

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

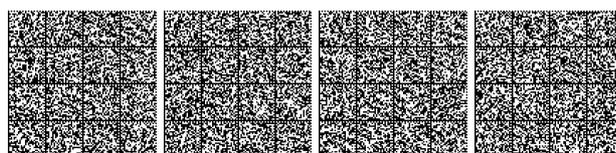
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 aprile 2025

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

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 36. Sentenza 30 gennaio - 27 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo tributario - Nuove prove in appello - Divieto assoluto, introdotto per mezzo di decreto legislativo, di deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti - Irragionevolezza e violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale.

Processo tributario - Nuove prove in appello - Limiti e preclusioni - Disciplina transitoria - Applicazione immediata ai giudizi di appello già instaurati a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore della novella, anziché a quelli il cui primo grado sia instaurato successivamente all'entrata in vigore della novella - Irragionevolezza e violazione del principio del giusto processo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo tributario - Nuove prove in appello - Divieto assoluto, introdotto per mezzo di decreto legislativo, di deposito delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'articolo 14 comma 6-bis - Denunciata violazione dei criteri di delega, irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e del giusto processo e del raggiungimento di una decisione giusta - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 58, comma 3, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, commi primo e secondo.

Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 marzo 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo – Impresa e imprenditore – Norme della Regione Toscana – Previsione che gli alberghi possono associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, salvo che il comune non stabilisca una percentuale inferiore, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri, misurati nel più breve percorso pedonale possibile, dalla struttura medesima, purché sia garantita l'unitarietà della gestione, l'utilizzo dei servizi della struttura alberghiera e gli *standard* qualitativi e di sicurezza analoghi al livello di classificazione dell'albergo – Previsione che, ferma restando la possibilità di mantenere i requisiti strutturali e igienico-sanitari stabiliti per le case di civile abitazione, l'utilizzo delle unità immobiliari per le previste attività è consentito previo mutamento, ai fini urbanistici, della destinazione d'uso da residenziale a turistico-ricettiva.

Turismo – Impresa e imprenditore – Norme della Regione Toscana - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione – Previsione che l'esercizio delle attività ricettive è consentito esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva – Previsione che l'attività di affittacamere, o di *bed and breakfast*, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile riferibili al medesimo, in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura – Previsione che gli affittacamere, i *bed and breakfast*, le case e appartamenti per vacanze e le residenze d'epoca possono essere gestiti unicamente



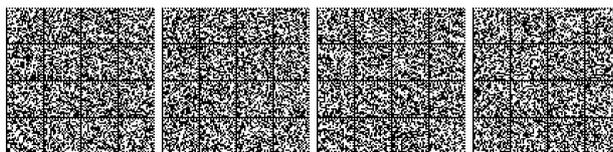
in forma imprenditoriale – Disposizioni transitorie in materia di strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione – Previsione che la disciplina di cui all'art. 41, comma 3, della legge regionale n. 61 del 2024 si applica a far data dal 1° luglio 2026 e che fino a tale data le abitazioni utilizzate per le attività di cui al medesimo art. 41 possono avere, ai fini urbanistici, sia destinazione d'uso residenziale sia turistico-ricettiva.

Turismo – Locazione – Norme della Regione Toscana – Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve – Previsione che consente ai comuni a più alta densità turistica e ai capoluoghi di provincia di individuare, con proprio regolamento, zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve esercitate anche in forma imprenditoriale – Previsione che tali criteri e limiti sono dettati nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione e sono individuati al fine di perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale e per garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine – Previsione, che i medesimi criteri sono definiti, tra l'altro, tenendo conto di ogni altro elemento utile ai fini della valutazione dell'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi.

Turismo – Agenzie di viaggi – Norme della Regione Toscana – Requisiti e obblighi per l'esercizio dell'attività – Previsione che il direttore tecnico deve prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività in una sola agenzia.

Turismo – Professioni – Norme della Regione Toscana – Accompagnatore turistico – Previsione che è accompagnatore turistico chi, per professione, accompagna singole persone o gruppi durante viaggi, attraverso il territorio nazionale o estero, per curare l'attuazione dei programmi di viaggio e assicurare i necessari servizi di assistenza per tutta la sua durata, fornendo significative informazioni di interesse turistico sulle zone di transito, al di fuori dell'ambito di competenza delle guide turistiche – Requisiti previsti per lo svolgimento – Previsione di corsi di qualificazione professionale riconosciuti dalla regione – Modalità e contenuti di tali corsi – Previsione che il materiale pubblicitario e informativo delle prestazioni professionali degli accompagnatori turistici contiene l'indicazione dei relativi prezzi – Sanzioni amministrative in caso di assenza dei requisiti stabiliti dalla regione – Divieto di prosecuzione dell'attività in caso di perdita di uno dei requisiti dell'attività – Previsione che è guida ambientale chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi assicurando la necessaria assistenza tecnica, nella visita di ambienti naturali, anche antropizzati, di musei eco-ambientali, per illustrarne gli elementi, le caratteristiche, i rapporti ecologici, il legame con la storia e le tradizioni culturali, le attrattive paesaggistiche, e di fornire, inoltre, elementi di educazione ambientale – Individuazione con regolamento delle articolazioni della professione – Requisiti per l'esercizio della professione di guida ambientale – Rapporti con le professioni di guida alpina e di guida del parco o della riserva naturale – Corsi di qualificazione e specializzazione e relative modalità di accesso e contenuti – Obblighi professionali – Pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali – Sanzioni amministrative in caso di assenza dei requisiti stabiliti dalla regione – Divieto di prosecuzione dell'attività in caso di perdita di uno dei requisiti dell'attività.

Turismo – Professioni – Norme della Regione Toscana – Prevista definizione dell'attività di maestro di sci – Istituzione dell'albo professionale regionale dei maestri di sci, nel quale sono iscritti tutti i soggetti che esercitano in modo stabile in Toscana tale professione – Previsione che si intende esercizio stabile della professione l'attività svolta dal maestro di sci che ha un recapito in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni – Suddivisione dell'albo per specialità nelle sezioni di maestri di sci alpino, maestri di sci di fondo, maestri di sci di *snowboard* – Requisiti per l'iscrizione all'albo – Corsi di qualificazione, aggiornamento e specializzazione – Modalità di accesso e contenuti dei corsi



– Determinazione con deliberazione della Giunta regionale delle materie oggetto di tali corsi, del numero delle ore e delle modalità di accesso dei maestri di sci di altre regioni e Stati – Previsione che il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all’iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all’art. 113 della legge regionale n. 61 del 2024 – Previsione che l’esercizio stabile della professione dei maestri di sci di Stati non appartenenti all’Unione europea è subordinato alla iscrizione nell’albo del Collegio regionale dei maestri di sci della Toscana – Effettuazione dell’iscrizione a seguito di riconoscimento, da parte della Federazione italiana sport invernali, d’intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello Stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all’art. 113 della legge regionale n. 61 del 2024 – Previsione che l’esercizio abusivo della professione di maestro di sci è punito ai sensi dell’art. 348 del codice penale – Disciplina del Collegio regionale dei maestri di sci – Sanzione amministrativa per l’esercizio abusivo della professione di maestro di sci – Previsione che la prosecuzione dell’attività professionale di maestro di sci è vietata dal comune qualora l’interessato perda uno dei requisiti richiesti per l’esercizio dell’attività e in tal caso viene ritirata la tessera di riconoscimento.

Turismo – Professioni – Norme della Regione Toscana – Prevista definizione dell’attività di guida alpina –Albo professionale regionale delle guide alpine – Previsione che è da intendersi esercizio stabile della professione l’attività svolta dalla guida alpina avente un recapito, anche stagionale, in Toscana ai fini dell’offerta delle proprie prestazioni – Requisiti per l’iscrizione – Guide alpine di altre regioni e Stati – Previsione che le guide alpine già iscritte negli albi di altre regioni che intendono esercitare stabilmente la professione anche in Toscana devono richiedere l’iscrizione nell’albo professionale regionale delle guide alpine di tale regione – Previsione che l’iscrizione, per i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, è subordinata al riconoscimento da parte del Collegio nazionale delle guide alpine dell’equivalenza del titolo rilasciato nello Stato di provenienza – Collegio regionale delle guide alpine – Sanzioni disciplinari e amministrative – Divieto del comune di prosecuzione dell’attività professionale di guida alpina, qualora l’interessato perda uno dei requisiti richiesti per l’esercizio dell’attività.

- Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024 n. 61 (Testo unico del turismo), artt. 22, comma 6; 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45; 59; 76, comma 4; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111; 112; 113; 114; 115; 116; 117; 118; 123; 124; 125; 126; 127; 130; 131; 134; 136; 137 e 144.

Pag. 19

- N. 52. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania del 3 marzo 2025

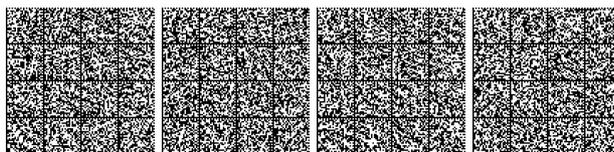
Impiego pubblico – Impiego regionale – Norme della Regione Campania – Previsione che il distacco o il comando in forza delle disposizioni di cui all’art. 19, comma 9-bis, del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), può essere, altresì, richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento – Previsione che è abolita, ad ogni effetto, nell’assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando.

- Legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge finanziaria regionale per l’anno 2002), art. 46, commi 2 e 4-bis, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall’art. 1, comma 2, della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 3 (Modifica della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, articolo 46), dall’art. 44, comma 6, della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), e successivamente, dall’art. 1, comma 77, della legge della regionale 21 gennaio 2010, n. 1 [recte: n. 2] (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010).

Pag. 34



- N. 53. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania del 3 marzo 2025
Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Campania – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) – Finanziamento attraverso una quota del fondo sanitario regionale da definirsi sulla base della spesa storica di personale e di attività delle funzioni trasferite – Quantificazione delle risorse attraverso la legge di approvazione del bilancio regionale o sue variazioni – Omessa previsione di uno specifico vincolo di correlazione tra risorse vincolate del fondo sanitario regionale e livelli essenziali di assistenza (LEA).
 – Legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), art. 22, commi 1, lettera a), e 2. Pag. 42
- N. 54. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma del 7 febbraio 2025
Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l’anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall’incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell’IVA.
 – Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall’art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91. Pag. 54
- N. 55. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 15 febbraio 2025
Previdenza – Impiego pubblico – Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età – Prevista corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro – Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione, differenzialmente articolato in base all’ammontare complessivo della prestazione.
 – Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modifiche e integrazioni, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche e integrazioni, art. 12, comma 7. Pag. 62



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 36

Sentenza 30 gennaio - 27 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo tributario - Nuove prove in appello - Divieto assoluto, introdotto per mezzo di decreto legislativo, di deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti - Irragionevolezza e violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale.

Processo tributario - Nuove prove in appello - Limiti e preclusioni - Disciplina transitoria - Applicazione immediata ai giudizi di appello già instaurati a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore della novella, anziché a quelli il cui primo grado sia instaurato successivamente all'entrata in vigore della novella - Irragionevolezza e violazione del principio del giusto processo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo tributario - Nuove prove in appello - Divieto assoluto, introdotto per mezzo di decreto legislativo, di deposito delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'articolo 14 comma 6-bis - Denunciata violazione dei criteri di delega, irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e del giusto processo e del raggiungimento di una decisione giusta - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 58, comma 3, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, commi primo e secondo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

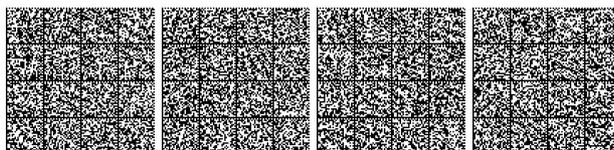
Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici: Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario), promossi dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania, sezione 16, e dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione 19, con ordinanze del 9 luglio 2024 e del 27 settembre 2024, iscritte rispettivamente ai numeri 170 e 199 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 39 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 28 gennaio 2025.



Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 luglio 2024, iscritta al n. 170 reg. ord. 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania, sezione 16, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario).

1.1.- La Corte rimettente premette di essere investita dell'appello proposto da un contribuente contro la sentenza che aveva respinto parzialmente il ricorso dallo stesso spiegato nei confronti dell'Agenzia delle entrate - Riscossione (ADER), avverso un'intimazione di pagamento fondata, tra le altre, su sei cartelle di pagamento relative a vari tributi.

Il giudice *a quo* riferisce che, in prime cure, il ricorrente aveva dedotto diversi profili di illegittimità dell'atto impugnato, tra i quali l'omessa notificazione degli atti ad esso presupposti, e che, nel contraddittorio con l'ADER, la Corte di giustizia tributaria di primo grado aveva accolto il ricorso solo con riferimento alla censura di difetto di notificazione di due delle sei cartelle di pagamento azionate.

Avverso tale pronuncia - prosegue l'ordinanza di rimessione - il contribuente aveva proposto appello con atto notificato il 30 gennaio 2024, lamentando che neanche per le restanti cartelle vi fosse in atti la prova dell'avvenuta notificazione, essendosi l'Amministrazione finanziaria limitata a produrre copia delle relative ricevute, dalle quali, peraltro, risultava che una delle cartelle era stata ritirata da un soggetto a lui sconosciuto, ancorché qualificato come "convivente". Nel giudizio di secondo grado si era costituita l'ADER deducendo che ciascuna delle cartelle indicate dalla controparte era stata notificata mediante consegna nelle mani di familiare convivente e che risultava inviato l'avviso di legge a mezzo di lettera raccomandata come da distinta versata in atti.

Tanto premesso, la Corte rimettente rileva che nel fascicolo di primo grado non risultano prodotte tutte le relazioni di notificazione delle quattro cartelle di pagamento, presupposte all'intimazione impugnata, ritenute dal giudice di primo grado validamente notificate.

L'ordinanza di rimessione aggiunge che nel giudizio di appello l'Amministrazione ha prodotto ulteriori documenti intesi a dimostrare l'avvenuta notifica delle cartelle poste a fondamento dell'ingiunzione di pagamento e che, tuttavia, l'appellante ha eccepito l'irritualità di tale deposito in base all'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023.

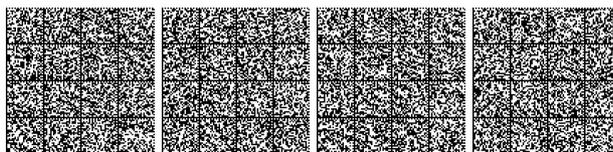
1.2.- Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione sospettandone, come si è riferito, il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.

1.3.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente sottolinea come la nuova disciplina trovi applicazione nel giudizio principale, avendo l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023 stabilito che le disposizioni di detto decreto operano nei giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, con ricorso notificato successivamente al 1° settembre 2024, fatta eccezione per le modifiche elencate nell'art. 1, comma 1 - tra cui, alla lettera *bb*), figura anche la riforma delle prove in appello -, che, invece, si applicano ai giudizi incardinati, in primo e in secondo grado, nonché in Cassazione, a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo.

1.4.- La Corte rimettente esclude, poi, la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, ritenendo che ad essa osti l'inequivoco tenore letterale della stessa.

1.5.- Quanto al profilo della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* denuncia anzitutto il contrasto con «il canone della ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost.». Osserva in proposito che la pur ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione degli istituti processuali incontra il limite della manifesta irragionevolezza. Nella specie tale limite sarebbe stato superato, in quanto la disposizione in scrutinio esprimerebbe una scelta legislativa arbitraria «che ineluttabilmente perturba il canone dell'eguaglianza».

1.6.- Rileva, in particolare, il Collegio rimettente che la disposizione censurata, per un verso, al comma 1, al pari dell'art. 345 del codice di procedura civile nella versione anteriore alla riforma introdotta dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia



di processo civile), consente al giudice la valutazione della indispensabilità della documentazione prodotta soltanto in secondo grado; per altro verso, al comma 3, impedisce al medesimo giudice di compiere tale verifica «per una certa tipologia di atti», quali sono le notificazioni, «ontologicamente indispensabili secondo l'anzidetta accezione».

La previsione di cui al comma 3 - del tutto inedita nel sistema processuale generale - determinerebbe, così, una «autoevidente contraddizione», in quanto priverebbe il giudice dello stesso potere di deliberazione della prova riconosciutogli dal comma 1. Una formulazione siffatta sarebbe indice sintomatico della irragionevolezza e della illogicità intrinseca della disposizione censurata e determinerebbe, al contempo, un'ingiustificata differenziazione del trattamento delle parti del giudizio.

Secondo il rimettente, il legislatore avrebbe così compiuto da sé il giudizio di indispensabilità - che, invece, lo stesso comma 1 del riformato art. 58 demanda al giudice - peraltro in modo imperscrutabile e contrario al canone di razionalità pratica ispirato dal criterio dell'*id quod plerumque accidit*. Non risulterebbe, infatti, comprensibile la *ratio* dell'esclusione dei documenti indicati nel comma 3 tra quelli depositabili al ricorrere dei presupposti di cui al comma 1, considerato che «il loro principale tratto comune distintivo» è da individuarsi nella «possibile decisività della loro tardiva produzione nel determinare l'esito della lite».

