l'attività dei procuratori regionali, di ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate dalla Corte territoriale e che impediscono, come chiarito nell'ordinanza di remissione, l'esame del merito del giudizio a carico del convenuto, a seguito delle limitazioni della perseguibilità dei casi di danno all'immagine ai soli fatti accertati con sentenza penale di condanna divenuta definitiva».



3.4.- Nel merito il Procuratore generale richiama i contenuti dell'ordinanza di rimessione, sostenendo l'assimilazione sostanziale, ai fini dell'azionabilità del risarcimento del danno arrecato all'immagine dell'amministrazione pubblica, tra il mancato «accertamento dell'assenza di penale responsabilità dell'imputato, sotteso ad una pronuncia di proscioglimento» per estinzione del reato in seguito a prescrizione e la posizione dell'imputato condannato con sentenza definitiva, in assenza «di emergenze processuali idonee ad un'immediata assoluzione nel merito e della rinuncia dell'imputato alla causa estintiva».

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge n. 97 del 2001, in riferimento agli artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., «nella parte in cui dispone, anche nell'ipotesi di estinzione del reato, che il procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo “nei confronti del condannato” e consequenzialmente, nella parte in cui non prevede che il procuratore regionale della Corte dei conti “promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale” anche nel caso di “sentenza di estinzione del reato”, oltre che nel caso di “sentenza irrevocabile di condanna”».

Ancora in via consequenziale la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale, in riferimento ai medesimi parametri, dell'art. 51, comma 7, primo periodo, cod. giust. contabile, «nella parte in cui non prevede che “la sentenza di estinzione del reato”, oltre alla “sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse” sia “comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato”».

1.1.- Il giudice *a quo* era stato investito della cognizione di una domanda di risarcimento del danno all'immagine di ANAS spa, promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di un dipendente di detto ente, condannato per il reato di cui all'art. 314, secondo comma, cod. pen., e a carico del quale era stata emessa, in sede di gravame, sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato.

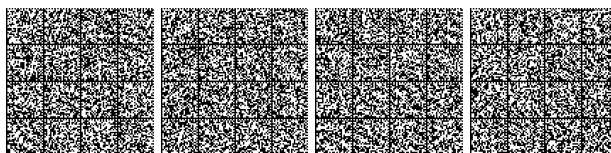
1.2.- Secondo la tesi del procuratore contabile, tale sentenza avrebbe comportato «l'avvenuta verifica dell'assenza di cause di proscioglimento, ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale» e l'adozione di un «provvedimento giurisdizionale irrevocabile contenente una statuizione sulla sussistenza del reato e sulla responsabilità dell'imputato», integrando, così, il presupposto processuale richiesto per la proponibilità dell'azione di cui si tratta dalla norma censurata, pur abrogata, e tuttavia richiamata dall'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito, modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del d.l. n. 103 del 2009, come convertito, che disciplina la figura del danno all'immagine della PA.

1.3.- Il Collegio rimettente esclude di poter addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate a fronte della chiarezza del dato letterale e in adesione ai principi espressi dalla Corte di cassazione sulla diversità strutturale della sentenza di proscioglimento per estinzione del reato (art. 129, cod. proc. pen.) rispetto a quella di condanna (art. 533 cod. proc. pen.).

Ciò posto, esso rileva che la differenza strutturale tra la sentenza di condanna, fondata sul canone dell'«al di là di ogni ragionevole dubbio» di cui all'art. 533 cod. proc. pen., e quella di estinzione del reato, da adottarsi ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. ove manchi l'evidenza che «il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato», lascia comunque fermo, con riguardo alla seconda, l'accertamento del fatto dannoso integrativo del presupposto processuale all'azione, rivelando la irragionevolezza di una scelta legislativa diversa.

1.4.- Sospetta, pertanto, il giudice *a quo* che l'art. 7, comma 1, della legge n. 97 del 2001, ritenuto *ratione temporis* applicabile in ragione dell'epoca dei fatti, come richiamato dall'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito, sia costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non considera la sentenza estintiva del reato come integrante il presupposto processuale per l'accertamento del danno allorché vi sia stato un accertamento del reato in sede penale nel primo grado di giudizio, ma, per motivi dovuti al decorso del tempo, nel successivo grado il giudice abbia riscontrato la sopravvenienza della causa estintiva per prescrizione.

Tale previsione normativa si porrebbe in contrasto con «il combinato disposto dei precetti costituzionali rappresentati dall'articolo 3 (interpretato sia alla luce del canone di uguaglianza che di quello di ragionevolezza della limitazione)



e dall'articolo 54 della Costituzione», in quanto, pur a fronte di condotte di pari disvalore tenute da soggetti titolari di pubbliche funzioni, determinerebbe conseguenze differenti in ragione del mero decorso del tempo «afferente a un diverso (ma connesso) procedimento».

Viene denunciato altresì il *vulnus* all'art. 24 Cost., per la compromissione della possibilità per la procura erariale di agire in giudizio per un credito risarcitorio in conseguenza di una irragionevole scelta legislativa, a fortiori per effetto di una lettura combinata dello stesso art. 24 Cost. con il principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, ultimo periodo, Cost.), facendosi dipendere l'esito dell'azione erariale, a fronte di condotte lesive dell'immagine della PA, da «un dato processuale estrinseco» che sfugge alla governabilità della parte pubblica ed attribuisce ulteriori conseguenze all'indebita protrazione del giudizio penale per l'imputato che si avvantaggia, insieme alla prescrizione, della non proponibilità dell'azione contabile.

Sarebbe violato inoltre l'art. 97 Cost., che tutela il buon andamento, anche finanziario, della pubblica amministrazione e costituisce il fondamento della risarcibilità del danno all'immagine della PA.

La previsione normativa censurata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 103, secondo comma, Cost., da cui discende il principio dell'effettività della giurisdizione contabile, riconosciuto dall'art. 2 cod. giust. contabile.

Precisa, peraltro, il giudice *a quo* che il sospetto di illegittimità costituzionale riguarda, oltre al caso, rilevante nella specie, della prescrizione del reato nel giudizio di appello, successivamente alla sentenza di condanna di primo grado, la totalità delle ipotesi di estinzione del reato, le quali tutte presentano il medesimo modo di operare.

2.- In via preliminare deve dichiararsi l'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

I principi evocati a sostegno dell'ammissibilità, affermati nella giurisprudenza di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, rivelano la loro estraneità e la conseguente loro irrilevanza nell'ipotesi in esame, relativa ad intervento spiegato in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

2.1.- Con riferimento a tale giudizio, questa Corte ha più volte avuto occasione di affermare che «la costituzione del pubblico ministero [...] deve ritenersi inammissibile: infatti, nonostante al pubblico ministero debba riconoscersi la qualità di parte nel processo *a quo*, da un lato la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale, dall'altro l'attuale disciplina (articoli 20, 23 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87; articoli 3 e 17 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), che tiene distinti il "pubblico ministero" e le "parti", inducono ad escludere la costituzione in giudizio di tale soggetto» (sentenza n. 361 del 1998).

Né le recenti modifiche delle Norme integrative hanno mutato tale disciplina.

E nemmeno è ravvisabile un nesso tra lo specifico rapporto dedotto nel giudizio *a quo* e l'attività istituzionale svolta dal Procuratore generale della Corte dei conti, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative.

L'intervento è pertanto inammissibile.

3.- Ancora in via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, per la ritenuta carenza di motivazione relativa alla pretesa violazione dei parametri fatti valere nell'ordinanza di remissione a sostegno delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

I termini delle questioni sollevate sono, infatti, indicati nell'ordinanza di remissione con sufficiente precisione, risultando così soddisfatto l'onere di individuazione dei parametri evocati e delle ritenute ragioni delle violazioni denunciate, secondo quanto costantemente richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*: sentenze n. 123 del 2021, n. 240 del 2017, n. 219 del 2016), salvo quanto sarà rilevato nel prosieguo con riguardo al carattere ancillare delle censure riferite agli artt. 24, 54, 97, 111, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost., rispetto a quella relativa all'art. 3.

4.- Quale ulteriore profilo di carattere preliminare si pone quello relativo alla individuazione, da parte del Collegio rimettente, delle disposizioni oggetto delle censure, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza della questione.

4.1.- In particolare, va sottolineato che il denunciato art. 7, comma 1, della legge n. 97 del 2001, il quale prevedeva che «la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato», è stato abrogato dall'art. 4, comma 1, lettera g), dell'Allegato 3 al codice di giustizia contabile, a decorrere dal 7 ottobre 2016, e sostituito dall'art. 51, comma 7, dell'Allegato 1 allo stesso codice. Tale disposizione modifica il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell'azione di responsabilità per danno erariale, sostituendo ai reati propri commessi dai pubblici funzionari di cui agli articoli da 314 a 335 cod. pen. «i delitti commessi ai danni» delle pubbliche amministrazioni.



4.2.- Ciò posto, la valutazione prognostica del giudice *a quo* circa l'applicabilità della disposizione in questione alla fattispecie sottoposta al suo esame è adeguatamente motivata e quindi idonea a superare lo scrutinio "esterno" demandato a questa Corte (tra le molte, sentenze n. 189, n. 59 e n. 32 del 2021).

Essa è, infatti, plausibilmente ritenuta dal giudice *a quo* con riguardo all'epoca dei fatti e nella considerazione della natura "fissa", o "statica", del rinvio operato alla disposizione di cui si tratta dall'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito, a mente del quale «le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97».

4.3.- D'altra parte, la circostanza che il richiamato art. 7, comma 1, sia stato sostituito dall'art. 51, comma 7, dell'Allegato 1 al codice di giustizia contabile non vale a qualificare in termini di non rilevanza la questione posta in ragione dei differenti contenuti delle due disposizioni destinate ad integrare il presupposto processuale di cui si tratta, individuato, come si è appena, chiarito, dalla prima di esse nella sentenza irrevocabile di condanna emessa in relazione ad uno dei reati propri di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, cod. pen. e, dalla seconda, in quella emessa per i reati "a danno" della pubblica amministrazione.

Nella fattispecie in esame, invero, il dubbio è se, ai fini dell'integrazione del presupposto di azionabilità del danno all'immagine pubblica, insieme alla sentenza irrevocabile di condanna penale, valga anche quella di estinzione del reato, mentre non viene in rilievo il diverso estremo del "catalogo dei reati" diretto a circoscrivere, soggettivamente, la portata del primo.

La censura riferita alla norma investe, in particolare, le modalità attraverso le quali l'opzione legislativa di fondo di restringere quell'azionabilità - che come tale non viene messa in discussione - è stata «in concreto disciplinata» in fattispecie in cui «per il diverso assetto normativo ovvero per situazioni oggettivamente non dominabili, la durata del processo determini l'estinzione del medesimo».

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

5.1.- Come già ricordato da questa Corte, la giurisprudenza contabile aveva inizialmente elaborato un modello di danno all'immagine della PA come danno erariale tutelabile con il rimedio risarcitorio, proponibile senza alcun limite particolare, né in riferimento al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità di un preventivo accertamento del fatto in sede penale (Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata, sentenza 10 febbraio 1998, n. 28; sezione prima giurisdizionale centrale di appello, sentenza 28 giugno 1999, n. 209).

5.1.1.- Sulla premessa che il danno erariale all'immagine non è ricompreso nella materia della contabilità pubblica, per la quale soltanto vi è riserva costituzionale di giurisdizione della Corte dei conti (art. 103, secondo comma, Cost.), il legislatore è intervenuto con il già richiamato art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito, modificato, nella stessa data della legge di conversione, dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del d.l. n. 103 del 2009, come convertito, contenendo la relativa nuova area di tale giurisdizione. La ricordata disciplina è stata poi ulteriormente modificata per effetto della successiva entrata in vigore del codice di giustizia contabile.

5.1.2.- Al riguardo, questa Corte ha avuto occasione di richiamare la peculiare connotazione che presenta la responsabilità amministrativa per danno erariale, in cui si inserisce quella da danno all'immagine della pubblica amministrazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, connotazione che «deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sentenze n. 453 e n. 371 del 1998)» (sentenza n. 355 del 2010).

A differenza di quanto accade per la responsabilità civile, quella amministrativa per danno erariale ha carattere strettamente personale; il relativo debito risarcitorio non è trasmissibile agli eredi salvo il caso dell'illecito arricchimento del dante causa e, conseguentemente, dell'indebito arricchimento anche degli stessi eredi (sentenza n. 371 del 1998). Ancora, la responsabilità di cui si tratta, come dianzi chiarito, è connotata da una funzione non esclusivamente ripristinatoria del patrimonio dell'ente pubblico, «nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza» (sentenze n. 203 del 2022 e n. 371 del 1998); il risarcimento che ne consegue è parziario e non solidale, assoggettato al potere riduttivo del giudice contabile ed integrato, quanto all'elemento soggettivo, dal dolo o dalla colpa grave (ancora sentenze n. 203 del 2022 e n. 371 del 1998).

5.1.3.- Questa Corte ha ritenuto la scelta che presiede alla configurazione della responsabilità erariale «costituzionalmente legittima proprio evidenziando che, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia (sentenza n. 453 del 1998)» (ancora sentenza n. 203 del 2022).

Il danno all'immagine trae origine dalla condotta del dipendente infedele che genera discredito nella collettività, determinando un pregiudizio che compromette il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata dal cosiddetto clamor fori o "diffusione mediatica" da parte dei mezzi di comunicazione, frequentemente connesso a tali condotte.



Il fondamento normativo della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione si identifica, pertanto, nell'art. 97 Cost., cui i dipendenti pubblici e coloro che si trovano in un rapporto di servizio con l'amministrazione devono attenersi, elevando a rango costituzionale il valore dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e quindi del prestigio dell'immagine della PA (sentenza n. 172 del 2005), da realizzarsi nell'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (art. 54 Cost.).

In questa prospettiva è pertanto «non [...] manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica» (ancora, sentenza n. 355 del 2010).

5.2.- È nella cornice delle suesposte conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale che vanno esaminate le odierne censure, riferite a norme dirette a porre limiti all'azionabilità del diritto al risarcimento del danno per lesione all'immagine della pubblica amministrazione, secondo la prospettazione del giudice rimettente.

5.3.- Dei plurimi parametri evocati a sostegno del sollevato dubbio di legittimità costituzionale, assume carattere centrale la dedotta irragionevolezza della previsione normativa in questione, che comprende, quale presupposto processuale di azionabilità da parte del PM contabile davanti alla Corte dei conti della domanda di danno pubblico all'immagine, le sole sentenze penali irrevocabili di condanna, con esclusione di quelle di estinzione del reato, precedute da sentenza di condanna in primo grado.

Le censure riferite agli ulteriori parametri in relazione ai quali si fa valere dal rimettente la violazione del diritto di difesa, dei doveri di disciplina ricadenti sui pubblici funzionari, della regola di governo dell'azione amministrativa, dell'effettività della giurisdizione contabile e della ragionevole durata del processo (artt. 24, 54, 97, 111, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.), si palesano prive di autonomia funzionale, e, dunque, parte integrante del dedotto *vulnus* all'art. 3 Cost., di cui seguono le sorti. Esse, infatti, non fanno che sostanzialmente riproporre sotto altra veste le doglianze riferite all'art. 3 Cost. nel duplice aspetto della disparità di trattamento e della irragionevolezza della scelta del legislatore, e, pertanto, ne seguono le sorti.

5.4.- Sotto il primo profilo, la Corte rimettente sottolinea come egualmente «disdicevoli» siano la condotta del dipendente cui sia conseguita una condanna penale e quella non perseguita per maturata prescrizione del reato, con la conseguente incoerenza del differente trattamento loro riservato in punto di proponibilità dell'azione erariale di danno all'immagine.

Vengono in valutazione gli argomenti portati a sostegno della assimilazione tra la sentenza di condanna (art. 533 cod. proc. pen.) e quella con cui il giudice penale si trovi a dichiarare l'estinzione del reato (art. 129 cod. proc. pen.), nel rilievo che, in via presupposta, il «fatto dannoso» sottostante all'azione erariale non sia destinato a venir meno «ontologicamente» per via della prescrizione del reato, effetto che sortirebbe invece all'adozione di una sentenza di assoluzione che escluda la sussistenza del fatto integrativo, anche, del danno contabile.

5.4.1.- La censura non è fondata.

5.4.1.1.- Il giudizio proprio del proscioglimento adottato ex art. 129, 2 comma, cod. proc. pen. - il quale prevede che, quando ricorra una causa di estinzione del reato, ma dagli atti risulti evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere con la formula prescritta - presuppone, come emerge dal tenore testuale della norma codicistica appena riportata, l'evidenza della prova della non colpevolezza dell'imputato, che deve emergere dagli atti, in modo a tal punto incontestabile che la valutazione del giudice finisca per appartenere più al concetto di «constatazione», ossia della percezione *ictu oculi*, che a quello dell'«apprezzamento», nella incompatibilità con qualsiasi necessità di accertamento o di approfondimento (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490).

La pronuncia di estinzione del reato presuppone, invece, soltanto la mancanza di cause evidenti per pronunciare la formula di merito, ma risulta del tutto priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell'imputato. La pronuncia di estinzione non risulta, dunque, idonea a superare la presunzione di innocenza dalla quale quegli è assistito.

5.4.1.2.- Non fondato è altresì l'ulteriore profilo di violazione del parametro dedotto, per il quale si censura il diverso trattamento riservato alla giurisdizione contabile rispetto a quella civile nei rapporti con l'accertamento proprio del giudice penale, per una pregiudizialità che si atterrebbe come «fortissima» rispetto alla prima e che venuta meno, per il resto, lascia invece al giudice civile il potere di statuire sul risarcimento anche in caso di estinzione del reato.

Il principio dell'autonomia e del parallelismo che ispira nel vigente codice di procedura penale il rapporto tra giurisdizione civile e penale - di cui è chiara traccia, tra l'altro, nell'inefficacia del giudicato penale di assoluzione nel giudizio



civile se il danneggiato ha esercitato azione civile ex art. 75, comma 2, cod. proc. pen., o nella irrilevanza delle cause estintive del reato agli effetti civili - e la diversa azionabilità cui risponde nella giurisdizione contabile l'illecito erariale sono espressione di sottese differenti rationes.

L'eterogeneità delle situazioni a confronto esclude la fondatezza della censura.

5.4.1.3.- Il parametro di cui all'art. 3 Cost. è ancora evocato a sostegno della denunciata irragionevolezza della scelta legislativa nella parte in cui il citato art. 17, comma 30-ter, non ricomprende la sentenza di estinzione del reato, per il correlato accertamento, tra il novero degli elementi di integrazione del discusso presupposto processuale.

La questione scrutinata ripropone sotto altra veste la medesima evidenza già vagliata da questa Corte, sicché resta identico l'esito di non fondatezza.

6.- Né rispetto alle questioni esaminate assume incidenza la recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Rigolio contro Italia, del 9 marzo 2023, originata dal ricorso di un soggetto condannato in sede contabile per danno all'immagine della PA, nonostante il giudizio penale si fosse concluso in grado di appello con una sentenza di non doversi procedere per prescrizione, peraltro accompagnata da una condanna generica al risarcimento dei danni, dopo che in primo grado era stata pronunciata sentenza di condanna.

Tale pronuncia postula l'autonomia, dal punto di vista delle condizioni dell'azione, del giudizio innanzi alla Corte dei conti per responsabilità da danno alla immagine rispetto all'esito del processo penale all'interno di un quadro normativo nazionale in cui non figurava ancora la condizione di procedibilità che è oggetto della questione di legittimità costituzionale all'odierno esame, introdotta solo con l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito.

7.- Conclusivamente, le questioni devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal Procuratore generale della Corte dei conti;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche) e, in via consequenziale, dell'art. 51, comma 7, primo periodo, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

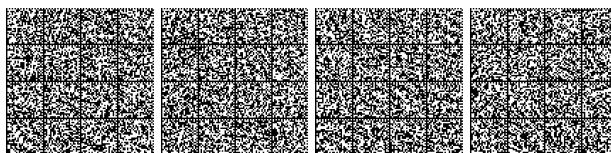
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 124

Sentenza 25 maggio - 16 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Misure per fronteggiare la carenza di medici in regime di convenzione - Trasferimenti di personale medico - Criteri - Priorità di scelta ai medici che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Misure per garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza - Possibilità di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo - Individuazione dei soggetti, del compenso e delle condizioni per la stipula dei contratti - Possibilità per i medici specializzandi di prestare l'attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di eguaglianza ed eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Contenimento della spesa pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Trattamento accessorio del personale sanitario - Possibilità, per gli enti del Servizio sanitario regionale, di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento del trattamento accessorio del personale, anche in deroga al limite previsto dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Personale infermieristico dipendente degli enti del Servizio sanitario regionale - Possibilità di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga all'esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di eguaglianza e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché eccedenza della competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, artt. 126, comma 2; 128, commi 1, 2, 3 e 4; 128, commi 7 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, primo comma.

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. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, recante «Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 agosto 2022, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Daniela Iuri per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'11 agosto 2022, depositato in pari data e iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, recante «Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)».

Ad avviso del ricorrente, le impuginate disposizioni, seppure predisposte al dichiarato scopo di fronteggiare i problemi di carenza del personale medico-sanitario accentuati dall'emergenza pandemica da COVID-19, avrebbero violato complessivamente gli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione nonché gli artt. 4, primo comma, numero 1), e 5, primo comma, numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

1.1.- Disponendo che «[p]er i medici che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni, le Aziende sanitarie riconoscono la priorità di scelta in fase di trasferimento», l'art. 126, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbe introdotto un criterio preferenziale ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva in materia di trasferimenti del personale medico convenzionato.

In particolare, sarebbe stato stabilito un criterio di trasferimento diverso da quelli indicati dall'art. 34, comma 5, dell'Accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022, per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

In tal modo sarebbe stata violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., atteso che l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), riserva ad apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali la disciplina del rapporto del servizio sanitario con i medici di medicina generale.

L'inosservanza di questa riserva, avente valenza di norma fondamentale di riforma economico-sociale, avrebbe inoltre determinato il superamento del limite che l'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia pone riguardo all'esercizio della potestà legislativa della Regione stessa in materia di ordinamento dei propri uffici e degli enti da essa dipendenti nonché in materia di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto.

1.2.- I commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbero violato gli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost. nonché l'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale.

In particolare, con il disporre che, «[a]l fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza», gli enti sanitari regionali «possono conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa», a laureati in medicina e chirurgia abilitati, medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e personale medico



in quiescenza, l'art. 128, comma 1, impugnato avrebbe ecceduto i limiti stabiliti per la stipula di contratti di collaborazione a prestazione esclusivamente personale dall'art. 7, commi 5-*bis* e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Ne sarebbe derivata l'invasione della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva statale a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., resa ancora più evidente dai commi 2 e 4 del medesimo art. 128, che rispettivamente stabiliscono i compensi per detti incarichi e i presupposti di conferimento.

Tra le norme interposte vengono indicate anche le disposizioni legislative statali che, a fronte dell'emergenza determinata dalla diffusione della pandemia da COVID-19, hanno consentito agli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare a tempo determinato medici specializzando fino al 31 dicembre 2022, disposizioni che le impugunate norme regionali avrebbero violato sia estendendo la platea dei soggetti destinatari dei contratti di lavoro, sia ampliando il periodo di applicabilità della misura, con conseguente violazione del principio di uguaglianza, al cospetto di problematiche analoghe sull'intero territorio nazionale.

Pur assicurando che «[g]li specializzandi svolgono la propria attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi», l'art. 128, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbe altresì violato il principio di esclusività dell'attività formativa, sancito dall'art. 40 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), con conseguente ulteriore disomogeneità di trattamento tra i medici in formazione.

L'inosservanza del principio di uguaglianza, declinato come uniformità sul territorio nazionale della disciplina dei rapporti di che trattasi, comporterebbe che i primi quattro commi dell'art. 128 citato abbiano ecceduto la competenza legislativa in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale.

1.3.- Con il prevedere che ciascun ente del Servizio sanitario regionale «può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale», il comma 7 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbe violato gli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. nonché l'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale.

Infatti, non sarebbe stata osservata la norma interposta di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e), e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», per cui, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

La trasgressione del principio di invarianza della spesa del personale, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, avrebbe determinato la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

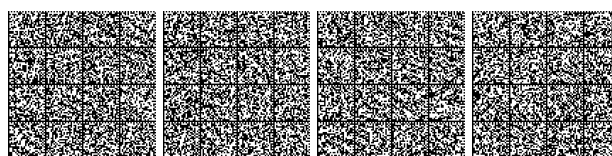
Pertanto, il comma 7 dell'art. 128 citato avrebbe invaso la materia «ordinamento civile», profilo che, sebbene non esplicitato nella delibera governativa di impugnazione, da essa sarebbe comunque evincibile.

L'incidenza della disposizione regionale sul perimetro della contrattazione collettiva, cui la legislazione statale demanda la regolamentazione dei trattamenti economici del personale delle amministrazioni pubbliche, renderebbe invero palese la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L'inosservanza di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e di una regola di competenza esclusiva implicherebbe altresì il superamento del confine di esercizio della potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli uffici e stato del personale, come attribuita dall'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale.

1.4.- Stabilendo che «gli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale possono effettuare, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga a quanto previsto in materia di esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani», ciò «anche oltre il limite di quattro ore settimanali», l'art. 128, comma 9, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbe violato gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. nonché l'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale.

Tenuto conto che l'art. 3-*quater*, comma 1, del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, ha escluso l'applicazione delle incompatibilità di servizio agli operatori delle professioni sanitarie appartenenti al personale del comparto sanità «per un monte ore complessivo settimanale non superiore a quattro ore», e comunque solo «[f]ino al termine dello stato di emergenza» correlato alla diffusione del COVID-19, la norma regionale impugnata risulterebbe



in contrasto con l'art. 3 Cost., avendo essa introdotto a livello regionale una deroga al principio di esclusività dell'impiego molto più ampia - perché sine die e senza limite di monte ore - rispetto a quella concessa a livello nazionale con riferimento a tutti gli infermieri del servizio sanitario.

L'intervento della disposizione regionale impugnata sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale infermieristico avrebbe inoltre comportato la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione nella materia «ordinamento civile».

Infine, tale disposizione impugnata avrebbe ecceduto la competenza legislativa in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale, giacché questa potestà regionale sarebbe stata esercitata in spregio dei principi fondamentali della legislazione statale, oltre che in un ambito di competenza esclusiva dello Stato.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

Prima di contrastare i singoli motivi dell'impugnazione, la resistente assume che le impugnate disposizioni dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 vadano intese alla luce dei relativi commi 10 e 11, i quali sanciscono la temporaneità delle previsioni di cui ai commi da 7 a 9 e, rispettivamente, la compatibilità finanziaria di tutte le previsioni di cui ai commi da 1 a 9.

La Regione aggiunge che l'emanazione delle norme contestate si è resa necessaria per fronteggiare l'ormai endemica carenza di personale medico-sanitario in servizio presso i propri enti, situazione determinata da plurimi fattori (picco degli ingressi in quiescenza, ridotta offerta di matrice universitaria, elevato tasso di mobilità extraregionale), l'incidenza dei quali si sarebbe aggravata nel corso e a causa della pandemia da COVID-19.

Ancora in linea generale, la resistente rivendica la competenza primaria di fonte statutaria in materia di ordinamento degli uffici e stato del personale nonché in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, competenza nell'esercizio della quale il legislatore regionale avrebbe completamente rivisto l'organizzazione del proprio servizio sanitario e i pertinenti livelli di assistenza, al finanziamento dei quali la Regione stessa provvede in via esclusiva e autonoma a decorrere dall'anno 1997.

2.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 126, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, la resistente ne eccepisce l'inammissibilità sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, il parametro dell'art. 4 dello statuto speciale, evocato nel ricorso, non sarebbe specificamente indicato nella delibera governativa di impugnazione.

Inoltre, sarebbe contraddittorio dedurre - come fa il ricorso - la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e nel contempo, lamentando il superamento del limite delle norme di grande riforma economico-sociale, ammettere la sussistenza di una potestà primaria regionale.

Le censure sarebbero altresì non fondate nel merito.

Finalizzata a garantire l'assistenza di base nelle sedi disagiate, la disposizione impugnata rientrerebbe infatti nella competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici ed enti regionali e di stato giuridico ed economico del personale addetto, ovvero nella competenza concorrente della Regione in materia di organizzazione sanitaria ex art. 117, terzo comma, Cost., ciò in quanto la disposizione stessa non interverrebbe direttamente sul rapporto di lavoro dei medici convenzionati, ma si limiterebbe a dettare criteri di priorità per il loro trasferimento, restando così estranea alla materia «ordinamento civile».

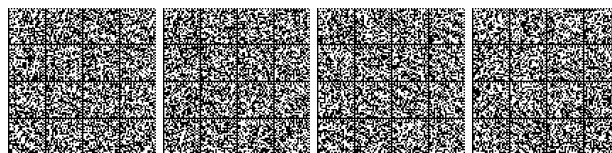
Si tratterebbe insomma di un'ipotesi di semplice «mobilità interna» del personale, ben compatibile con la disciplina contrattuale collettiva, giacché, mentre questa concerne «l'ambito soggettivo della procedura di trasferimento, la norma regionale impugnata concerne l'ambito oggettivo, dettando meri criteri di priorità».

2.2.- Quanto all'impugnazione dei commi da 1 a 4 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, la resistente ne eccepisce l'inammissibilità sotto diversi aspetti.

Vi sarebbe contraddizione tra la denuncia di invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e la denuncia di esorbitanza dalla competenza statutaria regionale in materia di igiene e sanità per violazione dei principi fondamentali della legislazione statale; inoltre, tali principi non sarebbero specificati in ricorso, né i parametri ivi indicati corrisponderebbero alla delibera governativa di impugnazione.

Le censure sarebbero altresì non fondate nel merito.

Finalizzate ad assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza nonostante l'impatto dell'evento pandemico, quelle impugnate sarebbero «norme a tempo», applicabili solo fino al 31 dicembre 2023.



Per di più, il conferimento degli incarichi sarebbe soggetto a «strettissime condizionalità», enunciate nel comma 4 dello stesso art. 128, cioè al previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse interne e di reperire medici specializzati.

Trattandosi di approntare, in definitiva, un rimedio organizzativo straordinario, si ricadrebbe nell'ambito della competenza ordinamentale ex art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale.

Non sarebbe violato il principio fondamentale di eccezionalità delle collaborazioni esterne, il cui rispetto sarebbe anzi garantito dalla riferita condizione di verificata impossibilità di provvedere altrimenti.

Neppure potrebbe dirsi leso il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto differenze territoriali di disciplina sarebbero fisiologiche nel sistema costituzionale a competenze decentrate.

2.3.- Quanto all'impugnazione del comma 7 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, la resistente ne eccepisce l'inammissibilità.

L'evocazione del titolo esclusivo di competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non avrebbe rispondenza nella delibera governativa di impugnazione e contraddirebbe la doglianza di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, che presuppone la competenza regionale concorrente.

Le censure sarebbero altresì non fondate nel merito.

Soprattutto, e in radice, non partecipando al finanziamento del servizio sanitario della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, lo Stato non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

2.4.- Ad avviso della resistente, sarebbe inammissibile anche l'impugnazione del comma 9 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022.