1.7.- Secondo il giudice *a quo*, una simile «perimetrazione in negativo della potestas iudicandi» costituirebbe anche una illegittima intromissione del legislatore in un ambito, quale è quello della valutazione della indispensabilità delle prove, riservato all'autorità giudiziaria, in violazione degli artt. 102, primo comma, 111, primo comma, e 24, secondo comma, Cost.

1.8.- La disposizione censurata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., secondo cui il giusto processo deve necessariamente svolgersi nel contraddittorio tra le parti e in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo e imparziale, onde consentire la ricerca della verità processuale e una decisione giusta.

Il rimettente esclude, poi, che il denunciato sacrificio dell'esercizio della funzione giurisdizionale sia giustificato dall'esigenza di assicurare la ragionevole durata del processo, posto che, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, tale principio è lesa soltanto da norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza.

1.9.- L'art. 111, secondo comma, Cost. sarebbe ancora lesa sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza tra le parti del processo, posto che, alla stregua della disciplina censurata, mentre la parte privata può produrre nuovi documenti, sia pure entro i limiti stabiliti dai novellati commi 1 e 2 dell'art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992, la parte pubblica non può depositare le specifiche tipologie di documenti elencati nel comma 3 di detta disposizione.

Secondo la Corte rimettente, infatti, alla stregua delle connotazioni generali del diritto e del processo tributario e di una «oggettiva regola di esperienza», la documentazione indicata nella disposizione in scrutinio riguarda gli atti «che rendono legittima la pretesa tributaria della parte pubblica» e, quindi, attengono all'attività difensiva dalla stessa ordinariamente svolta.

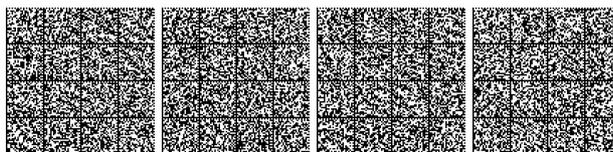
Viene, altresì, rimarcato che la disciplina in scrutinio non consente l'acquisizione dei documenti da essa indicati neppure quando l'indispensabilità della relativa produzione derivi dalle difese svolte dalla controparte nell'atto di appello ovvero dal deposito di documenti dalla stessa effettuato ai sensi dell'art. 58, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 546 del 1992.

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi inammissibili e comunque manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.1.- A sostegno della inammissibilità, la difesa statale deduce, anzitutto, che il giudice *a quo*, riconducendo le violazioni denunciate alla immediata applicabilità della nuova disciplina ai giudizi in corso, ivi compresi quelli svolti in primo grado nel vigore del precedente regime processuale, sarebbe incorso nella erronea individuazione della disposizione espressiva della scelta legislativa ritenuta costituzionalmente illegittima, che invece sarebbe da ravvisare nell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023.

2.1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili anche perché muoverebbero da una erronea interpretazione del dato normativo.

Ad avviso dell'interveniente, l'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, non precluderebbe affatto il deposito della documentazione comprovante la notificazione degli atti impugnati, ma si limiterebbe a vietare la produzione di tre tipologie di atti - le deleghe, le procure e gli altri atti di conferimento di potere - ulteriormente specificando, in relazione all'ultima delle categorie menzionate, che essa riguarda quelli che rilevano «ai fini» della legittimità della sottoscrizione degli atti e delle notifiche dell'atto impugnato, ovvero degli atti che ne costituiscono il presupposto di legittimità.



Secondo la difesa statale, la disposizione censurata, «declinata in forma non sintetica», sarebbe diretta a vietare il deposito delle deleghe, delle procure e degli atti di conferimento di potere, distinti in tre gruppi: quelli rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, quelli rilevanti ai fini delle notifiche dell'atto impugnato e quelli rilevanti ai fini delle notifiche degli atti che costituiscono presupposto di legittimità dell'atto impugnato.

Alla stregua di tale lettura, avvalorata dal dato testuale dell'impiego, nella elencazione, della congiunzione "e", non sarebbe stata introdotta alcuna preclusione espressa alla produzione in appello della documentazione comprovante la notificazione dell'atto impugnato, dal momento che oggetto del divieto sarebbero, in definitiva, soltanto gli atti di conferimento di potere rilevanti ai fini delle notifiche degli atti.

2.1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità delle questioni anche sotto il profilo del mancato esperimento, da parte della Corte rimettente, di una, pur possibile, interpretazione costituzionalmente orientata.

Secondo l'interveniente, la previsione della verifica della indispensabilità dei documenti di cui all'art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 costituirebbe «norma portante di chiusura della nuova disciplina» e per questo andrebbe coordinata con il divieto posto dal comma 3.

Tale interpretazione della disposizione in esame evidenzerebbe che la valutazione di indispensabilità debba essere riferita anche ai documenti elencati nel citato comma 3, in linea con i principi costituzionali della tutela del diritto di difesa, del giusto processo e della parità delle armi in giudizio, nonché di eguaglianza e di ragionevolezza.

2.2.- Ad avviso dell'interveniente, le censure formulate dal rimettente sarebbero, comunque, manifestamente infondate, in quanto poggierebbero su una «discutibile lettura atomistica ed isolata del comma 3 dell'art. 58 che oblitera la relazione di complementarità necessariamente esistente tra il menzionato comma 3 e il comma 1 del medesimo articolo, quale disposizione contenente un principio portante del sistema delle prove nel processo tributario».

In ogni caso, osserva la difesa statale, il divieto di depositare le deleghe, le procure e gli atti di conferimento di potere - e non anche le notifiche degli atti impugnati - risponde all'esigenza di «evitare carenze probatorie dovute a negligenza, essendo ora le parti obbligate a un maggior rigore sin dall'avvio del giudizio».

3.- Con ordinanza del 27 settembre 2024, iscritta al n. 199 reg. ord. 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione 19, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali evocati nell'ordinanza iscritta al n. 170 reg. ord. 2024.

3.1.- La Corte rimettente premette di essere investita dell'appello proposto dall'ADER avverso la sentenza di primo grado che aveva accolto l'impugnazione promossa da un contribuente contro una comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria, in quanto, stante la tardiva costituzione dell'amministrazione resistente, non si era potuto tenere conto dei documenti dalla stessa depositati.

Il giudice *a quo* espone che, a sostegno del ricorso di primo grado, il contribuente aveva contestato la mancata notificazione di cinque cartelle di pagamento richiamate nell'atto impugnato, il difetto di motivazione di quest'ultimo e la prescrizione della pretesa erariale.

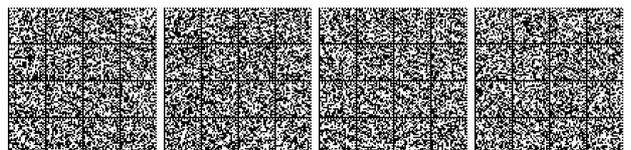
La Corte rimettente riferisce che, con l'atto di appello, l'ADER ha prodotto nuovamente i documenti depositati in primo grado, tra cui le notificazioni delle cartelle esattoriali, e che l'appellato ha disconosciuto la conformità agli originali, ai sensi dell'art. 2719 del codice civile, delle copie di dette notificazioni, in relazione a due delle quali ha anche dedotto la nullità per omesso invio della raccomandata di comunicazione di avvenuta notifica.

L'ordinanza di rimessione chiarisce, quindi, che il giudizio di primo grado è iniziato nel vigore dell'art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992 nella versione anteriore alle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, e che, tuttavia, il processo di appello, essendo stato incardinato il 9 febbraio 2024, in base all'art. 4 di tale decreto legislativo, soggiace alla nuova disciplina.

Ad avviso del giudice *a quo*, nel giudizio di appello sarebbe, pertanto, vietato produrre i documenti di cui al comma 3 del citato art. 58, in quanto introdotti in primo grado in modo irrituale.

La Corte rimettente dà, quindi, atto dell'avvenuto promovimento dell'incidente di costituzionalità dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, ad opera della Corte di giustizia tributaria della Campania per poi sollevare anch'essa questioni di legittimità costituzionale di tale disposizione, precisando, tuttavia, che l'esame della non manifesta infondatezza deve essere condotto non in termini generali, ma limitatamente all'applicazione della nuova disciplina durante la fase transitoria.

3.2.- Ricostruito, quindi, il nuovo assetto normativo introdotto dagli artt. 1, comma 1, lettera *bb*), e 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023, il giudice *a quo* osserva come l'intervento riformatore abbia modificato drasticamente la disciplina delle produzioni documentali in appello, laddove la «legge delega» prevedeva unicamente di rafforzare il divieto di produrre nuovi documenti nei gradi successivi al primo e non di introdurre un divieto assoluto né, tanto meno, di sancire un trattamento differenziato per tipologia di documenti.



Secondo il giudice *a quo*, il regime delineato dal censurato comma 3 dell'art. 58, «particolarmente rigoroso» e privo di qualsivoglia fondamento nella legge delega, sarebbe reso ancor più drastico dalla previsione della sua immediata applicabilità ai giudizi in corso.

3.3.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente ritiene che detta disposizione debba trovare applicazione nel giudizio principale ed esclude che la sua formulazione letterale si presti ad una interpretazione costituzionalmente orientata.

3.4.- Quanto alle ragioni di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, secondo il giudice *a quo* la disciplina censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza.

Si osserva, al riguardo, nella ordinanza di rimessione che, per quanto il legislatore goda di ampia discrezionalità in materia processuale, la scelta di rendere il divieto di produzione in appello delle indicate tipologie di documenti immediatamente applicabile alle controversie già instaurate in primo grado al momento dell'entrata in vigore della novella sia «indubbiamente irrazionale».

La previsione della immediata applicabilità del nuovo regime giuridico ai giudizi in corso inciderebbe, infatti, in modo «gravemente pregiudizievole ed irreparabile» sulla legittima scelta difensiva delle parti di rinviare, nell'esercizio di una facoltà riconosciuta dalla legge, la produzione di documenti all'eventuale giudizio di appello.

3.4.1.- La violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. sarebbe resa evidente dalla circostanza che, a differenza delle parti dei giudizi introdotti successivamente all'entrata in vigore della novella, le quali hanno la possibilità di decidere «nella piena consapevolezza della situazione», le parti dei giudizi in corso non hanno potuto compiere tale valutazione.

3.5.- La Corte rimettente lamenta, altresì, che il divieto assoluto introdotto con la novella del 2023 nell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 non trovi riscontro nella legge delega (legge 9 agosto 2023 n. 111, recante «Delega al Governo per la riforma fiscale»), la quale aveva previsto esclusivamente il rafforzamento del divieto di produrre nuovi documenti nei gradi processuali successivi al primo.

Nella stessa legge delega, osserva il giudice *a quo*, non era contemplata neppure la possibilità di applicare il nuovo regime processuale compendiato nell'art. 58, commi 1 e 3, ai giudizi in corso.

3.6.- Da ultimo, secondo il giudice *a quo*, l'introduzione, ad opera della disposizione censurata, di un divieto assoluto di produzione di documenti in appello anche nel caso in cui ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'art. 58, che ne consentirebbero l'acquisizione, realizzerebbe un'interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale, determinando, altresì, la lesione del diritto alla prova e una «palese ed ingiustificata violazione» del principio del giusto processo, in contrasto con gli artt. 102, primo comma, 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.

Il vulnus al principio del giusto processo, conclude la Corte rimettente, sarebbe particolarmente evidente sotto il profilo della non prevedibilità delle «regole processuali dell'intero percorso di tutela».

4.- Anche nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 199 reg. ord. 2024 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità e comunque di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

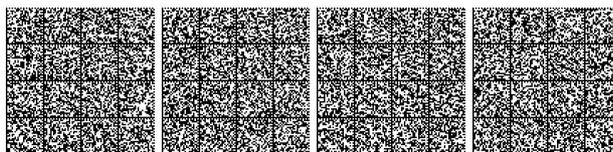
4.1.- Sotto il primo profilo, l'interveniente deduce anzitutto la erronea individuazione della disposizione all'origine del denunciato vulnus al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., rilevando che, nella prospettazione della Corte rimettente, l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata deriverebbe, anzitutto, dalla sua immediata applicabilità ai giudizi in corso, così che oggetto di censura avrebbe dovuto essere non l'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, ma l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023.

4.1.1.- La censura relativa all'eccesso di delega sarebbe, invece, inammissibile in ragione della erronea identificazione del parametro costituzionale, avendo la rimettente ricondotto tale vizio alla violazione dell'art. 3 Cost. e non dell'art. 76 Cost.

4.1.2.- L'interveniente eccepisce, altresì, la inammissibilità di tutte le censure articolate nell'ordinanza di rimessione per non avere il giudice *a quo* praticato una «doverosa (e possibile) interpretazione costituzionalmente orientata», la quale avrebbe consentito di superare i prospettati dubbi di illegittimità costituzionale.

Con argomentazioni sovrapponibili a quelle spese nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 170 reg. ord. 2024, la difesa statale sostiene che l'inammissibilità delle questioni deriverebbe anche dalla erronea ricostruzione della disposizione censurata, dovendo la stessa essere interpretata, secondo il suo significato letterale, nel senso di riferire il divieto di produzione in appello esclusivamente alle deleghe, alle procure e agli altri atti di conferimento di potere e non anche alle notificazioni.

Inoltre, secondo la difesa statale, l'interpretazione conforme a Costituzione dei commi 1 e 3 dell'art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992 avrebbe posto in luce come il legislatore abbia inteso ammettere la verifica di indispensabilità anche per i documenti indicati nel citato comma 3.



4.1.3.- L'interveniente ha, altresì, ribadito quanto dedotto, in relazione alla richiamata ordinanza iscritta al n. 170 del reg. ord. 2024, in merito alla possibilità di superare in via ermeneutica i sospetti di illegittimità costituzionale legati alla immediata applicabilità di norme processuali restrittive di facoltà precedentemente riconosciute.

Secondo l'interveniente, sarebbe mancata un'indagine volta a distinguere, tra le numerose disposizioni elencate nell'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, quelle effettivamente applicabili non solo ai giudizi incardinati in primo grado, ma anche a quelli instaurati in appello (come nel caso di specie) e in cassazione.

4.2.- In subordine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha concluso per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate. La scelta di predisporre per le categorie di atti indicate nel comma 3 dell'art. 58 una disciplina distinta ed autonoma rispetto a quella generale dettata dal comma 1 della stessa disposizione risponderebbe all'esigenza di ribadirne espressamente l'assoggettamento alla regola generale della non producibilità per la prima volta in appello, alla luce del principio di economia dei mezzi giuridici e di accelerazione del giudizio. Ciò, nella prospettiva di evitare carenze probatorie dovute a negligenza imponendo alle parti un maggior rigore sin dall'avvio del giudizio, in linea con l'esigenza di concentrazione processuale e con la valorizzazione del principio di autoresponsabilità.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 9 luglio 2024 (reg. ord. n. 170 del 2024), la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania (CGT Campania), sezione 16, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 - come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023 -, ai sensi del quale, nel giudizio di appello tributario «[n]on è mai consentito il deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'articolo 14 comma 6-*bis*».

1.1.- Secondo la Corte rimettente, la disposizione censurata contrasterebbe, anzitutto, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, ponendo un divieto probatorio privo di una *ratio* coerente con un «criterio di razionalità pratica», esprimerebbe una scelta che travalica i limiti della pur ampia discrezionalità riservata al legislatore nella configurazione degli istituti processuali e «perturba il canone dell'eguaglianza».

Per altro verso, la disciplina in questione rivelerebbe una «autoevidente contraddizione» sintomatica di irragionevolezza e di illogicità intrinseca, in quanto impedirebbe al giudice di appello la valutazione di indispensabilità delle nuove prove - allo stesso demandata, in via generale, dal comma 1 del medesimo art. 58 - in relazione ad alcune tipologie di documenti «ontologicamente indispensabili» ai fini della decisione.

1.2.- La CGT Campania ravvisa, altresì, una illegittima intromissione del legislatore in un ambito riservato all'autorità giurisdizionale, in contrasto con gli artt. 102, primo comma, e 111, primo comma, Cost.

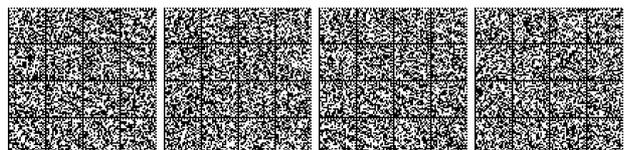
La legge - osserva l'ordinanza di rimessione - può tipizzare il valore probatorio di alcuni mezzi istruttori e anche impedire l'acquisizione di determinate prove in appello, ma non può enucleare una serie eterogenea di documenti e inibire al giudice di valutarne la indispensabilità ai fini dell'acquisizione in secondo grado.

1.3.- Sarebbe, inoltre, leso il diritto di difesa, inteso come diritto al giudizio e alla prova, in contrasto con gli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

1.4.- La disposizione censurata confliggerebbe, poi, con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in quanto vulnererebbe il contraddittorio e impedirebbe al giudice di pervenire ad una decisione «possibilmente giusta» attraverso la ricerca della «verità materiale».

1.5.- Sarebbero, infine, violati gli artt. 24, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla garanzia della parità tra le parti del processo, posto che, se la parte privata può produrre nuovi documenti - sia pure nei limiti stabiliti dai commi 1 e 2 dello stesso art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992, come riformati dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023 -, alla parte pubblica è vietato depositare proprio gli atti che «rendono legittima la pretesa tributaria» e, quindi, secondo una regola di esperienza, attengono all'attività difensiva dalla stessa ordinariamente svolta.