L'interposizione normativa sarebbe viziata da genericità e vi sarebbe contraddittorietà tra la denuncia di lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e la denuncia di violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, oggetto di competenza regionale concorrente.

Le censure sarebbero altresì non fondate nel merito.

Non sarebbe violato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., atteso il carattere fisiologico delle differenze normative territoriali corrispondenti all'attribuzione di potestà legislativa regionale, tanto più quando, come nella specie, quest'ultima si sia espressa attraverso disposizioni solo temporanee; si tratterebbe infatti di una misura organizzativa di emergenza, collegata all'incidenza della pandemia sulle strutture residenziali per anziani, misura rientrante nella competenza legislativa di organizzazione sanitaria attribuita alla Regione dall'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale ovvero dall'art. 117, terzo comma, Cost.

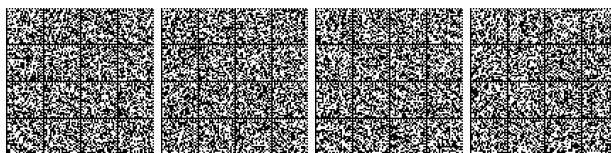
Neppure sarebbe invasa la competenza statale in materia di ordinamento civile, poiché la disposizione regionale avrebbe una sfera applicativa limitata unicamente agli infermieri, e non a tutti i sanitari, né ad ogni attività libero-professionale, ma solo a quella presso strutture sociosanitarie per anziani.

Inoltre, l'impugnata disposizione non inciderebbe sulla regolamentazione del rapporto di lavoro degli infermieri, ma si collocherebbe «a monte» della stessa, «prevedendo, per le finalità anzidette, una deroga eccezionale e temporanea all'esclusività del rapporto di pubblico impiego, giustificata alla luce dell'emergenza sanitaria e solo parzialmente difforme dalla disciplina statale».

3.- In prossimità dell'udienza, la difesa regionale ha depositato memoria, relativa alla sopravvenienza del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, con particolare riguardo all'impugnazione dei commi 1, 2, 3, 4 e 9 del più volte menzionato art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, per violazione complessivamente degli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. nonché degli artt. 4, primo comma, numero 1), e 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.



2.- Le prime questioni riguardano l'art. 126, comma 2, il quale, prevedendo che «[p]er i medici che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni, le Aziende sanitarie riconoscono la priorità di scelta in fase di trasferimento», avrebbe introdotto un criterio preferenziale ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva in materia di trasferimenti del personale medico convenzionato.

In tal modo sarebbe stata violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., atteso che l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 riserva ad apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali la disciplina del rapporto del servizio sanitario con i medici di medicina generale (nella specie, rileverebbe l'Accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022).

L'inosservanza della riserva di contrattazione collettiva, avente valenza di norma fondamentale di riforma economico-sociale, avrebbe inoltre determinato il superamento del limite che l'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale pone riguardo all'esercizio della potestà legislativa della Regione in materia di ordinamento dei propri uffici e degli enti da essa dipendenti nonché in materia di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto.

2.1.- Costituitasi in giudizio, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, assumendo che il parametro dell'art. 4 dello statuto speciale non sia specificamente indicato nella delibera governativa di impugnazione e che sia comunque contraddittorio dedurre la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e nel contempo, lamentando il superamento del limite statutario delle norme di grande riforma economico-sociale, ammettere la sussistenza di una potestà primaria regionale.

Le questioni sarebbero altresì non fondate nel merito.

La disposizione impugnata rientrerebbe infatti nella competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici ed enti regionali e di stato giuridico ed economico del personale addetto, ovvero nella competenza concorrente della Regione in materia di organizzazione sanitaria ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa non interverrebbe direttamente sul rapporto di lavoro dei medici convenzionati, ma si limiterebbe a dettare criteri di priorità per il loro trasferimento, restando così estranea alla materia «ordinamento civile».

2.2.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, quando la legge di una regione ad autonomia speciale è impugnata per violazione di una competenza esclusiva statale che non trova alcuna corrispondenza nello statuto, l'indicazione in ricorso delle competenze statutarie diviene superflua e la relativa omissione non determina l'inammissibilità della questione (tra molte, sentenze n. 112 e n. 5 del 2022, n. 167 e n. 25 del 2021); la motivazione del ricorso sull'estraneità della materia alle competenze statutarie risulta invece tanto più necessaria, quanto più, in linea astratta, le disposizioni impugnate appaiano inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (tra tante, sentenze n. 39 e n. 21 del 2022).

Nella specie, il ricorso assume violata la competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», attribuendo così al *thema decidendum* un oggetto che rende non necessario il confronto con le competenze statutarie (salva ovviamente la verifica di fondatezza della doglianza ex art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Quando tale denuncia concorre con una censura relativa alla supposta violazione di un titolo statutario di competenza regionale, non per questo il ricorso scade nel vizio di contraddittorietà, piuttosto esso dà seguito all'indicazione giurisprudenziale di approfondire la motivazione in un'area che potrebbe astrattamente interessare la potestà autonoma.

Circa il profilo dell'autorizzazione al ricorso, è giurisprudenza costante che l'omissione di qualsiasi accenno a un parametro costituzionale nella delibera di impugnazione dell'organo politico comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione stessa che, sul medesimo parametro, sia stata proposta nel ricorso (*ex plurimis*, sentenze n. 217 e n. 179 del 2022).

Un tale vizio in questo caso non sussiste, poiché la delibera governativa, nel declinare i motivi di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, fa espresso riferimento alla sua esorbitanza rispetto alla competenza regionale statutaria.

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

È costante giurisprudenza di questa Corte che, pur essendo inquadrabile nella categoria della parasubordinazione, il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale condivide con il lavoro pubblico contrattualizzato l'esigenza di uniformità sottesa all'integrazione tra normativa statale e contrattazione collettiva nazionale, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, sicché la relativa disciplina appartiene all'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, restando precluso al legislatore regionale di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento (tra molte, sentenze n. 106 del 2022 e n. 157 del 2019).

Del pari costante è l'applicazione del discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale.



Quest'ultima si arresta "a monte", cioè alla fase antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro, riguardando solo i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, mentre ogni intervento legislativo "a valle", incidente cioè sui rapporti lavorativi in essere, va ascritto alla materia dell'ordinamento civile (*ex plurimis*, sentenze n. 267, n. 255 e n. 84 del 2022).

Tuttavia, per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata occorre tenere conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza (tra tante, sentenze n. 6 del 2023, n. 267, n. 193 e n. 70 del 2022).

Nella specie, per quanto possa produrre effetti secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali, la disposizione regionale ha anzitutto una *ratio* organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti.

Lo dimostra in particolare il comma 1 dell'art. 126, non impugnato, che predispone un'attività coordinata tra le aziende sanitarie e i comuni, diretta a «cercare strategie per il mantenimento di un presidio sanitario nei territori più disagiati».

Tale previsione rimarca che la finalità essenziale e il contenuto oggettivo della disposizione impugnata corrispondono a un importante aspetto organizzativo del servizio sanitario regionale, che non può lasciare alcun cittadino sprovvisto dell'assistenza medica di base.

In funzione dell'assolvimento di questa precisa responsabilità organizzativa dell'ente territoriale, la ricaduta della norma sull'evoluzione del singolo rapporto in convenzionamento ha carattere riflesso e strumentale.

Peraltro, seppure con un ruolo sussidiario, l'art. 34 dell'accordo del 28 aprile 2022 prevede nelle procedure di assegnazione degli incarichi la priorità di interpello per i residenti in ambito carente (commi 12, 17 e 19). Ciò riduce la portata della disposizione regionale a una semplice rimodulazione di un criterio di per sé non estraneo alla fonte collettiva nazionale.

3.- Ad avviso del ricorrente, l'art. 128, commi da 1 a 4, della legge regionale citata violerebbe gli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. nonché l'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale della Regione.

In particolare, con il disporre che, «[a] fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza», gli enti sanitari regionali «possono conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa», a laureati in medicina e chirurgia abilitati, medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e personale medico in quiescenza, l'art. 128, comma 1, della più volte menzionata legge regionale avrebbe ecceduto i limiti stabiliti per la stipula di contratti di collaborazione a prestazione esclusivamente personale dall'art. 7, commi 5-bis e 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Ne sarebbe derivata l'invasione della materia «ordinamento civile», resa ancora più evidente dai commi 2 e 4 del medesimo art. 128, che rispettivamente stabiliscono i compensi per detti incarichi e i presupposti di conferimento.

Tra le norme interposte vengono indicate anche le disposizioni legislative statali che, a fronte dell'emergenza determinata dalla diffusione del COVID-19, hanno consentito agli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare a tempo determinato medici specializzandi fino al 31 dicembre 2022, disposizioni che le impugnatrici norme regionali avrebbero violato sia estendendo la platea dei soggetti destinatari dei contratti di lavoro, sia ampliando il periodo di applicabilità della misura, con conseguente violazione del principio di uguaglianza, al cospetto di problematiche analoghe sull'intero territorio nazionale.

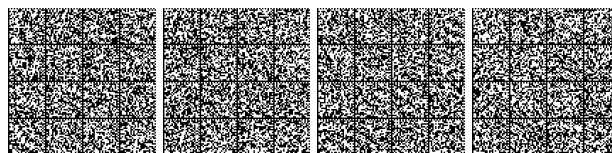
Pur assicurando che «[g]li specializzandi svolgono la propria attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi», il citato art. 128, comma 3, avrebbe altresì violato il principio di esclusività dell'attività formativa, sancito dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999, con conseguente ulteriore disomogeneità di trattamento tra i medici in formazione.

L'inosservanza del principio di uguaglianza, declinato come uniformità sul territorio nazionale della disciplina dei rapporti di che trattasi, comporterebbe che i primi quattro commi del menzionato art. 128 abbiano ecceduto la competenza legislativa in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale.

3.1.- La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, poiché vi sarebbe contraddizione tra la denuncia di invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e la denuncia di esorbitanza della competenza statutaria regionale in materia di igiene e sanità per violazione dei principi fondamentali della legislazione statale; inoltre, tali principi non sarebbero specificati in ricorso, né i parametri ivi indicati corrisponderebbero alla delibera governativa di impugnazione.

Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

Finalizzate ad assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza nonostante l'impatto dell'evento pandemico, quelle impugnatrici norme sarebbero infatti «norme a tempo», applicabili solo fino al 31 dicembre 2023.



Per di più, il conferimento degli incarichi sarebbe soggetto a «strettissime condizionalità», enunciate nel comma 4 dello stesso art. 128, cioè al previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse interne e di reperire medici specializzati.

Trattandosi di approntare, in definitiva, un rimedio organizzativo straordinario, si ricadrebbe nell'ambito della competenza ordinamentale ex art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale.

Non sarebbe inoltre violato il principio fondamentale di eccezionalità delle collaborazioni esterne, il cui rispetto sarebbe anzi garantito dalla riferita condizione di verificata impossibilità di provvedere altrimenti.

Neppure potrebbe dirsi leso il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto differenze territoriali di disciplina sarebbero fisiologiche nel sistema costituzionale a competenze decentrate.

3.2.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Richiamato circa il rilievo di contraddittorietà del motivo di impugnazione quanto poc'anzi chiarito (punto 2.2.), deve constatarsi che il ricorso enuncia gli interposti principi fondamentali della legislazione statale e che questi sono gli stessi indicati dalla delibera governativa, cioè il divieto di lavoro flessibile nel pubblico impiego e l'esclusività della formazione degli specializzandi.

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

Questa Corte, chiamata a giudicare su norme regionali di asserita deroga al divieto ex art. 7, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha escluso una violazione del limite dell'ordinamento civile ove potessero ritenersi sostanzialmente osservate le condizioni stabilite dal legislatore nazionale (sentenza n. 250 del 2020).

Nella specie, il comma 4 dell'impugnato art. 128 assoggetta la facoltà di conferire gli incarichi de quibus al previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno e reperire medici specializzati.

Si tratta di una condizionalità aderente alla *ratio* del divieto statale, quella di prevenire abusi nel ricorso al lavoro flessibile da parte degli enti pubblici, tanto che il comma 6, lettera b), dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 indica tra i presupposti di legittimità della deroga al divieto, appunto, che «l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno».

Circa la proiezione temporale della deroga, è sufficiente considerare che l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito, ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 la possibilità di conferire gli incarichi flessibili ai laureati abilitati e agli specializzandi, essendosi in tal modo verificato un allineamento tra norma impugnata e norma interposta.

Già prima, del resto, per effetto dell'art. 36, comma 4-*bis*, del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 (Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2022, n. 122, la facoltà di conferire tali incarichi a sanitari in quiescenza era stata prorogata fino al 31 dicembre 2023.

In ordine alla posizione degli specializzandi, questa Corte ha avuto recentemente occasione di evidenziare come il principio di esclusività dell'attività formativa non sia da intendere in modo astratto, bensì in funzione della *ratio* orientata alla qualità della formazione (sentenza n. 112 del 2023).

Come detto poc'anzi, il comma 3 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 garantisce che lo svolgimento degli incarichi straordinari avvenga fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e «fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi», sicché non vi è alcuna evidenza di una lesione effettiva del nucleo finalistico del principio di esclusività.

In linea generale, nel senso della non fondatezza della questione in scrutinio depone il precedente di questa Corte che ha ricondotto una disposizione della Provincia autonoma di Trento sugli incarichi a termine alla «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quale ambito prevalentemente inciso, ritenendo tale disposizione giustificata dall'esigenza di approntare un «rimedio organizzativo straordinario», onde fronteggiare una situazione obiettiva di carenza del personale medico, nella considerazione che la facoltà di affidare gli incarichi a tempo determinato era stata dalla norma medesima «adeguatamente circoscritta», sì da evitare che l'ente autonomo facesse ad essi ricorso in modo ordinario (sentenza n. 174 del 2020).

Limitato nella durata fino al 31 dicembre 2023, condizionato all'impossibilità oggettiva di provvedere altrimenti e rispettoso del canone di esclusività dell'impegno formativo, il conferimento degli incarichi di cui ai commi da 1 a 4 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 si giustifica parimenti come un rimedio organizzativo straordinario, adeguatamente circoscritto nei presupposti, espressione della competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute.

La doglianza di violazione del principio di uguaglianza non ha dignità di censura autonoma, rappresentando solo un riflesso della denuncia di violazione della competenza statale esclusiva (sentenze n. 112 del 2023 e n. 6 del 2022).



4.- A parere del ricorrente, con il prevedere che ciascun ente del Servizio sanitario regionale (SSR) «può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale», il comma 7 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbe violato gli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. nonché l'art. 4 dello statuto speciale della Regione.

Infatti, non sarebbe stata osservata la norma interposta di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, secondo la quale, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

La trasgressione del principio di invarianza della spesa del personale, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, avrebbe determinato la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Pertanto, il comma 7 dell'art. 128 citato avrebbe invaso la materia «ordinamento civile», profilo che, sebbene non esplicitato nella delibera governativa di impugnazione, da essa sarebbe comunque evincibile.

L'incidenza della norma regionale sul perimetro della contrattazione collettiva, cui la legislazione statale demanda la regolamentazione del trattamento economico del personale delle amministrazioni pubbliche, renderebbe invero palese la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La violazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ovvero l'invasione di un ambito di competenza statale esclusiva avrebbero implicato altresì il superamento dei limiti di esercizio della potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli uffici e di stato del personale, come attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale.

4.1.- La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità anche di questo motivo, deducendo che l'evocazione del titolo esclusivo di competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non avrebbe rispondenza nella delibera governativa di impugnazione e contraddirebbe la doglianza di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, che presuppone la competenza regionale concorrente.

Nel merito, si obietta in radice che, non partecipando al finanziamento del servizio sanitario della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, lo Stato non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

4.2.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Richiamato quanto sopra precisato (punto 2.2.), si constata che, seppure non menziona espressamente l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la delibera governativa fa tuttavia riferimento al ruolo della contrattazione collettiva nella deroga al principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio del personale e contiene un pur incidentale richiamo all'«ordinamento civile», il che è sufficiente per escludere che il ricorso abbia ecceduto il mandato.

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

In linea generale, il principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, quale si evince dall'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, è principio di coordinamento della finanza pubblica, agli effetti dell'art. 117, terzo comma, Cost., vincolante anche per le autonomie speciali, dato che la finanza delle regioni a statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 255 e n. 190 del 2022).

Tuttavia, per le regioni a statuto speciale che provvedono in autonomia al finanziamento del proprio servizio sanitario, lo Stato non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenze n. 5 del 2022, n. 241 del 2018 e n. 115 del 2012).

Ai sensi dell'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), a decorrere dal 1997 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia provvede al finanziamento dell'assistenza sanitaria con i proventi dei contributi sanitari e con risorse del proprio bilancio, essendo state soppresse le quote del Fondo sanitario nazionale a carico del bilancio dello Stato a favore della Regione medesima.

Quindi, la norma regionale in esame non soggiace al principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, e non può dunque violarlo.

Quanto alla denunciata invasione dell'ordinamento civile, sotto il profilo della riserva di contrattazione collettiva sul trattamento retributivo, mette conto in primo luogo evidenziare che l'impugnata disposizione non opera un'attribuzione diretta dei fondi ai prestatori d'opera (ciascun ente del SSR «può» destinare i risparmi).

In ogni caso, il comma 8, successivo a quello impugnato, nel chiarire la *ratio* incentivante dell'eventuale aumento del salario accessorio, assicura il rispetto dello spazio di autonomia della contrattazione collettiva, disponendo invero: «[a]l fine di garantire la permanenza dei professionisti del ruolo sanitario e sociosanitario sul territorio, soprattutto in aree disagiate e poco attrattive, di evitare la fuga verso la sanità privata e di valorizzare lo sviluppo delle carriere, l'Amministrazione regionale è autorizzata a destinare le risorse regionali aggiuntive all'incremento dei fondi contrattuali deputati al trattamento accessorio del personale, secondo criteri da definirsi in sede di contrattazione integrativa aziendale».



5.- Secondo il ricorrente, il comma 9 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbe violato il principio di uguaglianza e invaso la materia «ordinamento civile», nonché ecceduto i limiti di competenza di cui all'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale, stabilendo che «gli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale possono effettuare, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga a quanto previsto in materia di esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani [...] anche oltre il limite di quattro ore settimanali».

Infatti, atteso che l'art. 3-*quater* del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, ha escluso l'applicazione delle incompatibilità di servizio agli operatori delle professioni sanitarie appartenenti al personale del comparto sanità per un monte ore complessivo settimanale non superiore a quattro ore e comunque solo fino al termine dello stato di emergenza correlato alla diffusione del COVID-19, la disposizione impugnata avrebbe introdotto a livello regionale una deroga al principio di esclusività dell'impiego pubblico più ampia rispetto a quella concessa a livello nazionale a tutti gli infermieri del servizio sanitario.

5.1.- La resistente ha eccepito l'inammissibilità anche di queste questioni, poiché l'interposizione normativa sarebbe a suo avviso viziata da genericità e sarebbero poi contraddittorie la denuncia di lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e la denuncia di violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, oggetto di competenza regionale concorrente.

Le questioni sarebbero comunque non fondate nel merito.

Non sarebbe violato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., atteso il carattere fisiologico delle differenze normative territoriali corrispondenti all'attribuzione di potestà legislativa regionale, tanto più quando, come nella specie, quest'ultima si sia espressa attraverso disposizioni solo temporanee; si tratterebbe infatti di una misura organizzativa di emergenza, collegata all'incidenza della pandemia sulle strutture residenziali per anziani, misura rientrante nella competenza legislativa di organizzazione sanitaria attribuita alla Regione dall'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale ovvero dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Neppure sarebbe invasa la competenza statale in materia di ordinamento civile, poiché la disposizione regionale avrebbe una sfera applicativa limitata unicamente agli infermieri, e non a tutti i sanitari, né ad ogni attività libero-professionale, ma solo a quella presso strutture sociosanitarie per anziani.

Inoltre, l'impugnata disposizione non inciderebbe sulla regolamentazione del rapporto di lavoro degli infermieri, ma si collocerebbe «a monte» della stessa, «prevedendo, per le finalità anzidette, una deroga eccezionale e temporanea all'esclusività del rapporto di pubblico impiego, giustificata alla luce dell'emergenza sanitaria e solo parzialmente difforme dalla disciplina statale».

5.2.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Richiamato quanto sopra chiarito (punto 2.2.), si constata che l'interposizione normativa è sufficientemente definita in ricorso, con riferimento al regime delle incompatibilità di servizio dei pubblici dipendenti e alle deroghe introdotte dalla legislazione nazionale di contrasto alla pandemia da COVID-19.

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

L'art. 3-*quater* del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, esonerava dalle incompatibilità di servizio gli operatori delle professioni sanitarie appartenenti al personale del comparto sanità per un massimo di quattro ore settimanali e fino al termine dello stato di emergenza pandemico.

Prorogata dall'art. 10, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52, l'efficacia della norma di deroga era destinata a cessare il 31 dicembre 2022.

L'art. 4, comma 8-*ter*, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito, ha ulteriormente prorogato il termine fino al 31 dicembre 2023 e ha innalzato il limite della deroga da quattro a otto ore settimanali.

Infine, l'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, ha prorogato l'esonerazione dalle incompatibilità fino al 31 dicembre 2025, senza fare più esplicito riferimento a uno specifico tetto orario, ma istituendo un monitoraggio ministeriale periodico sull'attuazione della norma.

Ai sensi del comma 10 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, la deroga regionale si applica fino al 31 dicembre 2023, e quindi l'originaria maggior durata rispetto alla norma statale interposta è stata riassorbita.

Fino all'ultima segnalata modifica, è rimasto un disallineamento quanto al monte ore, poiché la norma regionale, come non osservava all'inizio il limite delle quattro ore settimanali, così non rispettava il successivo limite delle otto ore.



La norma impugnata, tuttavia, contiene una clausola di salvaguardia idonea ad assicurare l'osservanza del nucleo essenziale del regime delle incompatibilità di servizio, in quanto sono fatti salvi «la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro e dei prescritti riposi».

Nessun pregiudizio può dunque venirne all'ente pubblico quale creditore di prestazione, né alcun conflitto di interessi può insorgere, perché la stessa disposizione regionale esige che l'attività professionale straordinaria sia svolta dal personale infermieristico presso strutture convenzionate con l'azienda sanitaria di riferimento.

D'altronde, come di recente questa Corte ha osservato in una fattispecie analoga, riferita all'impiego di medici specializzandi in attività di supporto alle strutture di emergenza-urgenza, si tratta di rimedi organizzativi straordinari, i quali, finalizzati a garantire la continuità assistenziale in settori nevralgici, pregiudicati dalla carenza di personale, non investono se non di riflesso l'ordinamento civile, e viceversa attengono essenzialmente all'organizzazione sanitaria regionale (sentenza n. 112 del 2023).

In conclusione, non sussiste la denunciata invasione della competenza statale nella materia «ordinamento civile».

Anche qui, la doglianza di violazione del principio di uguaglianza è meramente ancillare, non autonoma rispetto alla denuncia sul titolo di competenza, e ne condivide pertanto la sorte (sentenze n. 112 del 2023 e n. 6 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 126, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, recante «Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)», promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e 4, primo comma, numero 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 128, commi da 1 a 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. e 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 128, comma 7, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. e 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 128, comma 9, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), Cost. e 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 125

Sentenza 19 aprile - 16 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Calabria - Emergenza sanitaria COVID-19 - Percorsi formativi per i medici privi di diploma di specializzazione titolari di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento nonché violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali nella materia concorrente delle professioni - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22, art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22 (Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 settembre 2022 e depositato in cancelleria il 9 settembre 2022, iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22 (Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria), denunciandone il contrasto, complessivamente, con gli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), quest'ultimo rispetto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», e terzo, quanto a quella concorrente nella materia «professioni», della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente - premesso che le disposizioni impugnate sono volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19 con la stipula di contratti di lavoro autonomo con i medici - denuncia, con il primo motivo di ricorso, il contrasto dei commi 3, secondo periodo, 4 e 6 dell'art. 2 della legge regionale impugnata con l'art. 3 Cost.

Il vulnus si realizzerebbe in quanto le predette disposizioni si differenzerebbero da quelle dettate dall'art. 2-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile



2020, n. 27. Tale disposizione, allo scopo di fronteggiare le esigenze straordinarie derivanti dall'emergenza sanitaria da COVID-19, ha previsto la possibilità per le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare, tra gli altri, medici specializzandi iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, conferendo incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi (prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza).

Invero, discostandosi dalla disciplina dettata dal legislatore statale, le disposizioni impugnate contemplano la possibilità di conferire incarichi di lavoro autonomo temporanei a medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta (art. 2, comma 3, secondo periodo), nonché privi di specializzazione (art. 2, comma 4), tranne i casi di cui al comma 6.

Ciò determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento nel territorio regionale, ridondante in una violazione dell'art. 3 Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 2, comma 5, della stessa legge reg. Calabria n. 22 del 2022 poiché, nel prevedere che «[l]a Regione organizza e riconosce percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di medici privi del diploma di specializzazione», violerebbe le previsioni statali che demandano la valutazione dell'esperienza formativa alle scuole di specializzazione nell'ambito del sistema universitario, peraltro in un settore sul quale incide la normativa europea.

La disposizione impugnata si porrebbe, nell'indicata prospettiva, in contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera l), Cost., rispetto alla materia «ordinamento civile», e terzo, quanto alla competenza legislativa concorrente nella materia «professioni».

2.- In data 14 ottobre 2022, si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo la declaratoria di inammissibilità e, in subordine, di non fondatezza del ricorso.

La Regione ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per genericità, insufficiente motivazione a fondamento delle censure nonché mancata e/o erronea indicazione dei parametri interposti.

Nel merito, rispetto alla prima questione, la difesa regionale ha sottolineato la non fondatezza del ricorso, che si è limitato a richiamare l'art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, senza considerare che le disposizioni impugnate devono essere collocate nel contesto complessivo dell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 22 del 2022, che consente di fare ricorso a soggetti che abbiano una specializzazione in materie affini o equipollenti ovvero non abbiano ancora terminato il percorso di specializzazione solo come misura di extrema ratio.

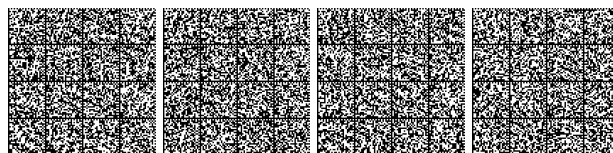
Con riferimento alla seconda questione, la Regione ha dedotto l'inammissibilità della stessa per mancata indicazione, tanto per il titolo di competenza esclusivo quanto per quello concorrente, della normativa statale interposta. Ha comunque evidenziato la non fondatezza del ricorso stante l'esigenza, rilevata anche da questa Corte nella parte motiva della sentenza n. 36 del 2022, di fornire una risposta adeguata all'emergenza sanitaria per fronteggiare la grave carenza di personale specializzato, grave carenza determinata, secondo la prospettazione della Regione, anche da una legislazione statale ormai inadeguata e risalente.

3.- Con successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle eccezioni preliminari della difesa regionale, sottolineando, per un verso, che il ricorso, sebbene sintetico, consentirebbe di evincere con chiarezza le censure sollevate e, per un altro, che la normativa interposta sarebbe stata puntualmente individuata nell'art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 9 settembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge reg. Calabria n. 22 del 2022, denunciandone il contrasto, complessivamente, con gli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), quest'ultimo rispetto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», e terzo, Cost., quanto a quella concorrente nella materia «professioni».

1.1.- Il ricorrente - premesso che le disposizioni impugnate sono volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19 con la stipula di contratti di lavoro autonomo con i medici - deduce, innanzi tutto, il contrasto dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4 e 6, della legge regionale impugnata con l'art. 3 Cost., poiché le relative disposizioni contrasterebbero con l'art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito. Tale disposizione statale, nell'intento di fronteggiare le esigenze straordinarie derivanti dall'emergenza COVID-19, ha riconosciuto alle aziende e agli enti del SSN la possibilità di reclutare anche medici specializzandi iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, conferendo loro incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi (prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza).



Le disposizioni regionali impugnate violerebbero l'art. 3 Cost., in quanto, discostandosi dal predetto art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, prevedono la possibilità, di conferire tali incarichi anche a medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta (art. 2, comma 3, secondo periodo), nonché privi di specializzazione (art. 2, comma 4), salve le limitate ipotesi di cui al comma 6.

Questa differente disciplina determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento nel territorio regionale, ridondante in una violazione dell'art. 3 Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 2, comma 5, della stessa legge reg. Calabria n. 22 del 2022.

La disposizione impugnata, consentendo alla Regione di organizzare e riconoscere percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di medici privi del diploma di specializzazione, comporterebbe un vulnus alla normativa statale che rimette la valutazione dell'esperienza formativa alle scuole di specializzazione nell'ambito del sistema universitario, peraltro in un settore sul quale incide anche la legislazione europea. Sarebbe, dunque, violato, nella prospettiva della difesa erariale, l'art. 117, commi secondo, lettera l), rispetto alla materia «ordinamento civile», e terzo, Cost., in riferimento alla competenza legislativa concorrente nella materia «professioni».

2.- La difesa regionale nel proprio atto di costituzione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per genericità e indeterminatezza, nonché per insufficiente motivazione, deducendo che, in conformità alla giurisprudenza costituzionale, il ricorso, oltre a dover identificare precisamente la questione nei suoi termini normativi, indicando i parametri costituzionali e le norme statali interposte, deve contenere un'adeguata argomentazione a sostegno della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale.

3.- L'eccezione è fondata.

La legge reg. Calabria n. 22 del 2022, come risulta dal suo stesso titolo, detta «[m]isure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria», integrando temporaneamente la disciplina a regime, recata dalla precedente legge della Regione Calabria 18 luglio 2008, n. 24 (Norme in materia di autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali e controlli delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private).

La temporaneità della disciplina, così introdotta, è dichiarata espressamente nell'art. 1, che - nell'inserire l'art. 14-bis nella citata legge reg. Calabria n. 24 del 2008 - fa riferimento alla «condizione emergenziale in cui versa la sanità in Calabria, derivante anche dalla diffusione del virus SARS-CoV-2», ed è implicitamente ripresa dall'art. 2, che prevede, come presupposto per la sua applicazione, l'esistenza di «specifiche esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale».

Si ha, quindi, che la legge, oggetto di impugnazione, ha, nel suo complesso, un orizzonte temporale limitato, insito nella finalità di fronteggiare le straordinarie esigenze di incrementare le risorse del settore sanitario a seguito dell'emergenza pandemica; limite che, quanto alla transitoria ed eccezionale possibilità di ricorrere all'apporto di medici mediante incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, si rinvia anche nella disciplina posta dal legislatore statale per far fronte alle medesime esigenze con il ricorso a tale tipologia di incarichi (art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e successive modificazioni).

Si tratta, quindi, di una normativa ad tempus, destinata ad esaurirsi.

4.- Ciò premesso, nell'esaminare l'eccezione preliminare della difesa della Regione, va ribadito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale, in quanto il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020).