2.- Anche la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia (CGT Lombardia), sezione 19, con ordinanza del 27 settembre 2024 (reg. ord. n. 199 del 2024), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023. Tale



disposizione è censurata, anzitutto, perché ne è prevista l'applicazione ai giudizi instaurati in grado di appello a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore e, dunque, anche a quelli aventi ad oggetto sentenze rese in base alla disciplina previgente.

2.1.- Tale previsione sarebbe «indubbiamente irrazionale», in quanto, in contrasto con l'art. 3 Cost., inciderebbe in modo «gravemente pregiudizievole ed irreparabile» sulla scelta difensiva delle parti di rinviare, nell'esercizio di una facoltà loro riconosciuta dalla disciplina previgente, il deposito di documenti all'eventuale giudizio di appello.

2.2.- Sarebbe, poi, violato il principio di eguaglianza, in quanto, non essendo stata esclusa l'applicazione del divieto posto dall'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 - così come della previsione di cui al comma 1 della stessa disposizione - per i casi in cui «le parti non abbiano avuto la possibilità di decidere se produrre o meno nei termini documenti in primo grado», si determinerebbe una disparità di trattamento tra le parti dei giudizi in corso alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, le quali non hanno potuto compiere tale valutazione, e quelle dei giudizi introdotti successivamente a tale data, che, invece, hanno potuto decidere «nella piena consapevolezza della situazione».

2.3.- Lamenta, ancora, la Corte rimettente che né il «divieto assoluto» di cui all'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, né la previsione dell'applicabilità del nuovo regime anche ai giudizi in corso troverebbero «alcun fondamento nella legge delega», la quale si è limitata a demandare al Governo il compito di rafforzare il divieto di produrre nuovi documenti nei gradi processuali successivi al primo.

2.4.- Sarebbero, infine, violati gli artt. 102, primo comma, 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., in quanto l'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, introducendo, in relazione a determinati documenti, un divieto assoluto di produzione in appello, in deroga alla previsione di cui al comma 1 del medesimo art. 58 - che, invece, consente l'acquisizione dei documenti indispensabili o non depositati in primo grado per causa non imputabile -, realizzerebbe un'interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale e una lesione del diritto alla prova, determinando una «palese ed ingiustificata violazione» del principio del giusto processo «sotto il profilo della prevedibilità delle regole processuali dell'intero percorso di tutela».

3.- Le due ordinanze di rimessione censurano discipline in parte coincidenti e in parte funzionalmente connesse ed evocano i medesimi parametri, sicché ne è opportuna la riunione ai fini di una decisione congiunta.

4.- In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1.- In entrambi i giudizi l'interveniente ha eccepito l'erroneità dell'indicazione della disposizione censurata - l'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 - rispetto alle deduzioni svolte, sostenendo che i dubbi di legittimità costituzionale, per come formulati, investirebbero, in realtà, la disciplina contenuta nell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023, secondo la quale lo *ius superveniens* sulle prove in appello trova applicazione anche nei processi introdotti in secondo grado (e in Cassazione) a far data dal 5 gennaio 2024.

4.1.1.- Le eccezioni non sono fondate.

4.1.2.- Per quanto riguarda il giudizio iscritto al n. 170 reg. ord. 2024, dalla lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione emerge con sufficiente chiarezza che il riferimento alla normativa intertemporale, peraltro solo accennato, ha una finalità soltanto argomentativa, mentre l'oggetto delle questioni effettivamente sollevate è costituito dalla disciplina di cui all'art. 58, comma 3, in sé considerata.

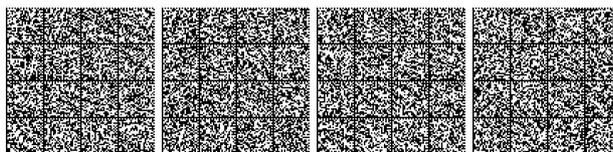
Poiché, dunque, il richiamo al regime transitorio non evoca un'autonoma questione, deve escludersi che si versi in ipotesi di aberratio ictus.

4.1.3.- Neanche la CGT Lombardia (reg. ord. n. 199 del 2024), è incorsa nell'erronea individuazione della normativa all'origine dei denunciati vulnera costituzionali.

È pur vero che, come puntualizzato nell'ordinanza di rimessione, le censure investono in via prioritaria la disciplina intertemporale in base alla quale le nuove regole sulle prove in appello si applicano ai giudizi di secondo grado incardinati dopo il 5 gennaio 2024, così come prevede l'art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 220 del 2023.

Ciò non di meno, la mancanza di una formale indicazione di tale disposizione tra quelle sospettate di illegittimità costituzionale deve ritenersi ininfluenza ai fini dell'ammissibilità delle questioni, in quanto dalla lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione risulta chiaramente che il giudice *a quo* ha inteso censurare in modo particolare tale disposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 9 del 2025, n. 143 del 2023 e n. 223 del 2022).

D'altronde, come ripetutamente affermato da questa Corte, il *thema decidendum* deve essere identificato alla stregua del contenuto delle censure formulate nell'ordinanza di rimessione (sentenza n. 142 del 2023) e, quindi, ricostruendo l'effettiva volontà del rimettente in base ad una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2023, n. 228 e n. 88 del 2022).



4.2.- Non sussiste neppure l'ulteriore profilo di inammissibilità che l'interveniente ravvisa nella erronea indicazione, nell'ordinanza iscritta al n. 199 reg. ord. 2024, dell'art. 3 Cost. come parametro della denunciata violazione di eccesso di delega.

La censura con la quale la CGT Lombardia lamenta che la disciplina in scrutinio non troverebbe fondamento nella legge delega n. 111 del 2023 è, infatti, illustrata in modo tale da rendere evidente che la norma evocata a parametro sia quella espressa dall'art. 76 Cost.

Pertanto, l'inesatta indicazione del precetto costituzionale ritenuto violato, non impedendo di identificare con chiarezza la consistenza della questione sollevata, non ne determina la inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2021 e n. 87 del 2017)

4.3.- In entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri imputa al giudice rimettente di non aver colto il corretto significato letterale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, in base al quale il deposito della documentazione comprovante la notificazione dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità non sarebbe affatto precluso.

Più precisamente, secondo la difesa statale, la disposizione in scrutinio vieterebbe il deposito di tre tipologie di atti - le deleghe, le procure e gli altri atti di conferimento di potere - per poi specificare che tale ultima categoria comprende gli atti di conferimento di potere che rilevano ai fini: *a)* della legittimità della sottoscrizione degli atti; *b)* delle notifiche dell'atto impugnato; *c)* delle notifiche degli atti che ne costituiscono il presupposto di legittimità.

Il legislatore avrebbe inteso, così, aggregare in un'unica proposizione reggente i tre ambiti indicati dalla disposizione censurata, ossia quello che riguarda la sottoscrizione degli atti, quello che concerne le notifiche dell'atto impugnato e quello che attiene alla notifica degli atti che costituiscono il presupposto di legittimità.

Dalla ritenuta erroneità delle soluzioni ermeneutiche sulle quali poggiano i dubbi di illegittimità costituzionale l'interveniente fa derivare l'inammissibilità delle questioni sollevate.

4.3.1.- Anche questa eccezione è priva di fondamento, atteso che, come più volte affermato da questa Corte, la correttezza della scelta interpretativa da cui muove il rimettente è estranea al vaglio di ammissibilità delle questioni e attiene propriamente al merito e perciò deve essere apprezzata unitamente a quest'ultimo (*ex aliis*, sentenze n. 76 del 2021, n. 281 del 2020 e n. 75 del 2019).

4.4.- L'Avvocatura generale dello Stato rinviene un ulteriore profilo di inammissibilità nella mancata sperimentazione, da parte di entrambi i giudici a quibus, di una pur praticabile interpretazione costituzionalmente orientata.

4.4.1.- A tal fine, l'interveniente argomenta che il nuovo art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb)*, del d.lgs. n. 220 del 2023, contiene una «norma portante di chiusura della nuova disciplina» che deve essere coordinata con il divieto sancito dal comma 3. Per mezzo di questa operazione ermeneutica, la valutazione di indispensabilità andrebbe, quindi, riferita anche ai documenti elencati nel comma 3, in ossequio ai principi costituzionali della tutela del diritto di difesa, del giusto processo e della parità delle armi in giudizio, di ragionevolezza e di eguaglianza.

4.4.2.- Secondo la difesa statale, un tentativo «fattiv[o] (e non solo apparente)» di interpretazione conforme non sarebbe stato compiuto neppure con riferimento alla disciplina intertemporale, la quale si presterebbe, invece, ad una lettura che, nella fase transitoria, consenta di ammettere il deposito dei documenti vietati ai sensi dell'art. 58, comma 3, in quanto - sottolinea la difesa dello Stato - «documenti “indispensabili” ai fini della decisione».

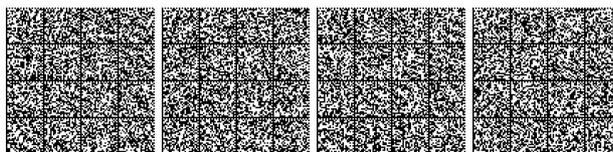
4.4.3.- Neanche queste eccezioni sono fondate.

Le Corti rimettenti hanno escluso la praticabilità di un'alternativa ermeneutica idonea a superare i dubbi di illegittimità costituzionale reputando l'interpretazione conforme incompatibile con l'inequivoco tenore letterale della disciplina censurata. Tanto è sufficiente per ritenere insussistente l'eccepita inammissibilità, attenendo poi al merito la verifica della possibilità di una interpretazione conforme della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2025, n. 202 e n. 104 del 2023).

5.- All'esame del merito delle questioni è opportuno premettere la ricostruzione del quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni oggetto di censura.

5.1.- L'art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992, rubricato «Nuove prove in appello», è stato radicalmente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *bb)*, del d.lgs. n. 220 del 2023, mediante la riscrittura dei commi 1 e 2 e l'aggiunta del comma 3.

Il comma 1 riformato prevede che «[n]on sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile».



Il nuovo comma 2 stabilisce, invece, che «[p]ossono essere proposti motivi aggiunti qualora la parte venga a conoscenza di documenti, non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado, da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti impugnati».

Infine, a norma del comma 3, inserito *ex novo* nel corpo dell'art. 58, «[n]on è mai consentito il deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'articolo 14 comma 6-bis».

Il d.lgs. n. 220 del 2023 ha apportato le suddette modifiche in attuazione della legge delega n. 111 del 2023, il cui art. 19, rubricato «Principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina e l'organizzazione del contenzioso tributario», al comma 1, lettera *d*), aveva previsto che il Governo, nella revisione della disciplina del contenzioso tributario, avrebbe dovuto «rafforzare il divieto di produrre nuovi documenti nei gradi processuali successivi al primo».

5.1.1.- La novella in scrutinio si inserisce in un ampio intervento di revisione del processo tributario che, a completamento del disegno di riforma avviato con la legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari) e in linea con le finalità di riduzione del contenzioso tributario previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), si prefigge di deflazionare il contenzioso attualmente pendente davanti alle corti di giustizia tributaria e alla Corte di cassazione; di ridurre i tempi delle controversie tributarie; di garantire la parità delle armi tra le parti del processo tributario; di completare la digitalizzazione della giustizia tributaria.

5.1.2.- Va aggiunto che il novellato art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992 è stato pedissequamente trasfuso nell'art. 112 del decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175 (Testo unico della giustizia tributaria), in vigore dal 29 novembre 2024, ma applicabile dal 1° gennaio 2026, data da cui decorrono l'abrogazione delle disposizioni del d.lgs. n. 546 del 1992 e l'efficacia dello stesso testo unico, come espressamente previsto agli artt. 130 e 131 dello stesso d.lgs. n. 175 del 2024.

5.2.- L'art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992, come riscritto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, a norma dell'art. 4, comma 1, di quest'ultimo decreto legislativo, è entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta il 3 gennaio 2024, e dunque il 4 gennaio 2024.

Il comma 2 del citato art. 4 del d.lgs. n. 220 del 2023 ha, però, stabilito che «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano ai giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, con ricorso notificato successivamente al 1° settembre 2024, fatta eccezione per quelle di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *d*), *e*), *f*), *i*), *n*), *o*), *p*), *q*), *s*), *t*), *u*), *v*), *z*), *aa*), *bb*), *cc*) e *dd*), che si applicano ai giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, nonché in Cassazione, a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto».

Per quel che concerne, dunque, la novella sulle prove in appello introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, la previsione transitoria prescrive che detta disciplina si applichi ai giudizi instaurati in primo grado, in secondo grado e in Cassazione, a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo, ossia dal 5 gennaio 2024, laddove per le disposizioni diverse da quelle elencate nel comma 2 la riforma si applica «ai giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, con ricorso notificato successivamente al 1° settembre 2024».

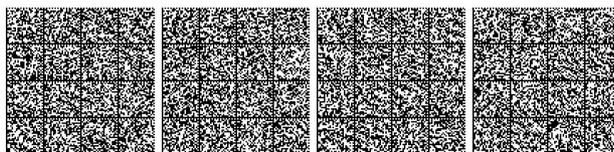
5.3.- Nella relazione di accompagnamento del d.lgs. n. 220 del 2023 si chiarisce che la novella legislativa riscrive l'art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992 prevedendo, nell'ottica del rafforzamento del divieto di *nova* nel giudizio di secondo grado programmato dalla legge delega, «la preclusione espressa per il giudice d'appello di fondare la propria decisione su prove che avrebbero potuto essere disposte o acquisite nel giudizio di primo grado».

Viene, anche, rimarcato che «[r]esta comunque eccezionalmente ferma la possibilità per il giudice di secondo grado di acquisire le prove pretermesse nel primo grado, in ragione della loro indispensabilità ai fini della decisione, oppure in esito alla dimostrazione della riferibilità della mancanza probatoria a causa non imputabile alla parte appellante».

Nella stessa relazione si precisa che «si è ritenuto opportuno, all'esito di ulteriori approfondimenti, effettuati su impulso delle Commissioni riunite II e VI di Camera e Senato, in un'ottica di ulteriore rafforzamento del divieto di produzione di nuovi documenti in secondo grado [...], di vietare il deposito di deleghe, procure e altri atti di conferimento di potere, nonché di notifiche dell'atto impugnato ovvero di atti che ne costituiscono presupposto di legittimità e che possono essere prodotti in primo grado, anche ai sensi dell'articolo 14 comma 6-bis».

5.4.- È utile ricordare che, nella versione originaria, l'art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992, al comma 1, vietava l'ingresso di nuove prove in appello, salvo che il giudice non le ritenesse necessarie ai fini della decisione o che la parte dimostrasse di non averle potute dedurre nel precedente grado di giudizio per causa ad essa non imputabile, ma, al comma 2, precisava che «[è] fatta salva la facoltà delle parti di produrre nuovi documenti».

La giurisprudenza di legittimità aveva interpretato quest'ultima previsione con particolare ampiezza, indicando come unico limite alla producibilità di nuovi documenti nel giudizio di secondo grado l'essere gli stessi diretti a dimostrare la fondatezza delle domande e delle eccezioni precluse dall'art. 57 del d.lgs. n. 546 del 1992 (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze 26 giugno 2024, n. 17638 e 10 aprile 2024, n. 9635; ordinanze 25 ottobre 2024, n. 27741, 24 luglio 2024, n. 20550, 22 aprile 2024, n. 10788 e 27 febbraio 2024, n. 5199).



5.4.1.- La previgente disciplina dei *nova* istruttori nell'appello tributario rinveniva il suo immediato referente nell'omologo regime dettato dal codice di procedura civile.

Il contenuto precettivo del comma 1 dell'originario art. 58 era, infatti, pressoché coincidente con quello dell'art. 345 cod. proc. civ. nella formulazione assunta per effetto delle modifiche ad esso apportate dall'art. 52 della legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile). La disposizione del processo tributario ricalcava quella dettata per il processo civile sia quanto alla proibizione, in linea di principio, di nuove prove in appello, sia quanto alla previsione di un duplice temperamento a tale divieto, costituito dall'ammissione tanto della prova non dedotta in prime cure per causa non imputabile alla parte, quanto di quella ritenuta dal giudice necessaria ai fini della decisione.

Come confermato dalla relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo sulla disciplina del processo dinanzi agli organi speciali di giurisdizione in materia tributaria esaminato in Commissione bicamerale il 16 dicembre 1992, dal coevo modello civilistico l'art. 58 si discostava per la previsione espressa della facoltà, per le parti, di produrre in appello nuovi documenti a prescindere dalla ricorrenza di una delle condizioni richieste dal comma 1 per l'introduzione degli altri mezzi di prova.

L'art. 345 cod. proc. civ., nel testo risultante dalla riforma introdotta dalla legge n. 353 del 1990, disponeva, infatti, che «[n]el giudizio d'appello non possono proporsi domande nuove e, se proposte, debbono essere dichiarate inammissibili d'ufficio. Possono tuttavia domandarsi gli interessi, i frutti e gli accessori maturati dopo la sentenza impugnata, nonché il risarcimento dei danni sofferti dopo la sentenza stessa. Non possono proporsi nuove eccezioni, che non siano rilevabili anche d'ufficio. Non sono ammessi nuovi mezzi di prova, salvo che il collegio non li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile. Può sempre deferirsi il giuramento decisorio».

5.4.2.- La disciplina del processo civile che il legislatore del 1992, nel configurare il giudizio tributario di secondo grado, ha tenuto presente è stata, tuttavia, oggetto di due ulteriori interventi riformatori, i quali hanno riscritto la disposizione del codice di rito in senso sempre più restrittivo, rendendo via via più netto il divario tra i due sistemi.

5.4.2.1.- L'art. 345 cod. proc. civ. è stato dapprima modificato dall'art. 46, comma 18, della legge n. 69 del 2009, il quale ha aggiunto alla regola generale della impossibilità di assumere nuove prove in appello l'esplicito divieto di produzione di nuovi documenti. Un'analogia formulazione è stata di lì a poco adottata per il processo amministrativo dall'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), il cui art. 104, comma 2, dispone che «[n]on sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa, ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile».

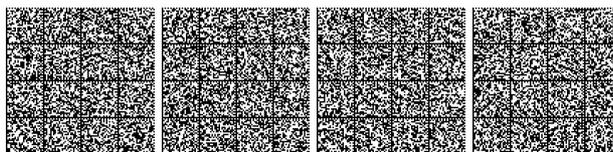
5.4.2.2.- La disciplina delle prove nell'appello civile è stata, infine, oggetto di un'ulteriore significativa revisione ad opera dell'art. 54, comma 1, lettera 0b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, il quale ha eliminato la possibilità di svolgere attività istruttoria in secondo grado in ragione della indispensabilità del mezzo probatorio, rendendo ancora più marcata la configurazione del giudizio di appello quale revisio *prioris instantiae*, piuttosto che come *novum iudicium*.

5.4.2.3.- L'ammissibilità in appello di nuove prove indispensabili è, invece, rimasta ferma per il rito semplificato di cognizione e per il cosiddetto "rito Fornero", non essendo stati modificati né l'art. 704-*quater* cod. proc. civ., né l'art. 1, comma 59, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) - in seguito abrogati -, nonché per il rito del lavoro, essendo l'art. 437, secondo comma, cod. proc. civ. rimasto immutato.

6.- Tutto ciò premesso, passando all'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, va anzitutto precisato che non risulta persuasiva l'interpretazione della disciplina in scrutinio prospettata dalla difesa statale - già illustrata nei precedenti punti 4.3. e 4.4. -, in base alla quale, da un lato, il divieto oggetto di censura non riguarderebbe le notificazioni dell'atto impugnato e degli atti presupposti e, dall'altro, tanto l'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, quanto l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023 si presterebbero ad una interpretazione conforme idonea a scongiurare le ipotizzate violazioni costituzionali.

6.1.- Alla stregua dei comuni canoni ermeneutici, letterale e logico, il tenore dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 non consente, anzitutto, di escludere le notificazioni dallo spettro applicativo del divieto in esso sancito.

Nell'elenco riportato nella previsione in scrutinio è, infatti, possibile distinguere due gruppi omogenei di documenti, al primo dei quali vanno ascritti sia quelli riconducibili alle nozioni giuridiche delle «deleghe» e delle «procure», sia quelli ricadenti nella descrizione concettuale, ad esse funzionalmente affine, degli «altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti». Diversamente da quanto ritenuto dall'interveniente, infatti, la congiunzione «e» e l'aggettivo «altri» connettono logicamente il terzo elemento ai primi due, alla stregua di una clausola di chiusura che completa il primo ambito di operatività del divieto e, al contempo, lo distingue dal secondo, che, invece, comprende le notificazioni tanto del provvedimento impugnato quanto degli atti presupposti.



6.2.- Deve, inoltre, rilevarsi che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa statale, la configurazione del nuovo art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992 offre una assoluta resistenza ad una lettura che, in chiave costituzionale, predichi la soggezione delle ipotesi contemplate nel comma 3 alla regola generale espressa dal comma 1.

6.2.1.- L'art. 58 riformato detta, infatti, una disciplina composita, articolata in una norma proibitiva generale, codificata nel comma 1, che sancisce un divieto di *nova* istruttori in appello avente portata relativa, che, cioè, soffre una duplice eccezione nel caso in cui nuovo materiale probatorio, documentale e non, risulti indispensabile ai fini della decisione o la parte interessata dimostri di non averlo potuto introdurre in primo grado per causa ad essa non imputabile; e da una norma proibitiva speciale - contenente, cioè, un divieto di produzione in appello di alcuni specifici documenti - formulata in termini di assolutezza, come reso evidente dall'*incipit* dell'enunciato normativo («[n]on è mai consentito»).

L'espressa indicazione delle ipotesi escluse dall'ambito applicativo della regola generale e la perentorietà del tenore letterale del divieto precludono una esegesi che faccia ricadere anche i documenti elencati al comma 3 nel divieto probatorio temperato di cui al comma 1.

6.3.- Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo alla disciplina transitoria.

L'inequivoca formulazione letterale dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023 - il quale, in modo espresso, fa ricadere sotto lo *ius superveniens* i giudizi di appello incardinati dal giorno successivo all'entrata in vigore dell'innovazione normativa - non si presta all'interpretazione conforme proposta dall'interveniente al fine di escludere le lesioni denunciate.

7.- Ciò posto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, sollevata dalla CGT Campania in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost. è fondata nella parte in cui vieta il deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti.

7.1.- Questa Corte è consapevole che la scelta legislativa di introdurre limiti più o meno stringenti all'ingresso di nuovo materiale cognitivo nel giudizio di secondo grado involge opzioni assiologiche sulle finalità del processo di significativa complessità, come dimostrano le oscillazioni che hanno caratterizzato l'evoluzione legislativa dei *nova* nell'appello civile, di cui il recente intervento riformatore sull'omologo istituto del processo tributario ha certamente tenuto conto. Il legislatore è, infatti, chiamato a compiere una ponderazione tra le istanze di celerità e di certezza che informano il sistema delle preclusioni e l'esigenza di un accertamento giudiziale che sia il più aderente possibile alla verità materiale.

Ed è evidente che, con l'introduzione del divieto ex art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, il legislatore abbia inteso accordare priorità all'esigenza di arginare la dilatazione dei tempi di definizione del giudizio tributario.

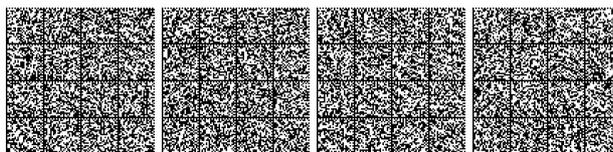
Gli stessi lavori preparatori confermano che il divieto è volto a circoscrivere ulteriormente, rispetto a quanto già previsto al comma 1 dello stesso art. 58, lo spazio per un'appendice istruttoria in appello, in linea con gli obiettivi di riduzione del contenzioso tributario indicati dalla legge delega n. 111 del 2023 e dal PNRR.

Il divieto concerne, infatti, due tipologie di documenti - quelli comprovanti, rispettivamente, il conferimento del potere rappresentativo sostanziale e processuale e la notificazione dell'atto impugnato e di quelli ad esso presupposto - la cui mancata acquisizione in prime cure è all'origine di un vasto contenzioso, nell'ambito del quale, nel vigore del precedente testo dell'art. 58, la Corte di cassazione aveva confermato la producibilità in appello di entrambe le tipologie di prove documentali in questione (ex aliis, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 17 luglio 2019, n. 19190; ordinanze 16 dicembre 2024, n. 32657 e 26 maggio 2021, n. 14567).

7.2.- Per quanto riguarda, però, le deleghe, le procure e gli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, la esclusione degli stessi dalla regola - prevista per la generalità delle prove - della deducibilità in appello nei casi in cui il giudice ne ritenga indispensabile l'acquisizione o ne sia stata impossibile la deduzione in primo grado per causa non imputabile alla parte esibisce una manifesta irragionevolezza, così travalicando il limite all'esercizio della pur ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore nella configurazione degli istituti processuali (ex multis, sentenze n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023).

7.3.- L'ampiezza semantica dei termini «deleghe» e «procure», confermata dalla clausola di chiusura concernente gli «altri atti di conferimento di potere», induce ad includere nel perimetro del divieto ex art. 58, comma 3, non solo le deleghe con cui viene attribuito il potere di firma degli atti impositivi e, più in generale, gli atti di conferimento della rappresentanza sul piano sostanziale, ma anche gli atti costituenti il presupposto della rappresentanza processuale e quelli di designazione del difensore abilitato all'assistenza tecnica in giudizio.

7.3.1.- Il concetto di delega evoca, anzitutto, l'atto di conferimento della legittimazione sostitutiva indicato da diverse disposizioni come requisito di validità dell'accertamento tributario. Emblematico, al riguardo, è l'art. 42 del



decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), il quale richiede, a pena di nullità dell'avviso di accertamento, la sottoscrizione del capo dell'ufficio, ovvero del direttore provinciale, o del funzionario della carriera direttiva da lui delegato (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 31 ottobre 2018, n. 27871), con previsione estesa da specifiche disposizioni normative a diversi altri tributi.

7.3.2.- I termini «deleghe» e «procure», rimandano, altresì, agli atti di attribuzione della rappresentanza processuale incidenti sulla capacità di stare in giudizio di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 546 del 1992 e, quindi, da un lato, agli atti con cui i dirigenti degli uffici che, ai sensi dei commi 2, 3 e 3-ter della stessa disposizione, possono stare in giudizio anche direttamente, trasferiscono ad altro funzionario il potere di rappresentanza processuale ovvero il solo potere di firma degli atti processuali (ex aliis, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 14 ottobre 2015, n. 20628); dall'altro lato alle procure, generali o speciali, con cui le altre parti, a mente del comma 1 della medesima disposizione, possono designare un rappresentante processuale.

Ancora, le deleghe e le procure richiamano il conferimento del potere di assistenza tecnica in giudizio ai soggetti abilitati ai sensi dell'art. 12, comma 3, del medesimo decreto legislativo.

7.3.2.1.- Pur tuttavia, nell'accezione indicata nel punto precedente, gli atti in questione non costituiscono temi di prova soggetti alle ordinarie preclusioni istruttorie, in quanto non attengono al merito della causa, ma alla legittimazione processuale o alla rappresentanza tecnica e, quindi, alla regolare costituzione del rapporto processuale. Esse non sono, pertanto, soggette al giudizio di indispensabilità supposto dall'art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, né ricadono nello speciale divieto di cui al comma 3 di tale disposizione.

7.4.- Ciò precisato, va rilevato che, con la riforma di cui al d.lgs. n. 220 del 2023, il legislatore ha optato per un modello di gravame ad istruttoria chiusa, temperato dal riconoscimento della facoltà, per le parti, di introdurre in secondo grado prove nuove indispensabili ai fini della decisione o incolpevolmente non dedotte in primo grado.

A fronte di una configurazione siffatta, la deroga alla regola della limitata acquisibilità di *nova* istruttori introdotta per le deleghe, le procure e gli altri atti di conferimento di potere risulta priva di una ragionevole *ratio* distinguendi.

La sottrazione di tali documenti al regime generale, pur perseguendo la finalità deflattiva di limitare ulteriormente il materiale cognitivo acquisibile in appello, non trova appiglio nelle caratteristiche oggettive - strutturali, effettuali e funzionali - degli atti esclusi, non essendo rinvenibile in essi un elemento differenziale sul quale il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, possa costruire una disciplina diversificata.

All'opposto, le deleghe, le procure e gli altri atti di conferimento di potere non solo appartengono al più ampio genus delle prove documentali, che l'art. 58, comma 1, sottopone alla regola generale della producibilità, al ricorrere dei requisiti prescritti, in secondo grado, ma - a differenza delle notificazioni dell'atto impugnato e di quelli presupposti, di cui si dirà meglio più avanti - non presentano tratti differenziali idonei ad incidere sul meccanismo di acquisizione di *nova* istruttori in appello.

7.4.1.- La manifesta irragionevolezza del frammento normativo in esame viene ancor più chiaramente in luce ove si consideri che il divieto assoluto di produzione dei documenti con i quali si fornisce la prova della legittimazione sostanziale o processuale altera la parità delle armi, in quanto sottrae una facoltà difensiva alla parte che, in base al *thema decidendum*, sia chiamata a fornirne dimostrazione in giudizio.

7.5.- Deve, ancora, evidenziarsi che la disposizione in scrutinio, là dove inibisce il deposito in appello delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere pur quando ne sia stata incolpevolmente impossibile la produzione in primo grado, comporta un'ingiustificabile compressione del diritto alla prova (sentenze n. 41 del 2024 e n. 275 del 1990), quale nucleo essenziale del diritto di difesa ex art. 24 Cost. (sentenze n. 205 del 1997 e n. 248 del 1974) e del contraddittorio.

7.5.1.- Occorre, infatti, considerare che il processo di appello costituisce la prima e unica occasione per dedurre i mezzi di prova che non siano stati introdotti in primo grado per causa non imputabile alla parte.

La regola della deducibilità in secondo grado costituisce, in questo caso, una declinazione dell'istituto della rimessione in termini previsto dall'art. 153 cod. proc. civ. - applicabile anche nel processo tributario (ex aliis, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 17 giugno 2015, n. 12544) -, il quale, essendo posto a presidio delle garanzie costituzionali difensive e del giusto processo (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 15 luglio 2024, n. 19395), rappresenta un essenziale rimedio per eliminare, in via successiva, le conseguenze pregiudizievoli dell'inattività processuale incolpevole.

Né, in relazione alla specifica ipotesi in esame, le conseguenze sfavorevoli derivanti dal divieto ex art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 possono ritenersi adeguatamente bilanciate dall'interesse all'accelerazione dei tempi di definizione del giudizio.



La finalità acceleratoria e deflattiva è, infatti, realizzata sopprimendo il diritto alla prova nei casi in cui il giudizio di appello rappresenta l'unica occasione per il suo esercizio, essendone stata la deduzione in prime cure impossibile a causa di un fatto ostativo esterno alla sfera volitiva e di controllo della parte.

7.6.- Alla luce di quanto fin qui esposto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, limitatamente alle parole «delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti.».

7.7.- Rispetto al frammento normativo investito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale tutte le altre censure sono assorbite.

8.- Per quanto concerne, invece, il divieto di produzione in appello delle «notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'articolo 14 comma 6-*bis*», pure sancito dall'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, nessuna delle censure formulate dalle Corti rimettenti può trovare accoglimento.

8.1.- Priorità logica deve essere accordata alla doglianza di eccesso di delega formulata dalla CGT Lombardia, la quale, come già detto, è da ritenersi riferibile al parametro di cui all'art. 76 Cost., non formalmente evocato, ma implicitamente sotteso dalle argomentazioni sviluppate dalla rimettente.

8.1.1.- Come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo.

Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, pertanto, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Tale affermazione, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse (ex aliis, sentenze n. 129 del 2024 e n. 96 del 2020).

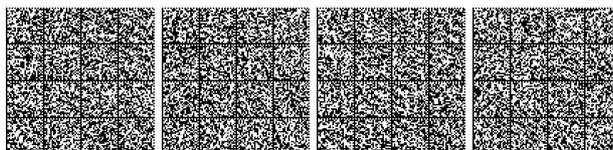
8.1.2.- Nel caso di specie, considerata l'ampiezza del criterio fissato dall'art. 19, comma 1, lettera *d*), della legge delega n. 111 del 2023, secondo il quale il Governo, nella revisione della disciplina del contenzioso tributario, avrebbe dovuto «rafforzare il divieto di produrre nuovi documenti nei gradi processuali successivi al primo», non può ritenersi che il legislatore delegato, nel prevedere, accanto ad un generale divieto di *nova* temperato, l'ulteriore e più stringente norma proibitiva di cui al censurato art. 58, comma 3, si sia discostato dalla *ratio* della legge delega.

8.2.- Non contrasta, inoltre, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. né lede il diritto alla prova ex art. 24, secondo comma, Cost. e al contraddittorio ex art. 111, secondo comma, Cost. la scelta, alla base della previsione in scrutinio, di proibire il deposito delle notificazioni anche quando risultino indispensabili ai fini della decisione.

8.2.1.- In proposito, è utile ricordare che, secondo la giurisprudenza di legittimità, è indispensabile la prova idonea ad eliminare ogni possibile incertezza circa la ricostruzione fattuale accolta dalla pronuncia gravata, smentendola o confermandola, senza lasciare margini di dubbio, oppure quella in grado di provare quanto rimasto non dimostrato o non sufficientemente dimostrato, a prescindere dal rilievo che la parte interessata fosse incorsa, per propria negligenza o per altra causa, nelle preclusioni istruttorie del primo grado (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 4 maggio 2017, n. 10790).

8.2.2.- La facoltà di dedurre in appello una prova nuova, ma indispensabile costituisce, dunque, uno strumento di contemperamento tra il regime delle preclusioni istruttorie - il quale «non è un carattere tanto coesistente al sistema da non ammettere alternative, essendo soltanto una tecnica elaborata per assicurare rispetto del contraddittorio, parità delle parti nel processo e sua ragionevole durata» (ancora Cass., sez. un. civ., n. 10790 del 2017) - e l'esigenza che l'accertamento giudiziale sia aderente alla realtà dei fatti.

La predisposizione di una disciplina che, al fine di favorire la ricerca della verità materiale, accordi alle parti la possibilità di integrare in appello le carenze probatorie emerse all'esito del giudizio di primo grado non costituisce, dunque, una garanzia indefettibile del giusto processo, ma, piuttosto, un'attenuazione del rigore delle preclusioni istruttorie in appello, che il legislatore può, o meno, accordare «sulla base di una scelta discrezionale, come tale insindacabile» (sentenza n. 199 del 2017) e calibrare secondo le caratteristiche e le esigenze del tipo di processo.