In particolare, questa Corte ha affermato che il ricorrente in via principale deve «individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e [...] proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure» (sentenza n. 217 del 2022).

Invece, con riferimento alla prima questione, relativa all'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4 e 6, della legge reg. Calabria n. 22 del 2022 - che prevede, sul presupposto della verificata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno delle strutture sanitarie, e in assenza di valide graduatorie di concorso pubblico, l'eccezionale e temporanea possibilità di conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo anche a medici in possesso di diploma di specializzazione in disciplina equipollente o affine alla specializzazione richiesta e, in loro mancanza, anche a medici privi del diploma di specializzazione - il ricorrente si è limitato ad affermare che la differenza tra le norme regionali e quelle statali comporta la violazione dell'art. 3 Cost., senza articolare alcuna argomentazione specifica.

Né il ricorso si confronta con il complessivo quadro evolutivo della normativa statale sull'emergenza sanitaria che «ha previsto in più occasioni, anche per far fronte alla carenza di personale sanitario specializzato, la possibilità di stipulare contratti



a termine anche di lavoro autonomo, talora per i soli specializzandi e talaltra per i laureati abilitati, così da fronteggiare l'emergenza con soluzioni temporanee» (sentenza n. 36 del 2022, che, in ragione di ciò, ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale di una legge di altra regione dal contenuto analogo sollevate in via incidentale).

Pertanto, la censura si rivela generica e tautologica, come tale inammissibile.

5.- La difesa regionale eccepisce, poi, l'inammissibilità delle questioni promosse anche nella parte in cui il ricorso denuncia la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., ad opera dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Calabria n. 22 del 2022; disposizione questa che - integrando quella dei precedenti commi, quanto alla temporanea ed eccezionale possibilità di conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo anche a medici privi del diploma di specializzazione - prevede che la Regione organizzi e riconosca percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di tali medici.

La difesa regionale deduce che si tratta di censure che, oltre ad essere parimenti generiche, sono prive dell'indicazione delle norme statali di riferimento, rispetto alle quali valutare la violazione degli evocati parametri di competenza.

Anche in questa parte l'eccezione della difesa regionale è fondata.

6.- Questa Corte infatti - come già ricordato - ha più volte ribadito che il ricorso nei confronti di una disposizione regionale, impugnata per aver invaso le attribuzioni di competenza legislativa statale, deve essere adeguatamente motivato e deve chiarire come si realizzi il denunciato vulnus. Occorre, in particolare, che la normativa statale di riferimento sia specificamente richiamata, richiedendosi una motivazione ancora più rigorosa e stringente in ordine al nesso di pertinenza di quest'ultima rispetto ai parametri evocati e alla disposizione impugnata (ex aliis, sentenza n. 106 del 2020).

Il ricorso statale, quando lamenta la violazione di un titolo di competenza legislativa concorrente, deve, inoltre, indicare il principio o i principi fondamentali della materia asseritamente lesi dalla normativa regionale impugnata (ex plurimis, sentenze n. 143 del 2020, n. 159 e n. 122 del 2018, n. 54 del 2015 e n. 141 del 2013).

Invece, nella specie, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, nel dedurre la violazione, al contempo, della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile» e di quella concorrente nella materia «professioni» da parte dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Calabria n. 22 del 2022, non fa alcun riferimento alla legislazione statale, anche di derivazione europea, che presidia la formazione specialistica dei medici, né ai principi fondamentali in tema di disciplina delle professioni, ossia alle norme di riferimento o interposte rispetto ai dedotti titoli di competenza, dei quali è assunta la violazione, con conseguente inammissibilità della censura.

7.- In conclusione, le indicate carenze motivazionali determinano l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22 (Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230125



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 79

*Ordinanza del 16 febbraio 2023 del Tribunale di Lecco nel procedimento penale a carico di T.A.***Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Previsione della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa.**

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

IL TRIBUNALE DI LECCO

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Nella persona del giudice Paolo Salvatore, premesso che T. A. è stato citato dinanzi a questo Tribunale in composizione monocratica con decreto del pubblico ministero in data 24 febbraio 2022 per rispondere del delitto di danneggiamento, nell'ipotesi di cui all'art. 635, comma 2, n. 1, del codice penale (in relazione all'art. 625, n. 7 del codice penale, richiamato in fatto, avuto riguardo al riferimento all'area di parcheggio non custodita in cui le autovetture, oggetto materiale del reato, si trovavano in sosta al momento del danneggiamento);

Rilevato come alla prima udienza del 5 ottobre 2022 il difensore dell'imputato, in forza di procura speciale e dopo aver documentato l'avvenuto inoltro al competente UEPE della prescritta richiesta di elaborazione di un programma di trattamento, abbia avanzato istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova e come il giudice, sentito il pubblico ministero, abbia a quel punto rinviato al 15 febbraio 2023 in attesa della predisposizione del programma trattamentale;

Rilevato inoltre, come all'udienza del 15 febbraio 2023 la difesa abbia sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, comma 5, del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), decreto legislativo n. 150/2022, in ragione del suo contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

Ritenuto che la questione sia rilevante ai fini della decisione, dal momento che la difesa ha fornito prova dell'intervenuta rituale remissione di querela da parte delle pp.oo. del reato in disamina (nel caso di A. B., che, come documentato dal pubblico ministero, aveva sporto querela l'8 ottobre 2020, si tratta di una vera e propria remissione ai sensi dell'art. 152 del codice penale, mentre, quanto a G. Z., che si era limitato a denunciare il danneggiamento, senza manifestare una espressa volontà punitiva, è da ritenere si siano comunque prodotti gli effetti di cui all'art. 124, comma 2, del codice penale, non potendo non essere ascritto alla chiara manifestazione di volontà espressa da Z. con tale atto di remissione il valore di rinuncia a formalizzare una querela). Ne consegue che, se codesto Giudice delle leggi dovesse ritenere fondata la questione medesima, il reato in trattazione sarebbe estinto e non avrebbe, quindi, più ragion d'essere la pendenza del presente procedimento e, per rimanere alle scelte processuali sinora fatte, la sua eventuale sospensione con messa alla prova dell'imputato ai sensi degli articoli 168-bis del codice penale e 464-quater del codice di procedura penale. La sopravvenuta estinzione del reato o, comunque, la sua improcedibilità per l'espressa rinuncia a formalizzare querela, imporrebbero, infatti, così come espressamente previsto proprio al comma 1 dell'art. 464-quater del codice di procedura penale, l'immediata pronuncia di una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale in luogo di qualsivoglia decisione in ordine al «procedimento speciale» originariamente prescelto;

Ritenuto altresì, che la questione non sia manifestamente infondata. Appare, infatti, a tutta prima assolutamente irragionevole e per tale motivo in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione che il legislatore, per di più nel contesto di un'articolata riforma apertamente finalizzata all'ampliamento (dopo un primo intervento in tal senso fatto con il decreto legislativo n. 36/2018) del novero dei reati procedibili a querela nella logica di un complessivo intervento di efficientamento e di più celere definizione dei procedimenti (obiettivi apertamente perseguiti dal decreto legislativo n. 150/2022 anche, per l'appunto, attraverso la leva dell'attribuzione alla persona offesa - persino di fattispecie di natura contravvenzionale



- di una manifestazione di volontà incidente sulla permanenza dell'illecito nella sfera del processo penale), abbia mantenuto fermo il regime di procedibilità d'ufficio con riferimento al danneggiamento di cosa esposta alla pubblica fede. Una simile scelta determina, infatti, una patente, quanto ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di danneggiamento disciplinate dal comma 1 dell'art. 635 del codice penale, ora procedibili a querela per effetto del citato art. 2, comma 1, lettera n), decreto legislativo n. 150/2022, e, ancor più, rispetto alla speculare fattispecie di furto aggravato ai sensi dell'art. 625, n. 7 del codice penale, quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede, allo stesso modo divenuta procedibile a querela di parte in forza della novella all'art. 624, comma 3, del codice penale di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), decreto legislativo n. 150/2022. Da un lato, infatti, è ora sottratta alla procedibilità d'ufficio l'ipotesi di danneggiamento commesso con violenza alla persona o con minaccia, come si vede, quindi, in un caso in cui all'interesse meramente privatistico e di natura patrimoniale del titolare della *res*, offeso anche (ed in via esclusiva) nell'ipotesi oggetto del presente processo, si aggiunge pure, in ragione della natura di reato complesso e pluri-offensivo che assume tale fattispecie disciplinata dall'art. 635, comma 1, del codice penale, anche l'offesa all'incolumità individuale od alla libertà morale dello stesso titolare del bene danneggiato o di un soggetto che in concreto si venga a trovare in diretta relazione con la *res*. Nell'altro caso, invece, in modo ancor più Icastico, viene ricondotta all'alveo dell'interesse pubblicistico alla celebrazione del processo, anche contro la volontà della p.o., un'ipotesi, quella del danneggiamento di cosa esposta alla pubblica fede, in cui la persona offesa medesima patisce una lesione al proprio patrimonio sotto forma di mero deterioramento di un bene di sua proprietà, mentre è rimessa ad una scelta della stessa vittima del reato la celebrazione o meno di un processo relativo a fatto da cui quest'ultima abbia subito, non già il mero deterioramento di un suo bene esposto alla pubblica fede, ma la sottrazione *tout court* del bene medesimo.

Una simile disparità di trattamento è, a ben vedere, a tal punto irragionevole, dall'essere, almeno quanto alla sua seconda, più eclatante manifestazione, il frutto di un difetto di coordinamento. È da ritenere, infatti, che al legislatore, in occasione dell'intervento riformatore in disamina, sia sfuggito come per effetto dell'aver circoscritto la procedibilità a querela del danneggiamento alle sole ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 635 del codice penale, senza aggiungerci, allo stesso modo di quanto fatto per il reato di furto, i casi in cui la condotta sia tenuta su beni esposti alla pubblica fede, si sia finito per attrarre all'alveo della procedibilità d'ufficio, unitamente ad una pluralità di ipotesi tutte accomunate (ivi comprese quelle diverse dall'esposizione alla pubblica fede disciplinate dall'art. 625, n. 7 del codice penale) dalla natura (perlomeno *lato sensu*) pubblicistica dell'interesse tutelato, una fattispecie chiaramente posta a tutela di un interesse meramente privatistico, che non vi è ragione di perseguire anche contro la volontà della vittima.

In ultima analisi, quindi, il regime di procedibilità d'ufficio del danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede appare contrario al principio di ragionevolezza, in quanto tale da determinare un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad ipotesi liminari, accomunate a quella in disamina da una medesima *ratio* punitiva e, a ben vedere, connotate da una maggiore offensività. Disparità di trattamento che ridonda effetti sull'ingiustificato assoggettamento dell'imputato ad una sanzione penale pur in presenza della ricomposizione della sua contesa, meramente privatistica, con la p.o.;

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

Sospende il processo sopra emarginato a carico di T. A. nato a ... il ..., elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia, avv. Paolo Rivedi del Foro di Lecco, e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Demanda alla cancelleria la notificazione della presente ordinanza non letta in pubblica udienza:

all'imputato T. A., presso il difensore di fiducia domiciliatario, a mezzo pec;

al difensore di fiducia, avv. Paolo Rivetti del Foro di Lecco, a mezzo pec;

alle pp.oo. G. Z. e A. B., residenti, rispettivamente, a ..., via ..., e a ..., via ...;

al pubblico ministero;

al Presidente del Consiglio dei ministri.

La cancelleria vorrà altresì comunicare la presente ordinanza ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e curare la trasmissione di tutti gli atti del procedimento alla Corte Costituzionale.

Lecco, 15 febbraio 2023

Il Giudice: SALVATORE



N. 80

*Ordinanza del 27 marzo 2023 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile
promosso da Ceca S.r.l. contro Regione Campania*

Miniere, cave e torbiere - Tributi - Norme della Regione Campania - Previsto obbligo del versamento, per i titolari di autorizzazione e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività di cava, di un contributo annuo commisurato all'entità del materiale estratto e destinato al finanziamento dei lavori di completamento e avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano (SA) nonché di tutte le attività di gestione societaria - Previsto obbligo del versamento, per i titolari di autorizzazioni e concessioni estrattive, di un ulteriore contributo ambientale annuo commisurato al tipo e alla quantità dei materiali estratti, con destinazione del cinquanta per cento del contributo ad alimentare il Fondo per la eco-sostenibilità e del restante cinquanta per cento al finanziamento di azioni amministrative di settore.

- Legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), art. 17; legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), art. 19.

TRIBUNALE DI NAPOLI

X SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, in composizione monocratica, in persona del giudice, dott. Ulisse Forziati, ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa civile iscritta al numero di ruolo riportato in epigrafe, promossa con atto di citazione in riassunzione notificato in data 2 luglio 2021;

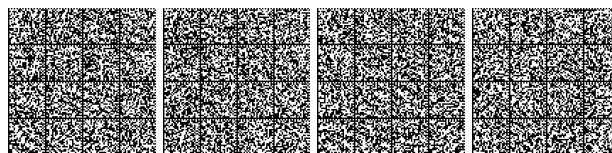
Da Ceca S.r.l., partita IVA n. 05091870633, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig. Giuseppe Conte, elettivamente domiciliata in Napoli, via Posillipo n. 349, presso lo studio del avv. Giancarlo Sorrentino, rappresentata e difesa dall'avv. Demetrio Fenucci in virtù di procura in calce all'atto di citazione, attrice;

Contro Regione Campania, cod. fiscale n. 80011990639, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, elettivamente domiciliata in Napoli, via S. Lucia n. 81, rappresentata e difesa dall'avv. Paola Parente in virtù di procura generale alle liti in atti, convenuta;

OSSERVA

1. La Ceca S.r.l. ha agito della Regione Campania per sentir accogliere le seguenti conclusioni: «Voglia il Tribunale adito, accertata l'illegittimità delle note prott. 73082 del 10 febbraio 2021 e 192999 del 12 aprile 2021, per l'effetto, previa, all'occorrenza, rimessione degli atti alla Corte costituzionale secondo quanto innanzi argomentato: - dichiarare che nulla è dovuto a titolo di contributi estrattivi da Ceca S.r.l.; - condannare la regione a restituire le somme corrisposte dalla società attrice, pari ad euro 57.613,57 oltre rivalutazione ed interessi sulla sorte rivalutata; - in ogni caso, ridurre nei limiti dell'equo e del giusto l'avversa pretesa, anche accertando e dichiarando il diritto della società attrice all'applicazione della premialità *ex art. 88 NTA PRAE*, con riduzione del contributo ambientale nella misura del 30% per l'avvenuto rispetto del programma di coltivazione, delle norme di sicurezza, della tutela dell'ambiente e dei lavoratori».