È, infatti, significativo che nel processo civile, all'esito di una travagliata evoluzione legislativa, tale facoltà sia stata espunta dalla disciplina dell'appello.

Ciò che, invece, in ossequio ai principi consacrati negli artt. 24 e 111 Cost., deve essere necessariamente assicurato è un sistema processuale che garantisca alle parti l'esercizio del diritto alla prova in almeno uno dei gradi di giudizio.

8.2.3.- Ciò premesso, diversamente da quanto ritenuto dalle Corti rimettenti, rispetto alle notificazioni dell'atto impugnato e di quelli presupposti, la deroga in scrutinio appare sorretta da una adeguata ragione giustificativa.

I documenti in esame - a differenza delle notifiche degli atti processuali che, essendo volte a documentare la regolarità dell'instaurazione e dello svolgimento del processo, sfuggono al divieto probatorio in scrutinio - forniscono la prova di una condizione di validità o di efficacia dell'esercizio della funzione impositiva, e per tale ragione la produzione degli stessi nei giudizi in cui tale profilo risulti controverso esaurisce l'attività istruttoria.

Infatti, la notificazione, da un lato, è condizione di efficacia degli atti impositivi, in quanto, stante il loro carattere recettizio, consente ad essi la produzione degli effetti, senza tuttavia incidere sulla loro validità (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 24 agosto 2018, n. 21071); dall'altro lato, integra un requisito di validità dell'atto consequenziale, posto che, secondo una consolidata giurisprudenza di legittimità, l'omissione della notifica di un atto presupposto costituisce un vizio procedurale che comporta la nullità dell'atto consequenziale notificato (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 4 marzo 2008, n. 5791; sezione quinta civile, ordinanza 18 gennaio 2018, n. 1144).

Va, inoltre, considerato che, come chiarito dalle pronunce ora richiamate, in quest'ultimo caso la nullità può essere fatta valere dal contribuente mediante la scelta, consentita dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 di impugnare solo l'atto consequenziale notificatogli, facendo valere il vizio derivante dall'omessa notifica dell'atto presupposto, o di impugnare cumulativamente anche quello presupposto (nell'ordine, cartella di pagamento, avviso di accertamento o avviso di liquidazione) non notificato, facendo valere i vizi che inficiano quest'ultimo, per contestare radicalmente la pretesa tributaria.

La Corte di cassazione ha anche evidenziato che se, in quest'ultimo caso, il giudizio verte sull'esistenza, o meno, della pretesa tributaria, nel primo il giudice è chiamato a verificare esclusivamente la sussistenza, o meno, del difetto di notifica, al fine di pronunciarsi sulla nullità dell'atto consequenziale (con eventuale estinzione della pretesa tributaria a seconda se i termini di decadenza siano o meno decorsi) (Cass., sez. un. civ., n. 5791 del 2008).

Da ciò deriva che, in tale ultima evenienza, la dimostrazione, o meno, della notificazione contestata definisce il giudizio.

8.2.4.- Ed è in ragione di tale attitudine dimostrativa che, rispetto alle notificazioni, il legislatore ha ritenuto superflua, perché inutilmente dilatoria, l'operatività del modello temperato di cui all'art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992.

Si è voluto, in questo modo, evitare che nelle controversie in cui si faccia questione della esistenza o della validità delle notifiche il giudizio di appello venga instaurato al solo fine di effettuare un deposito documentale che, pur essendo da solo sufficiente per la definizione del giudizio, sia stato omesso in prime cure.

8.3.- Il divieto di produzione delle notifiche in appello si sottrae alle censure di irragionevolezza e di violazione degli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost., anche là dove non esclude dal proprio ambito di applicazione l'ipotesi in cui la parte dimostri di non aver potuto depositare il documento nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile.

8.3.1.- Giova, anzitutto, ricordare che nella disciplina generale dei *nova* istruttori in appello la causa non imputabile coincide con un fatto estraneo alla sfera di controllo della parte che rende impossibile la tempestiva deduzione della prova in prime cure. In tale nozione rientra anche il caso di ignoranza incolpevole della esistenza della prova o quello in cui la stessa prova sia venuta ad esistenza in un momento successivo al maturare delle preclusioni istruttorie del giudizio di primo grado.

Va anche rammentato che nelle suddette evenienze, ai fini della restituzione in termini, la valutazione dell'imputabilità dell'impedimento deve effettuarsi con riferimento allo sforzo di diligenza richiesto nel caso concreto (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 25 novembre 2024, n. 30324).

8.3.2.- Rispetto alla notificazione degli atti tributari non è configurabile, sul piano logico, né l'ipotesi in cui il documento venga ad esistenza successivamente allo spirare dei termini per le deduzioni istruttorie del giudizio di primo grado in cui sia in contestazione l'atto notificato, né quella in cui l'amministrazione venga a conoscenza della sua esistenza solo dopo che sia maturata detta preclusione.

Ciò in quanto l'atto tributario produce i suoi effetti tipici per mezzo della notificazione, sicché o la notifica esiste - e quindi deve essere necessariamente conosciuta dall'amministrazione, sulla quale grava un dovere qualificato di documentazione del procedimento notificatorio e di conservazione e custodia dei relativi atti - prima che la pretesa impositiva venga azionata, oppure la stessa pretesa è da ritenersi inefficace ab origine e quindi non può essere fatta valere.



8.3.3.- Inoltre, laddove le contestazioni cadano sulla notifica di un atto presupposto emesso da un soggetto diverso da quello che ha adottato l'atto impugnato, il comma 6-*bis* dell'art. 14 del d.lgs. n. 546 del 1992, parimenti introdotto dal d.lgs. n. 220 del 2023, impone che il ricorso introduttivo sia sempre proposto nei riguardi di entrambi i soggetti, al fine di consentire che la produzione della notifica avvenga direttamente ad opera dell'ente che ha provveduto alla sua esecuzione.

Diverso è, invece, il caso in cui l'impossibilità di produrre in primo grado la documentazione attestante la notificazione dell'atto impugnato derivi dalla sua distruzione o perdita per fatto estraneo alla sfera di controllo dell'amministrazione, venendo, in tale evenienza, in considerazione la diversa facoltà, da esercitarsi pur sempre entro i termini per le deduzioni istruttorie del giudizio di primo grado, di ricostruire il documento smarrito o distrutto attraverso altri mezzi di prova, come ad esempio la testimonianza scritta ex art. 257-*bis* cod. proc. civ., estesa anche al processo tributario dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992, come sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge 31 agosto 2022 n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari): ciò in applicazione del principio generale desumibile dall'art. 2724 cod. civ., la cui estensione al diritto tributario è stata confermata dalla stessa giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 16 novembre 2016, n. 23331).

8.3.4.- È evidente come la restrizione operata dall'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 sia diretta a evitare che il giudizio di primo grado venga inutilmente instaurato in difetto di una regolare notifica, nonché ad arginare le distorsioni processuali indotte dalla «grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione» (sentenza n. 190 del 2023).

Non può, infatti non ricordarsi come le gravi inefficienze del sistema della riscossione abbiano dato origine «[al]l'enorme proliferazione, negli ultimi anni, di controversie strumentali di impugnazione degli estratti di ruolo radicate dai debitori iscritti a ruolo» con «un aumento esponenziale delle cause [...] innanzi alle Commissioni Tributarie, ai Giudici di Pace e, più in generale, alla Magistratura ordinaria per far valere, spesso pretestuosamente, ogni sorta d'eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima, senza che l'Agente della riscossione si fosse attivato in alcun modo per il recupero delle pretese ad esse sottese, e perfino nei casi in cui vi avesse rinunciato, anche nell'esercizio dell'autotutela» (relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria del 30 giugno 2021)» (ancora, sentenza n. 190 del 2023).

8.4.- Sempre con riferimento al divieto di produzione in appello delle notificazioni, non è fondata neppure la censura di violazione del principio di eguaglianza e di parità delle armi, posto che, come già evidenziato, il regime diversificato introdotto per gli atti in questione risulta non manifestamente irragionevole.

8.5.- Parimenti non fondata è la censura con la quale si lamenta che la disposizione in scrutinio impedirebbe al giudice di pervenire ad una decisione giusta attraverso la ricerca della verità materiale, in contrasto con gli artt. 102, primo comma, e 111, primo comma, Cost.

L'aderenza della ricostruzione processuale dei fatti alla verità materiale non è oggetto di specifica protezione costituzionale, essendo piuttosto le garanzie del giusto processo espressamente sancite dall'art. 111 Cost. a coadiuvare il giudice nell'accertamento della verità conducendolo ad una decisione giusta.

8.6.- Deve, infine, escludersi la denunciata ingerenza del legislatore nel potere giurisdizionale di valutazione della prova.

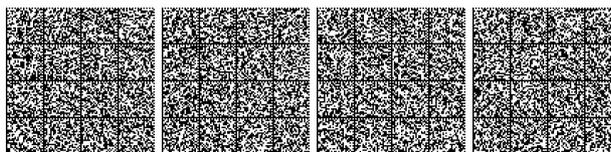
Anzitutto, l'apprezzamento della indispensabilità non concerne l'attitudine dimostrativa della prova, quanto, piuttosto, la sua idoneità ad eliminare ogni possibile incertezza in ordine ad una ricostruzione fattuale già effettuata dal giudice di prime cure (Cass., sez. un. civ., n. 10790 del 2017).

In ogni caso, l'ordinamento processuale ammette la possibilità che il potere giudiziale di valutazione della prova subisca limitazioni imposte dalla legge, come è reso evidente dal principio generale espresso dall'art. 116 cod. proc. civ., secondo il quale il giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento, salvo che la legge disponga altrimenti.

9.- Venendo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla CGT Lombardia in riferimento all'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023, sono fondate le censure ex artt. 3 e 111 Cost., con cui si prospetta, da un lato, la «palese ed ingiustificata violazione» del principio del giusto processo «sotto il profilo della prevedibilità delle regole processuali dell'intero percorso di tutela» e, dall'altro, il pregiudizio recato alla scelta difensiva delle parti dei processi già instaurati in primo grado al momento dell'entrata in vigore della novella processuale.

9.1.- Questa Corte ha affermato che ampia è la discrezionalità del legislatore nell'operare le scelte più opportune per disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo (ordinanze n. 382 e n. 213 del 2005).

Il regime transitorio è, infatti, «volto ad assicurare il passaggio da una disciplina ad un'altra secondo tempi e scale di priorità che rientrano nel senso politico della discrezionalità legislativa, sì che ben può essere mantenuta in vita solo una parte ovvero la totalità delle norme abrogate in riferimento a situazioni pendenti, e variamente stabilita la sorte dei processi in corso» (sentenza n. 400 del 1996).



In relazione alle disposizioni intertemporali, questa Corte ha peraltro precisato che vige «il principio generale il quale esige che il passaggio da un previgente ad un nuovo regime processuale non sia regolato da norme manifestamente irragionevoli e lesive dell'affidamento nella tutela delle posizioni legittimamente acquisite» (sentenza n. 309 del 2008).

Il principio della tutela dell'affidamento come «ricaduta e declinazione “soggettiva”» della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», è connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale (sentenze n. 70 e n. 4 del 2024, n. 210 del 2021).

Tale principio non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche in relazione a diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica» (sentenza n. 216 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 145 del 2022).

9.2.- Il limite della ragionevolezza risulta, nella specie, superato.

L'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023 dispone l'immediata applicazione del nuovo art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992 (segnatamente delle disposizioni «di cui all'articolo 1, comma 1, letter[a] [...] bb)» del d.lgs. n. 220 del 2023, che hanno riscritto in senso più restrittivo la disciplina dei *nova* istruttori in appello dettata dal previgente art. 58) ai processi di primo e secondo grado e di cassazione incardinati a far data dal giorno successivo all'entrata in vigore (prevista per il 4 gennaio 2024) del medesimo d.lgs. n. 220 del 2023.

Così disponendo, tuttavia, la previsione transitoria oblitera la circostanza che nei processi iniziati in grado di appello dopo tale data, il cui primo grado sia stato incardinato nel vigore della precedente disciplina, le parti, confidando sulla facoltà, loro riconosciuta dal previgente art. 58, comma 2, di depositare documenti anche nell'eventuale processo di gravame, potrebbero averne omesso la produzione in prime cure.

Infatti, nei casi in cui, al momento dell'entrata in vigore della novella, i termini per le deduzioni istruttorie ex art. 32 del d.lgs. n. 546 del 1992 siano già spirati, le parti non hanno la possibilità di prevenire le conseguenze dei sopravvenuti divieti probatori - e in special modo di quello assoluto ex art. 58, comma 3 - mediante un tempestivo deposito nel giudizio di primo grado.

In questo modo, lo *ius superveniens*, sebbene formalmente operi per il futuro, nella sostanza incide sugli effetti giuridici di situazioni processuali verificatesi nei giudizi iniziati nel vigore della precedente normativa e ancora in corso.

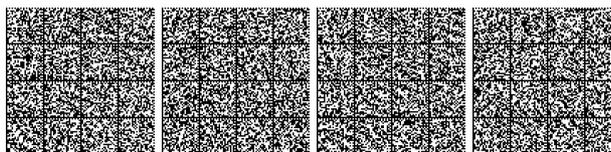
Esso, infatti, finisce per riconsiderare, sanzionandola ex post, la mancata produzione di documenti in primo grado, senza considerare che la disciplina previgente ne consentiva ampiamente il differimento in appello, come confermato dalla ricordata giurisprudenza di legittimità, secondo cui la producibilità di nuovi documenti nel giudizio di secondo grado era da escludere per i soli documenti diretti a dimostrare la fondatezza delle domande e delle eccezioni precluse dall'art. 57 del d.lgs. n. 546 del 1992.

In definitiva, per i processi nei quali, al momento dell'entrata in vigore della novella, siano già decorsi i termini per le produzioni documentali in primo grado, l'immediata efficacia del mutamento normativo determina conseguenze non dissimili da quelle della retroattività impropria, in quanto, frustrando l'aspettativa delle parti che hanno confidato nella possibilità di esercitare il loro diritto alla prova anche in appello, lede il legittimo affidamento, «da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (sentenza n. 108 del 2019).

È pur vero che, con riferimento particolare ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 136 del 2022, n. 234 del 2020 e n. 241 del 2019).

Tuttavia, una giustificazione siffatta non si ravvisa nel caso di specie, non potendo la pur legittima esigenza di dare immediata attuazione alla disciplina che il legislatore ha ritenuto più adeguata e opportuna, così sostituendola a quella contestualmente abrogata, prevalere su situazioni giuridiche già maturate nel previgente assetto normativo.

Del resto, in relazione alla previgente disciplina dei *nova* in appello dettata dall'art. 58 del d.lgs. n. 546 del 1992, l'art. 79, comma 1, dello stesso decreto legislativo aveva espressamente previsto che le relative disposizioni «non si applicano ai giudizi già pendenti in grado d'appello davanti alla commissione tributaria di secondo grado e a quelli iniziati davanti alla commissione tributaria regionale se il primo grado si è svolto sotto la disciplina della legge anteriore».



9.3.- L'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023 deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prescrive che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera *bb*), dello stesso d.lgs. n. 220 del 2023 si applicano ai giudizi instaurati in secondo grado a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore, anziché ai giudizi di appello il cui primo grado sia instaurato successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 220 del 2023.

9.4.- Le restanti censure riguardanti l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023 sono assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario), limitatamente alle parole «delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti,»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario), nella parte in cui prescrive che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera *bb*), dello stesso d.lgs. n. 220 del 2023 si applicano ai giudizi instaurati in secondo grado a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore, anziché ai giudizi di appello il cui primo grado sia instaurato successivamente all'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, nella parte in cui non consente la produzione in appello delle «notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'articolo 14 comma 6-bis», sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania, sezione 16, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 220 del 2023, nella parte in cui non consente la produzione in appello delle «notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'articolo 14 comma 6-bis», sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 76, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione 19, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 14

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 marzo 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

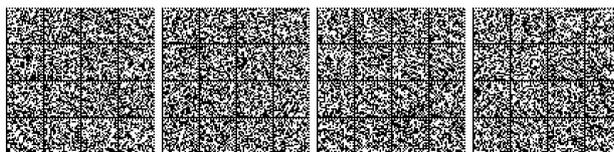
Turismo – Impresa e imprenditore – Norme della Regione Toscana – Previsione che gli alberghi possono assicurare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, salvo che il comune non stabilisca una percentuale inferiore, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri, misurati nel più breve percorso pedonale possibile, dalla struttura medesima, purché sia garantita l'unitarietà della gestione, l'utilizzo dei servizi della struttura alberghiera e gli standard qualitativi e di sicurezza analoghi al livello di classificazione dell'albergo – Previsione che, ferma restando la possibilità di mantenere i requisiti strutturali e igienico-sanitari stabiliti per le case di civile abitazione, l'utilizzo delle unità immobiliari per le previste attività è consentito previo mutamento, ai fini urbanistici, della destinazione d'uso da residenziale a turistico-ricettiva.

Turismo – Impresa e imprenditore – Norme della Regione Toscana - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione – Previsione che l'esercizio delle attività ricettive è consentito esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva – Previsione che l'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile riferibili al medesimo, in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura – Previsione che gli affittacamere, i bed and breakfast, le case e appartamenti per vacanze e le residenze d'epoca possono essere gestiti unicamente in forma imprenditoriale – Disposizioni transitorie in materia di strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione – Previsione che la disciplina di cui all'art. 41, comma 3, della legge regionale n. 61 del 2024 si applica a far data dal 1° luglio 2026 e che fino a tale data le abitazioni utilizzate per le attività di cui al medesimo art. 41 possono avere, ai fini urbanistici, sia destinazione d'uso residenziale sia turistico-ricettiva.

Turismo – Locazione – Norme della Regione Toscana – Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve – Previsione che consente ai comuni a più alta densità turistica e ai capoluoghi di provincia di individuare, con proprio regolamento, zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve esercitate anche in forma imprenditoriale – Previsione che tali criteri e limiti sono dettati nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione e sono individuati al fine di perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale e per garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine – Previsione, che i medesimi criteri sono definiti, tra l'altro, tenendo conto di ogni altro elemento utile ai fini della valutazione dell'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi.

Turismo – Agenzie di viaggi – Norme della Regione Toscana – Requisiti e obblighi per l'esercizio dell'attività – Previsione che il direttore tecnico deve prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività in una sola agenzia.

Turismo – Professioni – Norme della Regione Toscana – Accompagnatore turistico – Previsione che è accompagnatore turistico chi, per professione, accompagna singole persone o gruppi durante viaggi, attraverso il territorio nazionale o estero, per curare l'attuazione dei programmi di viaggio e assicurare i necessari servizi di assistenza per tutta la sua durata, fornendo significative informazioni di interesse turistico sulle zone di transito, al di fuori dell'ambito di competenza delle guide turistiche – Requisiti previsti per lo svolgimento – Previsione di corsi di qualificazione professionale riconosciuti dalla regione – Modalità e contenuti di tali corsi – Previsione che il materiale pubblicitario e informativo delle prestazioni professionali



degli accompagnatori turistici contiene l'indicazione dei relativi prezzi – Sanzioni amministrative in caso di assenza dei requisiti stabiliti dalla regione – Divieto di prosecuzione dell'attività in caso di perdita di uno dei requisiti dell'attività – Previsione che è guida ambientale chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi assicurando la necessaria assistenza tecnica, nella visita di ambienti naturali, anche antropizzati, di musei eco-ambientali, per illustrarne gli elementi, le caratteristiche, i rapporti ecologici, il legame con la storia e le tradizioni culturali, le attrattive paesaggistiche, e di fornire, inoltre, elementi di educazione ambientale – Individuazione con regolamento delle articolazioni della professione – Requisiti per l'esercizio della professione di guida ambientale – Rapporti con le professioni di guida alpina e di guida del parco o della riserva naturale – Corsi di qualificazione e specializzazione e relative modalità di accesso e contenuti – Obblighi professionali – Pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali – Sanzioni amministrative in caso di assenza dei requisiti stabiliti dalla regione – Divieto di prosecuzione dell'attività in caso di perdita di uno dei requisiti dell'attività.

Turismo – Professioni – Norme della Regione Toscana – Prevista definizione dell'attività di maestro di sci – Istituzione dell'albo professionale regionale dei maestri di sci, nel quale sono iscritti tutti i soggetti che esercitano in modo stabile in Toscana tale professione – Previsione che si intende esercizio stabile della professione l'attività svolta dal maestro di sci che ha un recapito in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni – Suddivisione dell'albo per specialità nelle sezioni di maestri di sci alpino, maestri di sci di fondo, maestri di sci di snowboard – Requisiti per l'iscrizione all'albo – Corsi di qualificazione, aggiornamento e specializzazione – Modalità di accesso e contenuti dei corsi – Determinazione con deliberazione della Giunta regionale delle materie oggetto di tali corsi, del numero delle ore e delle modalità di accesso dei maestri di sci di altre regioni e Stati – Previsione che il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'art. 113 della legge regionale n. 61 del 2024 – Previsione che l'esercizio stabile della professione dei maestri di sci di Stati non appartenenti all'Unione europea è subordinato alla iscrizione nell'albo del Collegio regionale dei maestri di sci della Toscana – Effettuazione dell'iscrizione a seguito di riconoscimento, da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello Stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all'art. 113 della legge regionale n. 61 del 2024 – Previsione che l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci è punito ai sensi dell'art. 348 del codice penale – Disciplina del Collegio regionale dei maestri di sci – Sanzione amministrativa per l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci – Previsione che la prosecuzione dell'attività professionale di maestro di sci è vietata dal comune qualora l'interessato perda uno dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività e in tal caso viene ritirata la tessera di riconoscimento.

Turismo – Professioni – Norme della Regione Toscana – Prevista definizione dell'attività di guida alpina – Albo professionale regionale delle guide alpine – Previsione che è da intendersi esercizio stabile della professione l'attività svolta dalla guida alpina avente un recapito, anche stagionale, in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni – Requisiti per l'iscrizione – Guide alpine di altre regioni e Stati – Previsione che le guide alpine già iscritte negli albi di altre regioni che intendono esercitare stabilmente la professione anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale delle guide alpine di tale regione – Previsione che l'iscrizione, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, è subordinata al riconoscimento da parte del Collegio nazionale delle guide alpine dell'equivalenza del titolo rilasciato nello Stato di provenienza – Collegio regionale delle guide alpine – Sanzioni disciplinari e amministrative – Divieto del comune di prosecuzione dell'attività professionale di guida alpina, qualora l'interessato perda uno dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività.

– Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024 n. 61 (Testo unico del turismo), artt. 22, comma 6; 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45; 59; 76, comma 4; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111; 112; 113; 114; 115; 116; 117; 118; 123; 124; 125; 126; 127; 130; 131; 134; 136; 137 e 144.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per mandato ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, (c.f. 80224030587), fax 06/96514000 - pec ags.rm@mailcert.avvocatura-stato.it presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12 — ricorrente;

contro:

Regione Toscana, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* (cod. fisc. 01386030488), nella sua sede in Firenze, Palazzo Strozzi Sacratì - Piazza Duomo, 10 - 50122 - Firenze, regionetoscana@postacert.toscana.it — resistente;



PER LA DECLARATORIA DELLA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 7 marzo 2025, degli articoli 22, comma 6; 41, commi 3 e 4, 42, 43, 44, 45 e 144; 59; 76, comma 4; articoli 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, e 110; 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123 e 124; 125, 126, 127, 130, 131, 134, 136 e 137 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 pubblicata nel BUR n. 2, parte prima, in data 8 gennaio 2025, recante «Testo unico del turismo».

Le norme della legge regionale, recanti la disciplina in modo organico del sistema turistico regionale, ad avviso del Governo, presentando diversi profili di illegittimità costituzionale, devono essere impugnate per i seguenti:

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione.

L'art. 22, comma 6, prevede che «Gli alberghi possono associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, salvo che il comune non stabilisca una percentuale inferiore, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri, misurati nel più breve percorso pedonale possibile, dalla struttura medesima, purché sia garantita l'unitarietà della gestione, l'utilizzo dei servizi della struttura alberghiera e gli standard qualitativi e di sicurezza analoghi al livello di classificazione dell'albergo. Ferma restando la possibilità di mantenere i requisiti strutturali e igienico-sanitari previsti per le case di civile abitazione, l'utilizzo delle unità immobiliari per le attività di cui al presente comma è consentito previo mutamento, ai fini urbanistici, della destinazione d'uso da residenziale a turistico-ricettiva».

La disposizione non risulta in linea con l'esigenza di garantire il rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità sottesi all'art. 3 della Costituzione, dal momento che il potere comunale di stabilire una percentuale inferiore al 40 per cento della capacità ricettiva non è riferito ad alcun criterio di commisurazione predeterminato per legge e può, quindi, dare luogo ad applicazioni arbitrarie e immotivate.

Risulta dunque incisa la libertà d'impresa degli albergatori, tutelata dall'art. 41 della Costituzione rispetto alla quale la possibilità di incrementare la capacità ricettiva dell'azienda è funzionale.

La libertà d'impresa è dunque esposta al rischio di limitazioni territoriali non giustificate da reali ragioni di interesse pubblico, non essendo chiaro su quali basi ciascun comune possa comprimere il diritto ad aumentare la propria capacità ricettiva sino ad annullarlo integralmente.

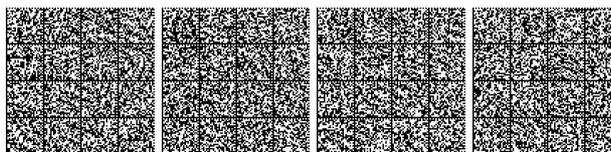
La sussistenza della violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione emerge alla stregua dei principi più volte enunciati dalla giurisprudenza costituzionale.

L'iniziativa economica privata, come enuncia il primo comma dell'art. 41 della Costituzione, è oggetto di una libertà garantita, nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell'attività d'impresa, pur nel rispetto dell'«utilità sociale» con cui non può essere in contrasto (secondo comma dell'art. 41). In simmetria con il parametro interno, la libertà di impresa – da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea (sentenza n. 218 del 2021) — è riconosciuta, altresì, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE).

Le possibili limitazioni di tale libertà devono, innanzi tutto, avere una base legale, stante «la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa» (sentenza n. 40 del 1964); regola per cui le «determinazioni della legge [...] possono essere diverse anche di contenuto, a seconda della natura dell'attività economica e della utilità sociale da perseguire ma non possono mai mancare del tutto» (sentenza n. 388 del 1992).

Inoltre, il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma della Costituzione).

Si tratta di una «complessa operazione di bilanciamento» per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspettative degli operatori» (sentenza n. 218 del 2021). Nel rispetto di tali principi non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica ove l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda



all'utilità sociale. Se è vero, quindi, che la libertà di impresa può essere limitata in ragione di tale bilanciamento, tuttavia, come ha più volte sottolineato codesta Corte, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2020, n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247 e n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009).

Nella fattispecie, come anticipato, il citato art. 22, comma 6, si pone in contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione, atteso che il legislatore attribuisce ai comuni il potere di introdurre trattamenti ingiustificati non in linea con il principio di proporzionalità — ragionevolezza e a detrimento della tutela della libertà d'iniziativa economica, esposta concretamente a rischio in assenza di ragioni di utilità sociale. Il potere attribuito ai comuni di fissare una percentuale inferiore al limite previsto dalla legge regionale per l'aumento della capacità ricettiva alberghiera si pone, infatti, quale misura palesemente incongrua e in ogni caso tale da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sentenza n. 548 del 1990).

2) Illegittimità costituzionale degli articoli 41, commi 3 e 4, 42, 43, 44,45 e 144 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, per violazione degli articoli 3, 41, 42, 117, comma 2, lettera 1) della Costituzione, in relazione all'art. 832 del codice civile.

Gli articoli 41, commi 3 e 4, 42, 43, 44,45 e 144, dettano disposizioni in materia di strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione.

In particolare, l'art. 41, comma 3, cit. stabilisce che l'esercizio delle attività di affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca «è consentito esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva», con ciò escludendo quelli aventi destinazione d'uso residenziale. Soggiunge il comma 4 che l'attività di affittacamere, bed and breakfast o di residenza d'epoca «svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile riferibili al medesimo, in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura».

I successivi articoli 42, 43, 44 e 45, poi, prevedono per tutte le suddette strutture ricettive non alberghiere⁽¹⁾, la gestione unicamente «in forma imprenditoriale», escludendo così che in Toscana possa svolgersi attività di affittacamere, *bed and breakfast*, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca in forma non imprenditoriale.

In via transitoria, poi, l'art. 144, comma 3, della legge regionale impugnata stabilisce che le previsioni del citato art. 41, comma 3, in materia di destinazione d'uso, si applicano a far data dal 1° luglio 2026.

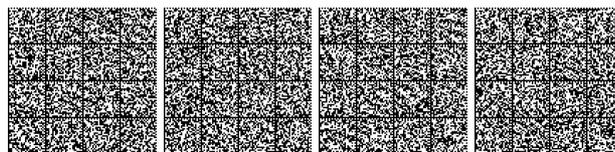
Il complesso delle sopra riportate disposizioni risulta gravemente lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui agli articoli 42, comma 2 e 117, comma 2, lettera 1) della Costituzione, posto che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge «che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale [...]». La scelta, radicale e incomprensibile, di non consentire più sul territorio toscano l'esercizio in forma non imprenditoriale delle attività di affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca limita fortemente la possibilità per i (soli) proprietari di immobili della regione di godere appieno del proprio diritto dominicale, concedendone il godimento a terzi per finalità turistiche, come invece avviene nel resto d'Italia.

Oltretutto, il contenuto del diritto di proprietà, tra cui la scelta di sfruttare economicamente le potenzialità offerte da un bene anche in forma non imprenditoriale, rientra pacificamente nella materia dell'ordinamento civile, posto che l'art. 832 del codice civile stabilisce in termini generali che il proprietario «ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico».

Il concetto di limitazioni al diritto dominicale, sotteso tanto all'art. 42 della Costituzione che all'art. 832 del codice civile, tuttavia, non appare compatibile con le previsioni contenute negli articoli 42, 43,44 e 45, che prescrivono, per tutte le suddette strutture ricettive aventi le caratteristiche della civile abitazione, la sola gestione «in forma imprenditoriale». Si tratta, infatti, di una restrizione legale non collegata né ad una peculiarità del territorio toscano rispetto al resto della Repubblica, né ad esigenze di pubblico interesse volte a conformare in modo così rigido la proprietà immobiliare rispetto alla sua funzione sociale.

Al contrario, in modo del tutto sproporzionato e irragionevole, dette previsioni hanno per oggetto di privare un'ampia platea di proprietari fondiari della possibilità di ritrarre un reddito dai loro beni e, addirittura, per effetto di ostacolare la produzione di un gettito tributario per tali attività, non essendovi alcuna certezza in merito al fatto che gli immobili in questione sarebbero altrettanto utilmente valorizzabili. Ad aggravare tale situazione, viene poi introdotta un'irragionevole discriminazione operata in sede di disposizioni transitorie tra i proprietari che, alla data di entrata in vigore della legge, esercitavano dette attività in forma non imprenditoriale, che possono continuare a farlo in conformità alla legislazione previgente, e coloro i quali intendono per la prima volta avvalersi di tale facoltà dominicale in epoca successiva, ai quali è preclusa.

(1) Affittacamere (art. 42); Bed and breakfast (art. 43); Case e appartamenti per vacanze (art. 44) e Residenze d'epoca (art. 45)



Per ciò che riguarda l'esclusione della destinazione d'uso residenziale (art. 41, comma 3), la relativa prescrizione appare manifestamente illogica e incoerente con le caratteristiche fondamentali di questo tipo di ricettività per come definita dalla stessa legge regionale in oggetto. Infatti, se le strutture ricettive si qualificano per il fatto di avere «le caratteristiche della civile abitazione» non si comprende poi per quale obiettiva ragione di interesse pubblico esse debbano avere una differente destinazione dal punto di vista urbanistico e non possano, cioè, averne una residenziale. Si tratta di disposizione non in linea con il principio di ragionevolezza e che lede l'esercizio del diritto dominicale; essa non risponde ad esigenze imperative di interesse generale che possono giustificare restrizioni alla libertà di organizzazione e svolgimento dell'attività di impresa.

L'art. 144, comma 3 delinea un'irragionevole discriminazione atteso che la citata disposizione transitoria distingue — per individuare l'ambito di applicazione temporale — tra i proprietari che, alla data di entrata in vigore dell'art. 41, comma 3 (31 luglio 2026), esercitavano le attività extra-alberghiera con destinazione d'uso residenziale sia turistico ricettiva, che possono continuare a farlo in conformità alla legislazione urbanistica previgente, e coloro i quali intendono per la prima volta avvalersi di tale facoltà in epoca successiva, ai quali è preclusa.

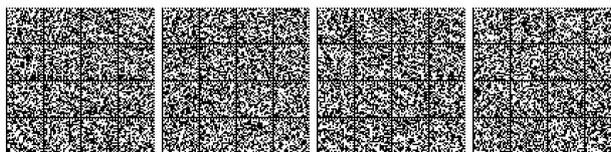
Da ultimo, anche la limitazione contenuta nell'art. 41, comma 4, alla gestione di tali strutture nell'ambito del medesimo edificio, che «non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura», è del tutto priva di ragionevolezza; inoltre, non solo lede il diritto dominicale ma si pone anche in aperto contrasto, al pari della precedente disposizione citata, con la libertà di iniziativa economica, di cui all'art. 41 della Costituzione, posto che preclude alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza..

Per tutte le ragioni sopra esposte, gli articoli 41, commi 3 e 4, 42, 43, 44, 45 e 144, presentano evidenti profili di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, 41, 42, 117, comma 2, lettera 1) della Costituzione, in relazione all'art. 832 del codice civile, perché, oltre ad essere gravemente lesive della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, introducono limitazioni irragionevoli e sproporzionate al diritto del proprietario di disporre del proprio immobile concedendone il godimento a terzi per fini turistici, oltre che alla libertà d'intrapresa.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 59 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, per violazione degli articoli 3, 117, secondo comma, lettere *l*) ed *s*) della Costituzione, in relazione all'art. 832 del codice civile.

L'art. 59 prevede criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve, consentendo ai comuni a più alta densità turistica e ai capoluoghi di provincia di individuare, con proprio regolamento «zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 [...] esercitate anche in forma imprenditoriale».