A fondamento delle suddette richieste, premesso di esercitare da decenni l'attività estrattiva nel sito ubicato in località «Fellino», nel Comune di Roccarainola (NA), l'attrice ha dedotto che: - con note prot. n. 73082 del 10 febbraio 2021 e n. 192999 del 12 aprile 2021, la Regione Campania l'aveva diffidata a presentare documentazione contabile attestante il versamento dei contributi dovuti, per l'attività estrattiva eseguita negli anni 2016-2020, al Comune di Roccarainola, ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 54/1985, nonché alla regione medesima, *ex* articoli 17 della legge regionale n. 15/2005 e 19 della legge regionale n. 1/2008, paventando in mancanza la decadenza dall'autorizzazione allo sfruttamento della cava; - con nota del 22 aprile 2021 aveva dato prova del pagamento dei contributi estrattivi *ex art. 18 della legge regionale n. 54/1985*, ma nel contempo aveva contestato la pretesa afferente i contributi imposti dalle



leggi n. 15/2005 e n. 1/2008, evidenziandone l'illegittimità per varie ragioni; - per non incorrere in sanzioni, aveva versato, con riserva di ripetizione, un primo acconto del 20% (pari ad euro 57.613,57) sui predetti contributi, annunciando l'intenzione di contestare l'avversa pretesa nelle competenti sedi giudiziarie; - in ogni caso, aveva diritto alla riduzione del 30% delle somme richieste ex art. 88 NTA PRAE, stante la regolare conduzione dell'attività; - i contributi dovuti in base all'art. 17 della legge n. 15/2005 non erano dovuti oltre il triennio, in quanto la norma era inserita nella legge finanziaria regionale, che, per espresso disposto dell'art. 1, aveva un'efficacia triennale; - non a caso l'aeroporto di Pontecagnano era stato avviato alla scadenza del triennio, ossia nel 2008; - la regione non aveva dato prova di aver costituito un fondo per la eco-sostenibilità, né di aver destinato somme di denaro al completamento e all'avvio dell'aeroporto di Pontecagnano; - le due leggi che avevano imposto i contributi contestati erano costituzionalmente illegittime per violazione degli articoli 3, 117, comma 1, 41, 117, comma 1 e comma 2, lettera e) ed s), ed erano in contrasto con il diritto comunitario (articoli 26, 28-37 e 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

La regione si è costituita, replicando che: - le due diffide impugnate erano atti endoprocedimentali, come tali privi di effetti lesivi della sfera giuridica della controparte, che quindi non aveva interesse ad agire in giudizio; - la domanda avente ad oggetto il riconoscimento della premialità prevista dall'art. 88 PRAE rientrava nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto l'applicazione della premialità non era automatica, ma presupponeva un procedimento amministrativo teso alla verifica della mancata violazione del programma di coltivazione e della riqualificazione ambientale; - il procedimento era ad istanza di parte, che, nel caso di specie, non era neanche stata presentata, con la conseguenza che allo stato la Ceca era titolare di un mero interesse legittimo all'eventuale riconoscimento della premialità; - le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla controparte erano manifestamente infondate.

La causa è stata assegnata in decisione all'udienza del 15 dicembre 2022.

2. Il Tribunale ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge regionale n. 15 dell'11 agosto 2005 e dell'art. 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008 per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le suddette questioni sono rilevanti e non appaiono manifestamente infondate per le ragioni di seguito esposte.

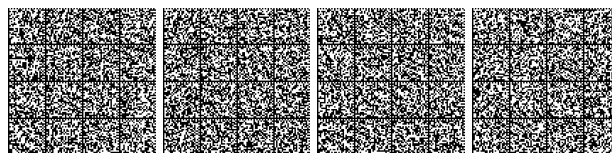
3. L'attività estrattiva in Regione Campania è sottoposta a tre prelievi economici, uno a favore del comune ove ha sede la cava, gli altri due da corrispondere alla regione.

In particolare, l'art. 18 della legge regionale della Campania n. 54 del 31 dicembre 1985, stabilisce quanto segue: «1. Fra il richiedente l'autorizzazione o la concessione e il comune o i comuni interessati, viene stipulata una convenzione, secondo lo schema tipo approvato dalla Giunta regionale, nel quale sarà previsto che il titolare dell'autorizzazione o della concessione è tenuto a versare, in unica soluzione entro il 31 dicembre di ogni anno, al comune o ai comuni interessati, un contributo sulla spesa necessaria per gli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area. 2. Il suddetto contributo verrà determinato dal Presidente della Giunta regionale o suo delegato in relazione al tipo, qualità o quantità del materiale estratto nell'anno ed in conformità alle tariffe stabilite dalla Giunta regionale. 3. Le somme introitate dai comuni, ai sensi del precedente comma 2, debbono essere prioritariamente utilizzate dai comuni medesimi per la realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava. 4. Il mancato pagamento comporta, comunque, la revoca della concessione o dell'autorizzazione».

Viene poi in rilievo l'art. 17 della legge regionale n. 15 dell'11 agosto 2005, a mente del quale «1. Il titolare di autorizzazione e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività di cava di cui alla legge regionale n. 54/1985, e successive modificazioni, è tenuto a versare alla Regione Campania, in un'unica soluzione, entro il 31 dicembre di ogni anno, un contributo annuo di euro 1,00 per ogni 10 metri cubi di materiale estratto con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge. 2. Le somme di cui al comma 1 quantificabili per l'anno 2005 in euro 800.000,00 sono iscritte nel bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla unità previsionale di base 9.31.71 della entrata ed alla unità previsionale di base 1.55.97 della spesa per il finanziamento nella misura dell'importo effettivamente riscosso dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa».

L'art. 5, comma 7, della legge regionale 18 gennaio 2016, n. 17, ha aggiunto al comma 2, dell'art. 17, dopo le parole «Pontecagnano-Sa», le seguenti parole: «nonché per tutte le attività di gestione societaria».

La norma in esame è stata modificata anche dall'art. 15, comma 1, lettere a) e b), della legge regionale 20 gennaio 2017, n. 3, che: - ha soppresso, al primo comma, le parole «in un'unica soluzione» e, sempre al primo comma, ha sostituito la parola «dicembre» con «marzo»; - ha introdotto il comma 1-bis, a mente del quale «I contributi dovuti ai sensi del comma 1 e dell'art. 19 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2008) possono essere versati in quattro rate trimestrali di pari importo, di cui la prima deve essere versata entro il 31 marzo dell'anno successivo all'anno di riferimento del volume estratto».



Infine, l'art. 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008 ha stabilito che «i titolari di autorizzazioni e concessioni estrattive sono tenuti annualmente, in aggiunta ai contributi di cui all'art. 18 della legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, e dell'art. 17 della legge regionale 11 agosto 2005, n. 15, al pagamento alla Regione Campania di un contributo ambientale così determinato: a) euro 1,50/mc per le pietre ad uso ornamentale; b) euro 0,90/mc per sabbie e ghiaie; c) euro 0,75/mc per gli altri materiali. 2. Il contributo indicato al comma 1 è corrisposto, entro il 31 marzo di ogni anno, sulla scorta dei volumi estratti nel corso dell'anno solare precedente in forza del titolo legittimante la coltivazione rilasciato in conformità del piano regionale delle attività estrattive. L'entità del contributo è aggiornata ogni due anni in relazione alle variazioni biennali intervenute nell'indice ISTAT del costo della vita; 3. L'importo dei contributi di cui al comma 1, quantificato in euro 1 milione 500 mila, è iscritto nel bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla UPB 11.81.80 della entrata ed è destinato per il 50 per cento ad alimentare il Fondo per la eco sostenibilità di cui all'art. 15, per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese iscritte alla UPB 2.68.156 concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

La stessa legge, art. 15, delinea poi i contenuti del fondo di eco sostenibilità, specificando che lo stesso è finalizzato al sostegno delle azioni regionali tese a promuovere la diffusione dell'impiego, nei processi produttivi e commerciali, di materiali ecocompatibili, biodegradabili e riciclabili e a favorire la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti di natura diversa.

2.1. Secondo quanto statuito dalla Corte di cassazione, i prelievi di cui si discute non hanno natura di tributi, atteso che non sono collegati alla redditività dell'attività di gestione delle cave, ma trovano la loro *ratio* «nell'esigenza di indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo, essendo certa l'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio e sull'ambiente inerenti alle zone limitrofe a quelle di collocazione della cava, ciò collegandosi altresì alla circostanza che il costo di un siffatto disagio finisce per gravare, coerentemente, su chi lo produce, in linea con le indicazioni di principio derivanti, in materia ambientale, dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre» (cfr. Cassazione, sez. un., 21 gennaio 2020, n. 1182).

Siamo dunque in presenza di contribuzioni finalizzate a compensare i danni, legittimamente prodotti, al bene ambiente dallo sfruttamento della cava, fornendo all'autorità amministrativa la provvista necessaria a ripristinare le condizioni ambientali e territoriali pregiudicate dall'attività di estrazione (cfr. Cassazione, sez. un., 21 gennaio 2020, n. 1182; Cassazione 9 giugno 2021, n. 16025; Cassazione 23 gennaio 2023, n. 1915, tutte relative ai contributi di cui si discute).

Come osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 52 dell'8 marzo 2018, la natura indennitaria dei contributi in oggetto è confermata dall'art. 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008, che specifica che il contributo ambientale da esso introdotto si aggiunge ai contributi già previsti dall'art. 18 della legge regionale n. 54 del 1985, sulla cui natura indennitaria non sussistono dubbi, e a quelli previsti dalla legge n. 15 del 2005.

Inoltre, il richiamo effettuato dall'art. 19 cit. ai contributi previsti dall'art. 17 della legge n. 15 del 2005 esclude in radice ogni dubbio circa la loro debenza anche per gli anni successivi all'entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2008 (cfr. Cassazione 23 gennaio 2023, n. 1915). Del resto, come in precedenza evidenziato, l'art. 17 è stato modificato nel 2016 e nel 2017, ad ulteriore conferma della sua vigenza anche oltre il triennio 2005-2008.

Non sembra dunque condivisibile l'argomento di parte attrice secondo cui il contributo ex art. 17 sarebbe dovuto soltanto sino al 2008.

3. Quanto all'altra tesi difensiva della Ceca, va osservato che il pagamento del contributo ex art. 17 della legge n. 17/2005 non è in alcun modo subordinato all'effettiva destinazione dei fondi all'aeroporto di Pontecagnano. Nessun elemento testuale presente nella norma consente di inferire tale subordinazione, sicché è del tutto irrilevante che la regione non abbia provato di aver destinato il gettito del contributo all'avvio e alla gestione dell'aeroporto di Pontecagnano.

Identico discorso deve essere fatto con riferimento al contributo previsto dalla legge n. 1/2008; esso deve essere pagato a prescindere dall'effettiva istituzione del fondo per la ecosostenibilità.

Peraltro, entrambe le norme indicano gli specifici capitoli di bilancio su cui dovranno confluire le somme versate dalle imprese del settore.

4. Le difese della regione non sembrano idonee a paralizzare l'iniziativa processuale della Ceca, atteso che, con la diffida n. di prot. 192999 del 12 aprile 2021 (unica materialmente presente in atti), l'ufficio competente ha chiesto la prova del pagamento dei contributi di cui si discute, rammentando all'attrice che il mancato versamento degli stessi



avrebbe comportato la decadenza dall'autorizzazione all'estrazione. Ne deriva che la Ceca ha interesse ad agire in giudizio al fine di ottenere una pronuncia che attesti la non debenza dei contributi richiesti da controparte e ciò anche al fine di recuperare l'acconto versato con riserva di ripetizione.

Quanto all'eccezione di difetto di giurisdizione, essa riguarda la differente questione del riconoscimento della premialità prevista dalle norme tecniche di attuazione del Piano regionale delle attività estrattive.

5. Chiarito quindi che le questioni di legittimità costituzionale sono rilevanti ai fini della decisione, in quanto non vi sono ragioni per non applicare all'attrice l'art. 17 della legge regionale n. 15 del 2005 e l'art. 19 della legge regionale n. 1 del 2008, occorre ora affrontare il tema della non manifesta infondatezza.

A tal fine è d'obbligo richiamare la *ratio* dei contributi in esame, che secondo il diritto vivente (vedi la giurisprudenza di legittimità richiamata al paragrafo n. 2 della presente ordinanza, nonché Corte costituzionale n. 52/2018) è quella di compensare la collettività dei pregiudizi causati all'ambiente circostante dall'attività di estrazione, dotando la pubblica amministrazione della provvista necessaria a porre in essere gli interventi volti a mitigare i danni ambientali connessi allo sfruttamento dei giacimenti estrattivi da parte delle imprese concessionarie o autorizzate.

Orbene, la suddetta *ratio* risulta soddisfatta dall'art. 18 della legge regionale della Campania n. 54 del 31 dicembre 1985, che destina il contributo da essa previsto, in via prioritaria, alla «realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava».

Il contributo imposto dall'art. 17 della legge regionale n. 15 del 2005 è invece del tutto avulso dalla logica indennitaria che lo dovrebbe sorreggere, in quanto non è destinato né a finanziare le azioni amministrative tese a ridurre il danno ambientale causato dalla coltivazione della cava, né a supportare azioni comunque volte al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio nei territori limitrofi a quelli ove è presente il giacimento estrattivo.

Il gettito ricavato dal contributo in esame è infatti vincolato alla realizzazione, all'avvio e alla gestione di un'opera infrastrutturale, quale l'aeroporto di Pontecagnano (SA), che non ha alcun rapporto con l'attività estrattiva, né può svolgere una funzione di compensazione del danno ambientale da essa causato, posto che, oltre ad essere collocato in altro comune rispetto a quello ove è presente la cava gestita dall'attrice, è a sua volta fonte di inquinamento ambientale (quanto meno acustico) e di pregiudizi di tipo paesaggistico all'area circostante.

Rispetto alla norma in esame si registra quindi uno scollamento tra lo scopo in tesi perseguito (compensazione dei pregiudizi causati all'ambiente e al paesaggio delle zone limitrofe a quella in cui si svolge l'attività di cava) e quello in concreto attuato (realizzazione e gestione di un'infrastruttura aeroportuale).

Difetta pertanto quella funzione indennitaria che giustifica l'applicazione di un siffatto contributo, con la conseguenza che la norma viola l'art. 3 sia perché irragionevole ed esuberante rispetto alla finalità perseguita, sia perché discriminatoria rispetto alle imprese che svolgono attività estrattiva, le quali, a differenza delle imprese dedite ad altre attività, devono contribuire al finanziamento dell'aeroporto di Pontecagnano, in assenza di ragioni idonee a imporre tale trattamento differenziato.

La finalità di compensazione del pregiudizio ambientale causato dall'attività estrattiva manca pure rispetto al contributo ambientale introdotto dall'art. 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008.

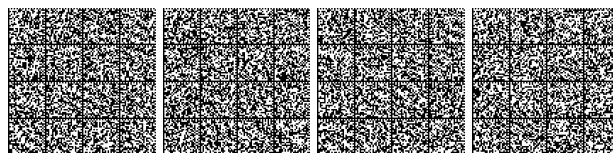
Le somme ricavate a tale titolo sono destinate «per il 50 per cento ad alimentare il Fondo per la eco-sostenibilità di cui all'art. 15, per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese iscritte alla UPB 2.68.156 concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

In base a quanto previsto dall'art. 15 della legge regionale n. 1 del 2008, il fondo per la ecosostenibilità è «finalizzato al sostegno delle azioni regionali tese a promuovere la diffusione dell'impiego nei processi produttivi e commerciali di materiali ecocompatibili, biodegradabili e riciclabili e a favorire la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti di natura diversa».

Orbene, si tratta sicuramente di azioni amministrative che hanno una valenza ambientale, ma non mirano in alcun modo a compensare il danno causato dall'attività di coltivazione delle cave, riguardando settori economici del tutto diversi.

In effetti, come osservato dalla difesa dell'attrice, il contributo dovrebbe essere posto a carico di chi si occupa della produzione di imballaggi e di chi produce rifiuti e non a carico delle imprese che gestiscono le cave. Far contribuire quest'ultime ad un fondo teso a mitigare danni ambientali relativi ad altri settori produttivi appare sicuramente irragionevole, oltre che del tutto slegato dalla funzione indennitaria che dovrebbe essere alla base del contributo di cui si discute.

Come efficacemente affermato da parte attrice, «è come se si imponesse ai produttori di pneumatici o frigoriferi un contributo finalizzato (non a consentire il miglior smaltimento dei relativi prodotti e a progettarne di meno impattanti,



ma) a mitigare l'impatto della cave attive su un determinato territorio. Si tratterebbe di una norma assolutamente irragionevole cui non potrebbe riconoscersi la funzione di indennizzare le comunità su cui impattano la produzione e l'uso di frigoriferi e pneumatici dai relativi oneri ambientali. Allo stesso modo è irragionevole e sproporzionata la norma in esame allorché fa gravare sull'attività di cava un contributo teso a mitigare l'impatto di attività di impresa diverse ed ulteriori le quali, invece, sarebbero le naturali destinatarie di una tale imposizione secondo un ordinario criterio di ragionevolezza e proporzionalità, clamorosamente violato».