La detta disposizione prosegue, precisando che «2. I criteri e i limiti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione, sono individuati al fine di perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale, nonché di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine. Tali criteri, in riferimento alla zona o area interessata, sono definiti tenendo conto, in particolare: *a*) del rapporto tra il numero di posti letto nelle unità immobiliari ad uso abitativo oggetto di locazione breve e la popolazione residente; *b*) della distribuzione e della capacità ricettiva delle strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere; *c*) delle caratteristiche del tessuto urbano; *d*) della necessità di tutelare, anche con riferimento alla sostenibilità ambientale, il valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico; *e*) della necessità di garantire che il servizio di accoglienza sia effettuato con elevati standard qualitativi; *f*) di ogni altro elemento utile ai fini della valutazione dell'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi. 3. I criteri e i limiti di cui al comma 1, tenuto conto di quanto disposto al comma 2, possono consistere, in particolare: *a*) nella limitazione, per determinate zone omogenee, dello svolgimento dell'attività di locazione breve; *b*) nell'individuazione di uno specifico rapporto che deve sussistere fra superficie dell'immobile e numero di ospiti ammessi; *c*) nella definizione di requisiti e standard di qualità che gli immobili adibiti a locazione breve devono possedere con riferimento, in particolare, all'accessibilità degli spazi, agli standard igienico-sanitari, al decoro degli ambienti, nonché alla presenza di servizi di connettività. 4. Nei comuni dotati del regolamento di cui al comma 1, l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare. Il comune può stabilire un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee. 5. La richiesta di autorizzazione contiene gli elementi che costituiscono oggetto della comunicazione di cui all'art. 60 o della SCIA di cui all'art. 61. Il rilascio dell'autorizzazione esonera il richiedente dagli adempimenti previsti dai medesimi articoli. 6. Resta consentita, senza previa autorizzazione, la locazione breve di una porzione dell'unità immobiliare in cui il locatore ha la residenza, nonché di un singolo locale all'interno della medesima unità immobiliare. 7. I comuni, nell'ambito del regolamento di cui al comma 1, stabiliscono disposizioni transitorie volte ad assicurare un'attuazione graduale dei criteri e dei limiti previsti dal presente articolo. Tali disposizioni, in fase



di prima attuazione del regolamento, escludono dall'applicazione dei medesimi limiti, per un periodo non inferiore a tre anni e non superiore a cinque anni, gli immobili e le unità immobiliari già destinati, nel corso dell'anno 2024, all'attività di locazione breve, in conformità alla normativa vigente».

La disposizione impugnata è palesemente lesiva innanzitutto della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile in quanto, in disparte la descrizione dei presupposti per l'introduzione a livello locale di un simile penetrante regime amministrativo per l'esercizio dell'attività di locazione breve, finisce per consentire limitazioni su base micro-territoriale dei diritti dominicali dei proprietari immobiliari, ai quali può essere radicalmente precluso o può essere reso estremamente difficoltoso ritrarre un reddito dai propri beni concedendone il godimento a terzi per scopi turistici.

Inoltre, l'art. 59, citato si fa illegittimamente interprete di interessi pubblici che l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione riserva all'esclusiva potestà legislativa statale, come è per la tutela dei beni culturali, tale essendo il senso da attribuire all'espressione «corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale» richiamata dalla medesima disposizione regionale.

Il tutto per tacere del fatto che la stessa potestà normativa secondaria, pur essendo ascrivibile ai poteri afferenti alla materia del Governo del territorio, come tale devoluta alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma della Costituzione, non è prevista come principio fondamentale della materia in alcuna legge statale di settore, dato che né il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, né il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o neppure il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, consentono in alcun modo ai comuni di intervenire sullo specifico fenomeno delle locazioni brevi ad uso turistico negli stringenti termini prefigurati dalla legge regionale toscana.

Inoltre, nel merito dei criteri in concreto enucleati, la disposizione appare anche gravemente contraddittoria perché quale giustificazione per l'introduzione di detta specifica potestà locale di Governo del territorio — che come detto è sconosciuta alla legislazione statale, che dovrebbe invece darle un fondamento — indica la finalità di «preservazione del tessuto sociale» e «di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine»; nondimeno, nella concreta declinazione dei relativi criteri, si limita a fare generico riferimento a «ogni altro elemento utile ai fini della valutazione dell'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi».

In altri termini, i mezzi predisposti per raggiungere lo scopo non sono coerenti con gli obiettivi dichiarati, posto che la «distribuzione e ... [la] capacità ricettiva delle strutture ricettive alberghiere ed extraalberghiere», «le caratteristiche del tessuto urbano», la «necessità di tutelare, anche con riferimento alla sostenibilità ambientale, il valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico» e la «necessità di garantire che il servizio di accoglienza sia effettuato con elevati standard qualitativi», indicate quali criteri per l'esercizio della potestà regolamentare dei comuni, non hanno alcuna attinenza con il diverso tema, proclamato come centrale, della garanzia della disponibilità di un numero adeguato di alloggi a prezzo accessibile.

In conclusione l'art. 59 della legge in oggetto presenta palesi profili di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s) della Costituzione, in relazione all'art. 832 del codice civile, perché introduce un regime amministrativo limitativo del diritto del proprietario di disporre del proprio immobile concedendone il godimento a terzi per fini turistici, al dichiarato scopo di tutelare interessi pubblici devoluti all'esclusiva competenza statale, attraverso una potestà di Governo del territorio sconosciuta ai principi generali della materia sanciti da fonti statali e al fine di perseguire obiettivi dichiarati distonici rispetto ai mezzi a ciò predisposti.

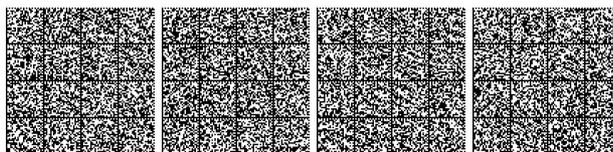
4) Illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 20 del decreto legislativo n. 79 del 2011 quale norma interposta e dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Giova muovere da una premessa di carattere generale in merito alle numerose disposizioni contenute nei Titoli VI e VIII della legge regionale riguardanti, rispettivamente le agenzie di viaggio e turismo e le professioni turistiche.

Le disposizioni che saranno di seguito specificamente individuate, presentano plurimi profili di illegittimità costituzionale comuni a tutte le disposizioni che saranno di seguito illustrate.

Si tratta di disposizioni meramente ripetitive di norme contenute in leggi statali; ciò, in violazione del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui «alla legge regionale non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006 nonché n. 57 del 2007)» (Corte costituzionale, 29 ottobre 2009, n. 271).

In altri casi, si tratta di disposizioni recanti una disciplina distonica o comunque non pienamente corrispondente a quella recata dalle leggi statali ovvero si tratta di disposizioni che introducono nuove figure professionali; ciò, in violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione e dell'art. 117, terzo comma, in materia di riparto di competenze tra Stato e regioni in materia disciplina delle professioni. A tal ultimo riguardo, secondo il consolidato orientamento del giudice delle leggi, «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve



rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle regioni dar vita a nuove figure professionali" (sentenza n. 98 del 2013, come richiamata dalla sentenza n. 209 del 2020)» (Corte costituzionale, 23 giugno 2023, n. 127).

Né sembra, sul piano tecnico, che la circostanza che il legislatore regionale abbia utilizzato, nell'istituire nuove figure professionali, la locuzione «nelle more della definizione da parte dello Stato del relativo profilo professionale», prospettando una sorta di cedevolezza della disciplina regionale in presenza di un intervento da parte del legislatore nazionale, possa, *ex se*, rendere costituzionalmente legittima l'iniziativa del legislatore regionale. Infatti, la c.d. «cedevolezza invertita» (che, come noto, opera al contrario rispetto al suo normale funzionamento, quello ossia in base al quale lo Stato, onde evitare vuoti normativi nell'ordinamento giuridico e dunque allo scopo di scongiurare il pericolo di lacune normative nel sistema, disciplina ambiti riservati alla competenza regionale sino a quando le Regioni non intervengono con propri provvedimenti) è stata ammessa dalla Corte costituzionale con le note sentenze n. 1 del 2019 e n. 222 del 2020 esclusivamente in relazione a situazioni nelle quali si intreccino quantomeno competenze statali e regionali, riconoscendo in tale caso alle regioni la possibilità di intervenire e di disciplinare provvisoriamente ed eccezionalmente la materia, in caso di inerzia statale e fino all'adozione delle relativa disciplina statale. Orbene, in relazione alla materia delle professioni, il principio della c.d. cedevolezza invertita non è in alcun modo predicabile in quanto ontologicamente incompatibile con l'esigenza di assicurare, in caso di istituzione di nuove figure professionali, una disciplina unitaria funzionale ad assicurare la concorrenza sull'intero territorio nazionale, ad evitare indebite discriminazioni legate ad ambiti territoriali *infra* statuali e a garantire il pieno esercizio della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento di cui agli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nonché il conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno) e alla direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE (relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali).

A ciò aggiungasi che, diversamente opinando, l'istituzione di una nuova figura professionale, con l'individuazione dei relativi profili e dei titoli abilitanti, verrebbe rimessa all'iniziativa delle Regioni e non anche dello Stato (come ripetutamente affermato dal giudice delle leggi) cui spetta invece in via esclusiva il compito di verificare se una determinata attività abbia il contenuto e i connotati necessari per essere qualificata come una professione. In tal senso, l'assenza di una disciplina statale recante la positivizzazione di una determinata attività come una professione, lungi dal potersi qualificare come una mera inerzia legittimante (in ipotesi) l'assunzione di iniziative legislative da parte delle singole regioni, ben può qualificarsi come volontà del legislatore statale di non intervenire, con conseguente impossibilità per il legislatore regionale di superare o di sostituirsi alla stessa.

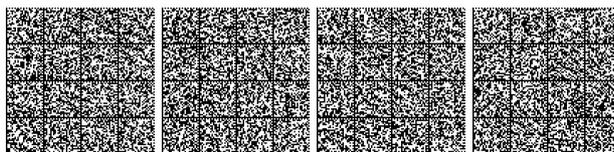
Tanto evidenziato in termini generali, con specifico riguardo alle singole disposizioni della legge regionale in oggetto, si procede ora ad esaminare, con il presente motivo, le disposizioni del titolo VI oggetto che sono oggetto di censura.

Per quanto riguarda le norme contenute nel titolo VI della legge in esame, recante la disciplina delle «Agenzie di viaggio e turismo», l'art. 76 regola i requisiti e gli obblighi per l'esercizio dell'attività delle agenzie di viaggio e turismo.

Nel dettaglio, l'art. 76 prevede che: «1. Il titolare dell'agenzia di viaggio e il suo rappresentante, ai sensi dell'articolo 8 del regio decreto 773/1931, devono essere in possesso dei requisiti previsti dagli articoli 11 e 92 del medesimo regio decreto 773/1931. 2. In caso di società o di organismo collettivo, i requisiti di cui al comma 1 sono posseduti da tutti i soggetti per i quali è previsto l'accertamento antimafia ai sensi dell'art. 85 del d.lgs. 159/2011. 3. Il titolare di agenzia di viaggio o il rappresentante legale in caso di società o, in loro vece, il preposto, deve essere in possesso dell'abilitazione a direttore tecnico di agenzia di viaggio. 4. Il direttore tecnico deve prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività in una sola agenzia. 5. Le agenzie di viaggio sono tenute a stipulare polizze assicurative di responsabilità civile a favore del viaggiatore, ai sensi dell'art. 47, comma 1, dell'allegato 1 al d.lgs. 79/2011. 6. Le agenzie di viaggio sono tenute a fornire idonea garanzia per i casi di insolvenza o fallimento, ai sensi dell'art. 47, commi 2 e 3, dell'allegato 1 al d.lgs. 79/2011. 7. L'attività di agenzia di viaggio è svolta in un locale idoneo, nel rispetto della normativa vigente in materia di edilizia, urbanistica e di destinazione d'uso, che in caso di vendita diretta al pubblico deve essere aperto al pubblico.».

Ai sensi dell'art. 76, comma 4, il direttore tecnico dell'agenzia di viaggio deve prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività per una sola agenzia.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che, come noto, la professione di «Direttore tecnico di agenzia di viaggi e turismo» è contemplata dall'art. 20 del c.d. «Codice del turismo», approvato con decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, secondo cui: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato sono fissati i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».



Con decreto ministeriale n. 1432 del 2021, il Ministero del turismo è, quindi, intervenuto a dettare i requisiti richiesti a livello nazionale per l'esercizio della professione dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, senza prevedere alcun vincolo di esclusività in capo agli stessi.

Conseguentemente, la disposizione introdotta all'art. 76, comma 4 della legge regionale in esame, travalica anzitutto i limiti della competenza legislativa concorrente attribuita al legislatore regionale ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, che colloca le «professioni» tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente.

In questa materia, infatti, spetta allo Stato la determinazione, per via legislativa, dei principi fondamentali, mentre alle regioni compete la determinazione della disciplina di dettaglio.

La consolidata giurisprudenza Corte costituzionale ha più volte riconosciuto che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale. Da ciò deriva che non è nei poteri delle regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 153 del 2006, nonché, *ex plurimis* sentenze n. 57 del 2007, n. 424 del 2006 e n. 300 del 2010)» (Corte costituzionale, 23 giugno 2023, n. 127; *cf.*: altresì Corte costituzionale n. 178/2014).

La disposizione regionale, altresì, nell'introdurre delle limitazioni valide soltanto sul suolo regionale, determina una disparità di trattamento tra gli operatori del settore che esercitano l'attività nella regione Toscana e quelli che, invece, operano in altre regioni nelle quali non è previsto alcun vicolo di esclusività, con effetti negativi anche in termini di rischio di frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tale professione, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, primo e comma secondo, lettera e) della Costituzione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'art. 76, comma 4 della legge regionale in oggetto è in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 20 del decreto legislativo n. 79 del 2011 quale norma interposta e con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

5) Illegittimità costituzionale degli articoli 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, e 110 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 6 dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 2011 e all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 quali norme interposte e dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione. Il titolo VIII reca disposizioni in materia di «professioni turistiche» che risultano presentare plurimi comuni profili di illegittimità costituzionale. In particolare, il Capo II (artt. 95-101) e il Capo III (artt. 102-110) del titolo VIII disciplinano, rispettivamente, la figura del c.d. «Accompagnatore turistico» e della «Guida ambientale».

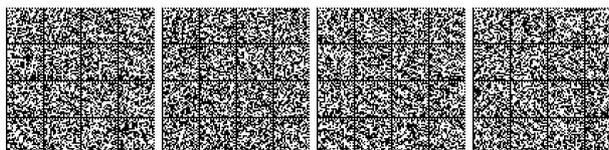
Con riferimento alla figura del c.d. «Accompagnatore turistico» si indicano di seguito le disposizioni della legge regionale oggetto di censura.

L'art. 95, al comma 1, stabilisce che: «Nell'ambito della definizione delle professioni turistiche di cui all'art. 6 dell'allegato 1 al d.lgs. 79/2011 e nelle more della definizione da parte dello Stato del relativo profilo professionale, è accompagnatore turistico chi, per professione, accompagna singole persone o gruppi durante viaggi, attraverso il territorio nazionale o estero, per curare l'attuazione dei programmi di viaggio e assicurare i necessari servizi di assistenza per tutta la sua durata, fornendo significative informazioni di interesse turistico sulle zone di transito, al di fuori dell'ambito di competenza delle guide turistiche.» mentre al comma 2, prevede che: «Non sono soggetti alle disposizioni del presente capo i dipendenti delle agenzie di viaggio nell'esercizio della propria attività lavorativa».

Vengono, poi, disciplinati i requisiti per l'esercizio della professione di accompagnatore turistico (art. 96), i corsi di qualificazione riconosciuti dalla regione (articoli 97-98), la pubblicità dei prezzi (art. 99), le sanzioni amministrative in caso di esercizio della stessa in assenza dei requisiti stabiliti dalla regione (art. 100) e il divieto di prosecuzione dell'attività in caso di perdita di uno dei requisiti dell'attività (art. 101).

Quanto alla figura della c.d. «Guida ambientale», l'art. 102, comma 1, della legge regionale fornisce la seguente definizione: «Nell'ambito della definizione delle professioni turistiche di cui all'art. 6 dell'allegato 1 al d.lgs. 79/2011 e nelle more della definizione da parte dello Stato del relativo profilo professionale, è guida ambientale chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi assicurando la necessaria assistenza tecnica, nella visita di ambienti naturali, anche antropizzati, di musei eco ambientali, allo scopo di illustrarne gli elementi, le caratteristiche, i rapporti ecologici, il legame con la storia e le tradizioni culturali, le attrattive paesaggistiche, e di fornire, inoltre, elementi di educazione ambientale. Sono esclusi i percorsi che richiedono comunque l'uso di attrezzature e di tecniche alpinistiche».

L'art. 102, comma 2, rinvia ad un regolamento regionale «le articolazioni della professione».



Vengono poi disciplinati i requisiti per l'esercizio della professione di guida ambientale (art. 103), i rapporti con le professioni di guida alpina e di guida del parco o della riserva naturale (art. 104), i corsi di qualificazione e specializzazione riconosciuti dalla regione (articoli 105 e 106), gli obblighi professionali (art. 107) e la pubblicità dei prezzi (art. 108) le sanzioni amministrative in caso di esercizio della stessa in assenza dei requisiti stabiliti dalla regione (art. 109/110).