Quanto al restante 50% per cento del gettito del contributo, esso è finalizzato a sovvenzionare «i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

Stavolta si tratta di attività collegate alla gestione amministrativa del settore, ma, quanto alle prime due destinazioni, esse sono già coperte, da un punto di vista finanziario, sicché chiedere un'ulteriore contribuzione appare, ancora una volta, irragionevole.

Ed invero, l'art. 17 della legge regionale n. 54 del 1985 pone l'attività di recupero ambientale a carico di chi sfrutta la cava; a garanzia di tale obbligazione è previsto l'obbligo di versare una cauzione o altra idonea garanzia. L'art. 6 della legge regionale n. 54 del 1984, stabilisce, infatti, che al momento del rilascio dell'autorizzazione, «viene inoltre disposto il versamento di una cauzione o la prestazione di idonee garanzie a carico del richiedente relativamente agli interventi atti a garantire il recupero o la ricomposizione del paesaggio naturale alterato» (comma 2). Inoltre, «nel caso di inadempienza del soggetto autorizzato, la regione impiega il suddetto deposito per la ricomposizione ambientale o il recupero, entro novanta giorni dalla notificazione della diffida inviata al soggetto titolare, fermo il diritto a richiedere gli eventuali ulteriori danni» (comma 4).

Quanto al progetto unitario del comparto, l'art. 23, comma 7, delle norme tecniche del Piano regionale delle attività estrattive stabilisce che laddove sia necessario compilarlo d'ufficio, «il costo sostenuto per la sua redazione è posto a totale carico degli esercenti l'attività estrattiva in proporzione ai volumi complessivi dei materiali coltivabili con le singole autorizzazioni e concessioni estrattive ed il relativo pagamento avviene al momento del rilascio dei titoli legittimanti l'attività estrattiva».

Dunque, l'art. 19 della legge regionale n. 1 del 2008, da un lato, destina il 50% del contributo ad azioni amministrative in campo ambientale, che nulla hanno a che vedere con l'attività di sfruttamento della cave, dall'altro, vincola il restante 50% ad azioni amministrative del settore, che sono però già finanziate in base ad altre disposizioni normative, che pongono i relativi costi comunque a carico delle imprese estrattive. Deriva da ciò l'irragionevolezza del contributo ambientale di cui si discute, che, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, è privo della funzione indennitaria, che lo dovrebbe caratterizzare, oltre a tradursi in un ulteriore inutile costo a carico delle aziende del settore, che già contribuiscono alla compensazione del danno ambientale da esse prodotto attraverso il versamento dei contributi previsti dalla legge regionale n. 54 del 1985.

È vero che una parte del contributo è destinato «al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave», ma tale specifica finalità non può da sola sopperire alla sostanziale mancanza di natura indennitaria del prelievo.

A quanto precede va aggiunto, per ragioni di completezza e in replica agli altri rilievi sollevati da parte attrice, che i contributi in esame non sembrano violare il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, né la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, in quanto essi si applicano indistintamente a tutte le imprese che svolgono l'attività estrattiva in Regione Campania e non pongono limiti alla circolazione delle merci e alla libertà di stabilimento, mentre il maggior aggravio economico che si registra rispetto a quanto avviene in altre regioni, è conseguenza fisiologica dell'attribuzione della materia *de qua* alla competenza legislativa regionale (cfr. Cassazione 23 gennaio 2023, n. 1915).

In conclusione, in base a quanto sino ad ora esposto, il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Campania n. 15 dell'11 agosto 2005 e dell'art. 19 della legge della Regione Campania n. 1 del 30 gennaio 2008 per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Soltanto la caducazione delle suddette disposizioni è in grado di riportare alla razionalità il settore, ponendo un limite al potere del legislatore regionale di imporre «balzelli» privi, in concreto, della funzione indennitaria, che li giustificerebbe in via astratta.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Campania n. 15 dell'11 agosto 2005 e dell'art. 19 della legge della Regione Campania n. 1 del 30 gennaio 2008 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Ordina che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Campania, nonché comunicato al Presidente del Consiglio regionale della Campania e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Sospende il presente giudizio.

Napoli, 27 marzo 2023

Il Giudice

23C00107

N. 81

*Ordinanza del 27 marzo 2023 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile
promosso da DE.CAV. S.r.l. contro Regione Campania*

- Miniere, cave e torbiere - Tributi - Norme della Regione Campania - Previsto obbligo del versamento, per i titolari di autorizzazione e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività di cava, di un contributo annuo commisurato all'entità del materiale estratto e destinato al finanziamento dei lavori di completamento e avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano (SA) nonché di tutte le attività di gestione societaria - Previsto obbligo del versamento, per i titolari di autorizzazioni e concessioni estrattive, di un ulteriore contributo ambientale annuo commisurato al tipo e alla quantità dei materiali estratti, con destinazione del cinquanta per cento del contributo ad alimentare il Fondo per la eco-sostenibilità e del restante cinquanta per cento al finanziamento di azioni amministrative di settore.**
- Legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), art. 17; legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), art. 19.

TRIBUNALE DI NAPOLI

X SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, in composizione monocratica, in persona del giudice, dott. Ulisse Forziati, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al numero di ruolo n. 18308/2021 di r.g., promossa con atto di citazione in riassunzione notificato in data 12 luglio 2021, da DE.CAV. S.r.l., partita IVA 01032210658, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig.ra Anna Maria De Rosa, elettivamente domiciliata in Napoli, via Posillipo n. 349, presso lo studio dell'avv. Giancarlo Sorrentino, rappresentata e difesa dall'avv. Demetrio Fenucci in virtù di procura in calce all'atto di citazione – attrice, contro Regione Campania – convenuta – contumace.

OSSERVA

§ 1. Con ricorso proposto dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Napoli, la DE.CAV. S.r.l. (di seguito Decav) ha impugnato il decreto dirigenziale n. 22/825 del 20 gennaio 2017, con cui la Regione Campania l'aveva autorizzata, parzialmente e provvisoriamente, in via di autotutela, a svolgere una serie di lavori di messa in sicurezza della cava sita in località «Fiumillo», nel Comune di Battipaglia, e a commercializzare una parte dei materiali movimentati.



In particolare, l'attrice ha censurato il decreto nella parte in cui: *a)* sancisce che l'autorizzazione, a pena di revoca del provvedimento, comporta l'impegno da parte della ditta a provvedere entro il 31 dicembre di ogni anno, al versamento del contributo ambientale *ex art.* 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008 e del contributo previsto dall'*art.* 17 della legge regionale n. 15 dell'11 agosto 2005, relativamente ai volumi effettivamente scavati nel periodo; *b)* dispone che Decav, sempre a pena di revoca dell'autorizzazione, ottemperi, prima dell'inizio dei lavori, al pagamento delle somme dovute per le medesime causali in forza del decreto n. 240/616 del 19 luglio 2011, somme pari, per gli anni dal 2007 al 2011, a euro 17.069,78 (contributo ai sensi della legge n. 15 del 2005) e a euro 97.626,93 (contributo ai sensi della legge n. 1 del 2008).

Con sentenza n. 5766/2021 del 18 maggio 2021, la Commissione tributaria provinciale ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice tributario in favore del giudice ordinario.

La Decav ha quindi riassunto il giudizio dinanzi a questo Tribunale, ritenendo di non dovere nulla alla Regione per i contributi previsti dalle leggi regionali in precedenza indicate. In particolare, l'attrice ha dedotto che: – i contributi relativi al periodo 2007-2011 non erano dovuti, in quanto nel suddetto lasso temporale non aveva svolto attività estrattiva, essendosi limitata ad eseguire un intervento di messa in sicurezza dell'area autorizzato dalla Regione, la quale aveva imposto il trattamento del materiale prodotto come rifiuto, vietandone espressamente la commercializzazione; – le pretese relative ai suddetti anni erano in ogni caso prescritte, in quanto il provvedimento le era stato comunicato soltanto in data 4 ottobre 2016; – l'*art.* 17 della legge n. 15/2005 aveva cessato di avere efficacia in data 31 dicembre 2008, in quanto inserito nella legge finanziaria regionale, che, per espresso disposto dell'*art.* 1, aveva efficacia triennale; – non a caso l'aeroporto di Pontecagnano era stato avviato alla scadenza del triennio, ossia nel 2008; – la Regione non aveva dato prova di aver costituito un Fondo per la ecosostenibilità, né di aver destinato somme di denaro al completamento e all'avvio dell'aeroporto di Pontecagnano; – le leggi che avevano imposto i contributi in oggetto erano costituzionalmente illegittime per violazione degli *artt.* 3, 117, comma 1, 41, 117, comma 1 e comma 2, lettera *e)* ed *s)*, ed erano in contrasto con il diritto comunitario (*artt.* 26, 28-37 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Ciò dedotto, ha chiesto l'accoglimento delle seguenti conclusioni: «Voglia il Tribunale adito, accertata l'illegittimità del decreto dirigenziale n. 22/825/2017 del 20 gennaio 2017, per l'effetto, previa, all'occorrenza, rimessione degli atti alla Corte costituzionale secondo quanto innanzi argomentato: – dichiarare che nulla è dovuto a titolo di contributi estrattivi da parte di Decav; – in ogni caso ridurre nei limiti dell'equo e del giusto l'avversa pretesa».

La Regione è rimasta contumace.

§ 2. Il Tribunale ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'*art.* 17 della legge regionale n. 15 dell'11 agosto 2005 e dell'*art.* 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008 per violazione dell'*art.* 3 della Costituzione.

Le suddette questioni sono rilevanti e non appaiono manifestamente infondate per le ragioni di seguito esposte.

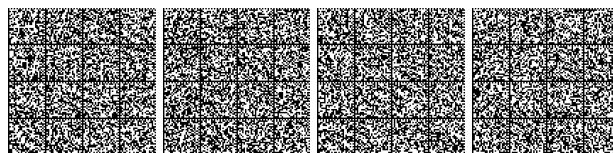
§ 3. L'attività estrattiva in Regione Campania è sottoposta a tre prelievi economici, uno a favore del Comune ove ha sede la cava, gli altri due da corrispondere alla Regione.

In particolare, l'*art.* 18 della legge regionale della Campania n. 54 del 31 dicembre 1985, stabilisce quanto segue: «1. Fra il richiedente l'autorizzazione o la concessione e il Comune o i Comuni interessati, viene stipulata una convenzione, secondo lo schema tipo approvato dalla Giunta regionale, nel quale sarà previsto che il titolare dell'autorizzazione o della concessione è tenuto a versare, in unica soluzione entro il 31 dicembre di ogni anno, al Comune o ai Comuni interessati, un contributo sulla spesa necessaria per gli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area. 2. Il suddetto contributo verrà determinato dal Presidente della Giunta regionale o suo delegato in relazione al tipo, qualità o quantità del materiale estratto nell'anno ed in conformità alle tariffe stabilite dalla Giunta regionale. 3. Le somme introitate dai Comuni, ai sensi del precedente comma 2, debbono essere prioritariamente utilizzate dai Comuni medesimi per la realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava. 4. Il mancato pagamento comporta, comunque, la revoca della concessione o dell'autorizzazione».

Viene poi in rilievo l'*art.* 17 della legge regionale n. 15 dell'11 agosto 2005, a mente del quale «1. Il titolare di autorizzazione e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività di cava di cui alla legge regionale n. 54/85, e successive modificazioni, è tenuto a versare alla Regione Campania, in un'unica soluzione, entro il 31 dicembre di ogni anno, un contributo annuo di euro 1,00 per ogni 10 metri cubi di materiale estratto con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge. 2. Le somme di cui al comma 1 quantificabili per l'anno 2005 in euro 800.000,00 sono iscritte nel Bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla unità previsionale di base 9.31.71 della entrata ed alla unità previsionale di base 1.55.97 della spesa per il finanziamento nella misura dell'importo effettivamente riscosso dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa».

L'*art.* 5, comma 7, della legge regionale 18 gennaio 2016, n. 17, ha aggiunto al comma 2, dell'*art.* 17, dopo le parole «Pontecagnano-Sa», le seguenti parole: «nonché per tutte le attività di gestione societaria».

La norma in esame è stata modificata anche dall'*art.* 15, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge regionale 20 gennaio 2017, n. 3, che: – ha soppresso, al primo comma, le parole «in un'unica soluzione» e, sempre al primo comma, ha sostituito la



parola «dicembre» con «marzo»; – ha introdotto il comma 1-*bis*, a mente del quale «I contributi dovuti ai sensi del comma 1 e dell'art. 19 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria 2008) possono essere versati in quattro rate trimestrali di pari importo, di cui la prima deve essere versata entro il 31 marzo dell'anno successivo all'anno di riferimento del volume estratto».

Infine, l'art. 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008 ha stabilito che «i titolari di autorizzazioni e concessioni estrattive sono tenuti annualmente, in aggiunta ai contributi di cui all'art. 18 della legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, e dell'art. 17 della legge regionale 11 agosto 2005, n. 15, al pagamento alla Regione Campania di un contributo ambientale così determinato: a) euro 1,50/mc per le pietre ad uso ornamentale; b) euro 0,90/mc per sabbie e ghiaie; c) euro 0,75/mc per gli altri materiali. 2. Il contributo indicato al comma 1 è corrisposto, entro il 31 marzo di ogni anno, sulla scorta dei volumi estratti nel corso dell'anno solare precedente in forza del titolo legittimante la coltivazione rilasciato in conformità del piano regionale delle attività estrattive. L'entità del contributo è aggiornata ogni due anni in relazione alle variazioni biennali intervenute nell'indice ISTAT del costo della vita. 3. L'importo dei contributi di cui al comma 1, quantificato in euro 1 milione 500 mila, è iscritto nel Bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla UPB 11.81.80 della entrata ed è destinato per il 50 per cento ad alimentare il Fondo per la ecosostenibilità di cui all'art. 15, per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese iscritte alla UPB 2.68.156 concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

La stessa legge, art. 15, delinea poi i contenuti del Fondo di ecosostenibilità, specificando che lo stesso è finalizzato al sostegno delle azioni regionali tese a promuovere la diffusione dell'impiego, nei processi produttivi e commerciali, di materiali ecocompatibili, biodegradabili e riciclabili e a favorire la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti di natura diversa.

§ 2.1. Secondo quanto statuito dalla Corte di cassazione, i prelievi di cui si discute non hanno natura di tributi, atteso che non sono collegati alla redditività dell'attività di gestione delle cave, ma trovano la loro *ratio* «nell'esigenza di indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo, essendo certa l'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio e sull'ambiente inerenti alle zone limitrofe a quelle di collocazione della cava, ciò collegandosi altresì alla circostanza che il costo di un siffatto disagio finisce per gravare, coerentemente, su chi lo produce, in linea con le indicazioni di principio derivanti, in materia ambientale, dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre» (cfr. Cass., sez. un., 21 gennaio 2020, n. 1182).

Siamo dunque in presenza di contribuzioni finalizzate a compensare i danni, legittimamente prodotti, al bene ambiente dallo sfruttamento della cava, fornendo all'autorità amministrativa la provvista necessaria a ripristinare le condizioni ambientali e territoriali pregiudicate dall'attività di estrazione (cfr. Cass., sez. un., 21 gennaio 2020, n. 1182; Cass. 9 giugno 2021, n. 16025; Cass. 23 gennaio 2023, n. 1915, tutte relative ai contributi di cui si discute).

Come osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 52 dell'8 marzo 2018, la natura indennitaria dei contributi in oggetto è confermata dall'art. 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008, che specifica che il contributo ambientale da esso introdotto si aggiunge ai contributi già previsti dall'art. 18 della legge regionale n. 54 del 1985, sulla cui natura indennitaria non sussistono dubbi, e a quelli previsti dalla legge n. 15 del 2005.

Inoltre, il richiamo effettuato dall'art. 19 cit. ai contributi previsti dall'art. 17 della legge n. 15 del 2005 esclude in radice ogni dubbio circa la loro debenza anche per gli anni successivi all'entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2008 (cfr. Cass. 23 gennaio 2023, n. 1915). Del resto, come in precedenza evidenziato, l'art. 17 è stato modificato nel 2016 e nel 2017, ad ulteriore conferma della sua vigenza anche oltre il triennio 2005-2008.

Non sembra dunque condivisibile l'argomento di parte attrice secondo cui il contributo ex art. 17 sarebbe dovuto soltanto sino al 2008.

§ 3. Le altre argomentazioni della Decav, secondo cui non vi sarebbe stata attività estrattiva nel periodo 2007-2011 e secondo cui le pretese della Regione rispetto a tale periodo sarebbero prescritte non escludono la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare, in quanto, laddove fossero fondate, riguarderebbero soltanto il suddetto periodo di tempo, mentre la domanda dell'attrice mira ad escludere l'obbligo di pagamento dei contributi di cui si discute anche per il periodo successivo.

Resta quindi necessario stabilire se le leggi che impongono i suddetti contributi siano o meno costituzionalmente legittime.

§ 3.1. In ogni caso gli argomenti relativi al periodo 2007-2011 non sembrano condivisibili.

Lo sfruttamento del giacimento anche nel lasso di tempo in precedenza indicato risulta confermato, in primo luogo, dal decreto regionale n. 31 del 21 marzo 2007, che ha autorizzato espressamente l'attività estrattiva, senza prevedere alcun divieto di commercializzazione dei materiali estratti e precisando che il recupero ambientale e i lavori di messa in sicurezza riguardavano la sola zona «B» dell'area di cava (cfr. doc. 2 attrice).



In secondo luogo, i documenti prodotti al n. 12 del fascicolo di parte attrice attestano l'esecuzione di attività estrattiva finalizzata alla commercializzazione del materiale estratto con la sola eccezione degli anni 2012 e 2013, che però non sono interessati dalla richiesta di pagamento degli arretrati avanzata dalla Regione con il decreto n. 22/825. Soltanto rispetto agli anni da ultimo menzionati il materiale estratto non fu commercializzato, perché in parte stoccato in loco per procedere alla ricomposizione ambientale e in parte destinato a rifiuto, mentre rispetto agli anni 2007-2011, il materiale fu in parte stoccato temporaneamente in loco per la ricomposizione ambientale, mentre per la restante parte fu commercializzato.

§ 3.2. Altrettanto non condivisibile è la tesi circa la prescrizione quinquennale degli importi reclamati dalla Regione.

Occorre premettere che «la prescrizione quinquennale prevista dall'art. 2948, n. 4 del codice civile, per tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad un anno o in termini più brevi si riferisce alle obbligazioni periodiche o di durata, caratterizzate dalla pluralità e dalla periodicità delle prestazioni, aventi un titolo unico ma ripetute nel tempo, ma non è applicabile alle obbligazioni nelle quali la periodicità si riferisce esclusivamente alla presentazione di rendiconti e non anche al pagamento dei debiti accertati e liquidati nei rendiconti medesimi, né alle prestazioni derivanti da un unico debito rateizzato in più versamenti periodici, per le quali opera la ordinaria prescrizione decennale» (cfr. Cass. 6 dicembre 2006, n. 26161).

Inoltre, è stato precisato che le obbligazioni periodiche o di durata sono «caratterizzate dal fatto che la prestazione è suscettibile di adempimento solo col decorso del tempo, di guisa che soltanto con il protrarsi dell'adempimento nel tempo si realizza la causa del rapporto obbligatorio e può essere soddisfatto l'interesse del creditore per il tramite della ricezione di più prestazioni, aventi un titolo unico, ma ripetute nel tempo ed autonome le une dalle altre» (cfr. Cass. 3 settembre 1993, n. 9295).

Nel caso in esame i contributi si riferiscono alla produzione annuale della cava, ma manca il requisito della periodicità, nel senso che l'interesse del creditore non è collegato al protrarsi nel tempo dell'adempimento. In altre parole, siamo in presenza di pretese autonome che riguardano il singolo anno di coltivazione della cava e che possono non sorgere, laddove la coltivazione sia mancata. Ad avviso del Tribunale ai contributi in esame possono essere applicati gli stessi principi relativi a tributi quali IRPEF, IVA, IRAP, rispetto ai quali si sostiene che «l'obbligazione tributaria, pur consistendo in una prestazione a cadenza annuale, ha carattere autonomo ed unitario ed il pagamento non è mai legato ai precedenti bensì risente di nuove ed autonome valutazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti impositivi» (da ultimo, Cass. 26 giugno 2020, n. 12740).

Pertanto, trattandosi di prestazioni autonome ed istantanee, prive della caratteristica della necessaria protrazione nel tempo, la prescrizione applicabile è quella decennale, che è stata interrotta in data 4 ottobre 2016, come ammesso da parte attrice a p. 7 dell'atto di citazione in riassunzione.

§ 3.4. Infine, il pagamento del contributo ex art. 17 della legge n. 17/2005 non è in alcun modo subordinato all'effettiva destinazione dei fondi all'aeroporto di Pontecagnano. Nessun elemento testuale presente nella norma consente di inferire tale subordinazione, sicché è del tutto irrilevante che la Regione non abbia provato di aver destinato il gettito del contributo all'avvio e alla gestione dell'aeroporto di Pontecagnano.

Identico discorso deve essere fatto con riferimento al contributo previsto dalla legge n. 1/2008; esso deve essere pagato a prescindere dall'effettiva istituzione del Fondo per la ecosostenibilità.

Pertanto, entrambe le norme indicano gli specifici capitoli di bilancio su cui dovranno confluire le somme versate dalle imprese del settore.

§ 4. Chiarito quindi che le questioni di legittimità costituzionale sono rilevanti ai fini della decisione, in quanto non vi sono ragioni per non applicare all'attrice l'art. 17 della legge regionale n. 15 del 2005 e l'art. 19 della legge regionale n. 1 del 2008, occorre ora affrontare il tema della non manifesta infondatezza.

A tal fine è d'obbligo richiamare la *ratio* dei contributi in esame, che secondo il diritto vivente (vedi la giurisprudenza di legittimità richiamata al paragrafo n. 2 della presente ordinanza, nonché Corte costituzionale n. 52/2018) è quella di compensare la collettività dei pregiudizi causati all'ambiente circostante dall'attività di estrazione, dotando la P.A. della provvista necessaria a porre in essere gli interventi volti a mitigare i danni ambientali connessi allo sfruttamento dei giacimenti estrattivi da parte delle imprese concessionarie o autorizzate.

Orbene, la suddetta *ratio* risulta soddisfatta dall'art. 18 della legge regionale della Campania n. 54 del 31 dicembre 1985, che destina il contributo da essa previsto, in via prioritaria, alla «realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava».

Il contributo imposto dall'art. 17 della legge regionale n. 15 del 2005 è invece del tutto avulso dalla logica indennitaria che lo dovrebbe sorreggere, in quanto non è destinato né a finanziare le azioni amministrative tese a ridurre il danno ambientale causato dalla coltivazione della cava, né a supportare azioni comunque volte al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio nei territori limitrofi a quelli ove è presente il giacimento estrattivo.

Il gettito ricavato dal contributo in esame è infatti vincolato alla realizzazione, all'avvio e alla gestione di un'opera infrastrutturale, quale l'aeroporto di Pontecagnano (SA), che non ha alcun rapporto con l'attività estrattiva, né può svolgere una



funzione di compensazione del danno ambientale da essa causato, posto che, oltre ad essere collocato in altro Comune rispetto a quello ove è presente la cava gestita dall'attrice, è a sua volta fonte di inquinamento ambientale (quanto meno acustico) e di pregiudizi di tipo paesaggistico all'area circostante.

Rispetto alla norma in esame si registra quindi uno scollamento tra lo scopo in tesi perseguito (compensazione dei pregiudizi causati all'ambiente e al paesaggio delle zone limitrofe a quella in cui si svolge l'attività di cava) e quello in concreto attuato (realizzazione e gestione di un'infrastruttura aereoportuale).

Difetta pertanto quella funzione indennitaria che giustifica l'applicazione di un siffatto contributo, con la conseguenza che la norma viola l'art. 3 sia perché irragionevole ed esuberante rispetto alla finalità perseguita, sia perché discriminatoria rispetto alle imprese che svolgono attività estrattiva, le quali, a differenza delle imprese dedite ad altre attività, devono contribuire al finanziamento dell'aeroporto di Pontecagnano, in assenza di ragioni idonee a imporre tale trattamento differenziato.

La finalità di compensazione del pregiudizio ambientale causato dall'attività estrattiva manca pure rispetto al contributo ambientale introdotto dall'art. 19 della legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008.

Le somme ricavate a tale titolo sono destinate «per il 50 per cento ad alimentare il Fondo per la ecosostenibilità di cui all'art. 15, per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese iscritte alla UPB 2.68.156 concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

In base a quanto previsto dall'art. 15 della legge regionale n. 1 del 2008, il Fondo per la ecosostenibilità è «finalizzato al sostegno delle azioni regionali tese a promuovere la diffusione dell'impiego nei processi produttivi e commerciali di materiali ecocompatibili, biodegradabili e riciclabili e a favorire la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti di natura diversa».

Orbene, si tratta sicuramente di azioni amministrative che hanno una valenza ambientale, ma non mirano in alcun modo a compensare il danno causato dall'attività di coltivazione delle cave, riguardando settori economici del tutto diversi.

In effetti, come osservato dalla difesa dell'attrice, il contributo dovrebbe essere posto a carico di chi si occupa della produzione di imballaggi e di chi produce rifiuti e non a carico delle imprese che gestiscono le cave. Far contribuire quest'ultime ad un fondo teso a mitigare danni ambientali relativi ad altri settori produttivi appare sicuramente irragionevole, oltre che del tutto slegato dalla funzione indennitaria che dovrebbe essere alla base del contributo di cui si discute.

Come efficacemente affermato da parte attrice, «è come se si imponesse ai produttori di pneumatici o frigoriferi un contributo finalizzato (non a consentire il miglior smaltimento dei relativi prodotti e a progettarne di meno impattanti, ma) a mitigare l'impatto della cave attive su un determinato territorio. Si tratterebbe di una norma assolutamente irragionevole cui non potrebbe riconoscersi la funzione di indennizzare le comunità su cui impattano la produzione e l'uso di frigoriferi e pneumatici dai relativi oneri ambientali. Allo stesso modo è irragionevole e sproporzionata la norma in esame allorquando fa gravare sull'attività di cava un contributo teso a mitigare l'impatto di attività di impresa diverse ed ulteriori le quali, invece, sarebbero le naturali destinatarie di una tale imposizione secondo un ordinario criterio di ragionevolezza e proporzionalità, clamorosamente violato».

Quanto al restante 50 per cento del gettito del contributo, esso è finalizzato a sovvenzionare «i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

Stavolta si tratta di attività collegate alla gestione amministrativa del settore, ma, quanto alle prime due destinazioni, esse sono già coperte, da un punto di vista finanziario, sicché chiedere un'ulteriore contribuzione appare, ancora una volta, irragionevole.

Ed invero, l'art. 17 della legge regionale n. 54 del 1985 pone l'attività di recupero ambientale a carico di chi sfrutta la cava; a garanzia di tale obbligazione è previsto l'obbligo di versare una cauzione o altra idonea garanzia. L'art. 6 della legge regionale n. 54 del 1984, stabilisce, infatti, che al momento del rilascio dell'autorizzazione, «viene inoltre disposto il versamento di una cauzione o la prestazione di idonee garanzie a carico del richiedente relativamente agli interventi atti a garantire il recupero o la ricomposizione del paesaggio naturale alterato» (comma 2). Inoltre, «nel caso di inadempienza del soggetto autorizzato, la Regione impiega il suddetto deposito per la ricomposizione ambientale o il recupero, entro novanta giorni dalla notificazione della diffida inviata al soggetto titolare, fermo il diritto a richiedere gli eventuali ulteriori danni» (comma 4).

Quanto al progetto unitario del comparto, l'art. 23, comma 7, delle norme tecniche del Piano regionale delle attività estrattive stabilisce che laddove sia necessario compilarlo d'ufficio, «il costo sostenuto per la sua redazione è posto a totale carico degli esercenti l'attività estrattiva in proporzione ai volumi complessivi dei materiali coltivabili con le singole autorizzazioni e concessioni estrattive ed il relativo pagamento avviene al momento del rilascio dei titoli legittimanti l'attività estrattiva».

Dunque, l'art. 19 della legge regionale n. 1 del 2008, da un lato, destina il 50 per cento del contributo ad azioni amministrative in campo ambientale, che nulla hanno a che vedere con l'attività di sfruttamento della cave, dall'altro, vincola il



restante 50 per cento ad azioni amministrative del settore, che sono però già finanziate in base ad altre disposizioni normative, che pongono i relativi costi comunque a carico delle imprese estrattive. Deriva da ciò l'irragionevolezza del contributo ambientale di cui si discute, che, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, è privo della funzione indennitaria, che lo dovrebbe caratterizzare, oltre a tradursi in un ulteriore inutile costo a carico delle aziende del settore, che già contribuiscono alla compensazione del danno ambientale da esse prodotto attraverso il versamento dei contributi previsti dalla legge regionale n. 54 del 1985.

È vero che una parte del contributo è destinato «al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave», ma tale specifica finalità non può da sola sopperire alla sostanziale mancanza di natura indennitaria del prelievo.

A quanto precede va aggiunto, per ragioni di completezza e in replica agli altri rilievi sollevati da parte attrice, che i contributi in esame non sembrano violare il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, né la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, in quanto essi si applicano indistintamente a tutte le imprese che svolgono l'attività estrattiva in Regione Campania e non pongono limiti alla circolazione delle merci e alla libertà di stabilimento, mentre il maggior aggravio economico che si registra rispetto a quanto avviene in altre regioni, è conseguenza fisiologica dell'attribuzione della materia *de qua* alla competenza legislativa regionale (*cf.* Cass. 23 gennaio 2023, n. 1915).

In conclusione, in base a quanto sino ad ora esposto, il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Campania n. 15 dell'11 agosto 2005 e dell'art. 19 della legge della Regione Campania n. 1 del 30 gennaio 2008 per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Soltanto la caducazione delle suddette disposizioni è in grado di riportare alla razionalità il settore, ponendo un limite al potere del legislatore regionale di imporre «balzelli» privi, in concreto, della funzione indennitaria, che li giustificerebbe in via astratta.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Campania n. 15 dell'11 agosto 2005 e dell'art. 19 della legge della Regione Campania n. 1 del 30 gennaio 2008 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Ordina che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Campania, nonché comunicato al Presidente del Consiglio regionale della Campania e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Sospende il presente giudizio.

Napoli, 27 marzo 2023

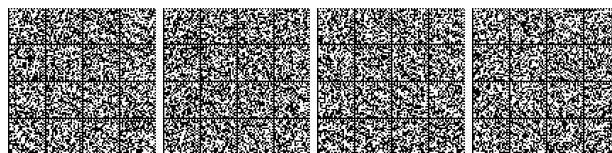
Il Giudice: FORZIATI

23C00108

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-025) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 5,00