Tanto premesso, le dette disposizioni della legge regionale, nel momento in cui hanno previsto l'introduzione, *ex novo* e, in assenza di una disciplina statale di riferimento, delle figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale, si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, che colloca le «professioni» tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente.

Come già evidenziato spetta allo Stato la determinazione, per via legislativa, dei principi fondamentali, mentre alle regioni compete la determinazione della disciplina di dettaglio.

In altri termini, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante norme in tema di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo cui «La potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale»).

Al riguardo, la Corte costituzionale ha precisato che: «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006). Infatti, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante norme in tema di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131)» (Corte costituzionale, 22 luglio 2011, n. 230).

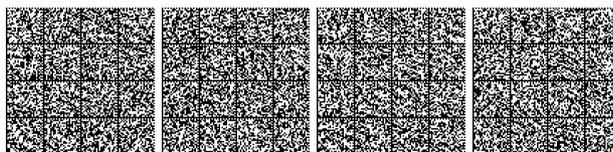
Le disposizioni della legge regionale sopra menzionate introducono la nuova figura professionale dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale di cui vengono definiti, tra gli altri, i requisiti di accesso alle professioni, così travalicando i limiti della competenza legislativa concorrente attribuitagli dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione. Il legislatore regionale non può introdurre nuove figure professionali in assenza della preventiva individuazione delle stesse da parte del legislatore statale.

Va sul punto evidenziato che in materia di professioni turistiche, il legislatore nazionale si limita a dettare la definizione generale delle professioni turistiche, avendo provveduto a tipizzare soltanto alcune delle professioni riconducibile nella definizione di cui all'art. 6 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79/2011 (recante il «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio») a mente del quale «1. Sono professioni turistiche quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati.»

Con specifico riguardo alla disciplina delle professioni turistiche, la Corte costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una legge regionale che istituisce la figura dello «animatore turistico», ha precisato che «... la giurisprudenza della Corte è ferma nel senso che compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio. Tali principi sono validi anche con riguardo alle professioni turistiche. In tal senso, esplicitamente, la recente sentenza n. 222 del 2008 ha statuito che «l'attribuzione della materia delle "professioni" alla competenza dello Stato [...] prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario. Nel caso in esame, la prima delle due norme regionali censurate, nel descriverne i connotati distintivi, istituisce una nuova professione di "animatore turistico", secondo la definizione sopra indicata, che non trova alcun riscontro nella vigente legislazione nazionale, né in particolare nella legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), la quale, all'art. 7, comma 5, definisce "professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti...» (Corte costituzionale, 29 ottobre 2009, n. 271).

Il legislatore regionale, così facendo, introduce altresì una frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tali professioni, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata in ogni caso alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, primo e comma secondo, lettera e) della Costituzione.

Inoltre, gli articoli 100, 101, 109 e 110 della legge regionale, nella parte in cui prevedono le sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di prosecuzione dell'attività, incorrono nei vizi di illegittimità costituzionale già denunciati atteso che il legislatore regionale, non potendo introdurre una siffatta disciplina in materia di professioni turistiche (accompagnatore turistico e guida ambientale) per le ragioni già esposte, non avrebbe potuto introdurre le ivi descritte sanzioni amministrative.



Al riguardo, si richiamano i principi fissati da codesta Corte la quale ha evidenziato che la competenza a prevedere sanzioni amministrative, ancorché non costituisca materia a sé stante, «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).

Nella fattispecie, come sopra si è evidenziato, la materia sostanziale delle professioni è riservata al legislatore statale che ne definisce i principi (e, nella fattispecie, i comportamenti che meritano di essere sanzionati), non potendo dunque il legislatore regionale invadere, anche sotto tale profilo, la relativa competenza in materia.

Peraltro, nel richiamare sopra evidenziato in ordine alla frammentazione contenuta a livello regionale, della disciplina delle professioni di accompagnatore turistico e guida alpina, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, primo e comma secondo, lettera e) della Cost, la previsioni di sanzioni amministrative a livello regionale relativamente a tale materia, incorre parimenti nei vizi di illegittimità costituzionale.

L'art. 103, al comma 3, inoltre prevede che «l'esercizio della professione di guida ambientale da parte di lavoratori autonomi è soggetto a SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), da presentarsi al SUAP competente per il territorio in cui si intende operare». Analoga disposizione è contenuta nell'art. 96, comma 3, con riferimento all'accompagnatore turistico.

Il successivo art. 104, al comma 2: dispone poi che «le guide del parco o della riserva naturale già abilitate ai sensi della legge regionale 49/1995 possono continuare a esercitare l'attività esclusivamente nel parco o riserva naturale di pertinenza»).

Dette norme limitano la possibilità di operare fuori dalla regione, in contrasto con il dettato della recente sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 la quale ha ulteriormente consolidato il principio per cui l'individuazione delle professioni non può essere frammentata su base regionale e confermando in tal modo la necessità di un coordinamento unitario per garantire l'uniformità del mercato e la tutela dell'interesse pubblico (un assetto normativo, cioè, volto, tra le altre cose, a garantire sia il pieno diritto alla libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento, di cui agli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sia il conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno) e alla direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE (sul riconoscimento delle qualifiche professionali) La disciplina introdotta dal legislatore regionale, nel delineare una regolamentazione applicabile esclusivamente al proprio ambito territoriale di riferimento, è suscettibile di impedire e/o ostacolare l'esercizio della medesima attività da parte di operatori residenti nel territorio di altre regioni, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione.

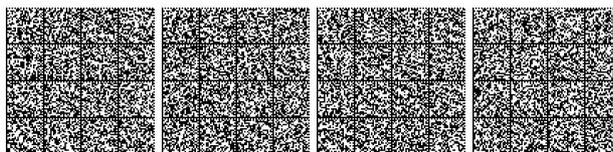
Né emerge un particolare collegamento tra le disposizioni censurate e le peculiari esigenze della realtà territoriale cui la legge regionale si rivolge, e in relazione alle quali potrebbe esclusivamente giustificarsi un intervento legislativo di dettaglio nella materia delle professioni da parte della regione (*cfi*: sul punto Corte costituzionale, 4 aprile 2006 n. 153 e id. 22 luglio 2011, n. 230).

Alla luce delle considerazioni che precedono, gli articoli 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, e 110 della legge regionale in oggetto appaiono censurabili per contrasto con l'art. 117, comma terzo della Costituzione e con l'art. 117, primo comma della Costituzione, che impone il rispetto del diritto europeo, con l'articolo 117 secondo comma, lettera e), della Costituzione, in materia di tutela della concorrenza e con l'art. 6 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 2011 quale norma interposta.

6) Illegittimità costituzionale degli articoli 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123 e 124 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 per violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione e dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera l), della Costituzione in relazione alla legge n. 81/1991 quale norma interposta (artt. 2, 3, 4, 5, 7, 10, 12 e 13).

Il capo IV del titolo VIII della legge regionale detta disposizioni con riguardo alla figura professionale del maestro di sci che, per le argomentazioni già sopra esposte (e che si intendono qui integralmente richiamate), travalica anzitutto i limiti della competenza legislativa concorrente attribuita al legislatore regionale ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, che colloca le «professioni» tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente. Il legislatore ha fissato, a livello statale, la disciplina dei maestri di sci nell'ambito della legge n. 81/1991 che fissa, per l'appunto, i principi fondamentali per la legislazione delle regioni in materia di ordinamento della professione di maestro di sci.

L'art. 111 fornisce una definizione del profilo professionale sulla base di quella già fornita dall'art. 2 della legge n. 81/1991. La norma, ripetitiva del contenuto della disposizione statale circa la definizione della figura professionale, è inficiata da un vizio di legittimità costituzionale in quanto, per giurisprudenza consolidata del giudice delle leggi, «alla legge regionale non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006 nonché n. 57 del 2007)» (Corte costituzionale, 29 ottobre 2009, n. 271).



L'art. 112 istituisce l'albo professionale regionale dei maestri di sci e prevede che siano tenuti ad iscriversi all'albo regionale i maestri di sci «che esercitano in modo stabile in Toscana la professione», intendendosi per tali coloro che hanno «un recapito in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni». Si prevede, inoltre, che l'albo sia «suddiviso, per specialità, nelle seguenti sezioni: *a)* maestri di sci alpino; *b)* maestri di sci di fondo; *c)* maestri di sci di snowboard». Al riguardo si evidenzia che, in materia di regolamentazione delle professioni, gli albi regionali possono svolgere «funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento ... dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale» (Corte costituzionale 29 ottobre 2009, n. 271 e Id. 23 giugno 2023, n. 127).

Nel caso di specie, sebbene sia la legge statale a prevedere gli albi regionali dei maestri di sci (art. 3, della legge n. 81/1991), il legislatore toscano è andato oltre le proprie competenze in materia. Anzitutto, a fronte di un profilo professionale compiutamente definito dalla disciplina statale, la legge regionale non può prevedere la suddivisione dell'albo in diverse «specialità» tali da parcellizzare la figura professionale definita dal legislatore statale in modo unitario. Il legislatore statale, difatti, si limita a prevedere che «Le regioni possono istituire corsi ed esami di specializzazione per i maestri di sci» (art. 10, L. n. 81/1991) e non autorizza certo le regioni a prevedere specifiche sezioni dell'albo regionale tali da differenziare al suo interno l'unitaria categoria professionale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono costituzionalmente illegittime le previsioni dall'art. 112, comma 3, che prevedono tre sezioni dell'albo regionale nonché le previsioni dell'art. 114, comma 3, e 115, comma 3, che prevedono che i corsi di qualificazione propedeutici all'iscrizione all'albo regionale riguardino la «singola specialità».

L'art. 113 stabilisce i requisiti per ottenere l'iscrizione all'albo, appare anch'esso inficiato da vizi di legittimità costituzionale.

Secondo la pacifica giurisprudenza costituzionale «L'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007) (Corte costituzionale, 29 ottobre 2009, n. 271).

Pertanto, i requisiti di accesso all'albo regionale previsti dal legislatore regionale non coincidono perfettamente con quelli già fissati dal legislatore statale.

L'art. 4 della legge n. 81/1991, difatti, prevede al riguardo quanto segue:

«Possono essere iscritti all'albo dei maestri di sci coloro che siano in possesso della relativa abilitazione, conseguita con le modalità di cui all'art. 6, nonché dei seguenti requisiti:

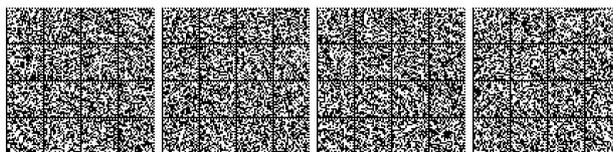
- a)* cittadinanza italiana o di altro Stato appartenente alla Comunità economica europea;
- b)* maggiore età;
- c)* [abrogato];
- d)* possesso del diploma di scuola dell'obbligo;
- e)* non aver riportato condanne penali che comportino l'interdizione, anche temporanea, dall'esercizio della professione, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione».

Di contro, l'art. 113 della legge regionale in oggetto prevede i seguenti requisiti di iscrizione all'albo regionale dei maestri di sci: «*a)* idoneità psico-fisica attestata da certificato rilasciato dall'azienda unità sanitaria locale del Comune di residenza; *b)* assolvimento dell'obbligo scolastico; *c)* assenza di condanne con sentenza passata in giudicato che comportino l'interdizione, anche temporanea, dall'esercizio della professione, salvo che sia intervenuta la riabilitazione o che siano decorsi cinque anni dal giorno in cui la pena è stata scontata o che, con sentenza passata in giudicato, sia stata concessa la sospensione condizionale della pena; *d)* abilitazione all'esercizio della professione, conseguita mediante la frequenza dei corsi di qualificazione professionale di cui all'art. 114 e il superamento dei relativi esami».

Pertanto, la legge regionale prevede il requisito dell'idoneità psicofisica che la legge statale allo stato non prevede più.

Anche con riferimento al requisito relativo all'assenza di condanne penali, il legislatore regionale interviene in modo difforme rispetto alla disciplina statale.

A differenza di quanto disposto dalla legge n. 81/1991, il legislatore regionale prevede la possibilità di iscriversi all'albo ove siano decorsi cinque anni dal giorno in cui la pena è stata scontata. Inoltre, il legislatore regionale fa riferimento alla possibilità di iscriversi all'albo in presenza di una sospensione condizionale della pena, così intervenendo sulla disciplina, di competenza statale, degli effetti sulle pene accessorie del provvedimento di sospensione condizionale della pena (disciplina allo stato contenuta all'art. 166 del codice di procedura penale che, a seguito della modificazione ad opera della legge n. 19/1990, prevede che la sospensione condizionale delle pene accessorie è di regola effetto della sospensione condizionale della pena principale).



La previsione, da parte del legislatore regionale, di specifici requisiti di iscrizione all'albo regionale si pone, pertanto, in contrasto con i principi fondamentali della materia previsti dagli articoli 3, 4 e 5 della legge n. 81/1991, ostacolando oltremodo il trasferimento dei maestri di sci da un albo regionale all'altro.

L'art. 5 della legge n. 81/1991, difatti, stabilisce che «Le condizioni per il trasferimento da un albo professionale regionale all'altro, nonché per l'autorizzazione all'esercizio temporaneo in regioni diverse da quelle di iscrizione all'albo sono determinate dalle leggi regionali, le quali non possono porre prescrizioni e limitazioni tali da ledere il principio di uguaglianza e da rendere il trasferimento più gravoso rispetto ai requisiti fissati per chi richiede l'iscrizione ai sensi degli articoli 3 e 4».

Da quanto detto, discende altresì l'illegittimità dell'art. 116, commi, 2 e 7, della legge regionale laddove richiama i requisiti di cui all'art. 113 ai fini dell'iscrizione nell'albo regionale dei maestri di sci già iscritti negli albi professionali di altre regioni ovvero per l'esercizio stabile della professione da parte di maestri provenienti da paesi non UE.

Anche in tal caso, il legislatore regionale, richiamando l'applicazione di requisiti diversi da quelli previsti dalla disciplina nazionale, ostacola l'iscrizione dei maestri di sci nell'albo regionale in violazione dei principi fondamentali della materia posti dalla legge statale.

Oltre che con riguardo ai profili già menzionati, la disciplina regionale relativa ai corsi di qualificazioni (art. 115) si pone in contrasto con i principi della materia, dettati dall'art. 7 della legge n. 81/1991 che dispone che «I corsi hanno durata minima di novanta giorni effettivi di insegnamento e prevedono i seguenti insegnamenti fondamentali: tecniche sciistiche; didattica; pericoli della montagna; orientamento topografico, ambiente montano e conoscenza del territorio regionale di competenza; nozioni di medicina e pronto soccorso; diritti, doveri e responsabilità del maestro; leggi e regolamenti professionali».

Di contro, l'art. 115 della legge regionale demanda la definizione della durata oraria e delle materie dei corsi a una deliberazione della giunta regionale (la disposizione stabilisce che «Con deliberazione della giunta regionale sono determinate le materie oggetto dei corsi di cui all'art. 114, il numero delle ore e le modalità di accesso. Le materie e gli argomenti dei corsi sono determinati nel rispetto dei criteri e dei livelli delle tecniche»).

Per quanto riguarda l'art. 116 della legge regionale, i commi 7 e 8 di tale articolo, subordinano l'esercizio stabile e quello occasionale della professione da parte dei maestri di sci di Stati non UE al rispetto della condizione di reciprocità del trattamento. Si tratta di materia già disciplinata dal legislatore statale che ha stabilito che «Per i cittadini provenienti da Stati diversi da quelli indicati al comma 2 e in possesso di titoli rilasciati da tali Stati, l'autorizzazione all'esercizio della professione è subordinata all'applicazione di quanto previsto dal testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (art. 12, comma 3, della legge n. 81/1991).

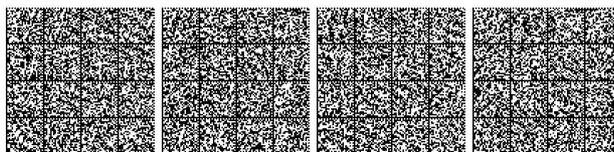
In materia, è intervenuto il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, recante «Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania», il quale all'art. 5 prevede che: «Ai fini del riconoscimento di cui al titolo II e al titolo III, capi II e IV, sono competenti a ricevere le domande, a ricevere le dichiarazioni e a prendere le decisioni: a) la Presidenza del Consiglio dei ministri Ufficio per lo sport, per tutte le attività che riguardano il settore sportivo e per quelle esercitate con la qualifica di professionista sportivo, ad eccezione di quelle di cui alla lettera l-septies), nonché per le professioni di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 6».

La disposizione nazionale individua, quindi, nel Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri l'autorità competente a ricevere le domande per il riconoscimento delle qualifiche professionali degli appartenenti a Paesi extra UE, contrariamente a quanto previsto dal legislatore regionale, che invece rimette il riconoscimento alla Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, previa richiesta di nulla osta al Collegio regionale dei maestri di sci della Regione Toscana.

L'art. 117 della legge regionale prevede che «L'esercizio abusivo della professione di maestro di sci è punito ai sensi dell'articolo 348 del codice penale».

Sebbene si tratti di disposizione che rinvia all'art. 348 del codice penale, la stessa è costituzionalmente illegittima invadendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia penale di cui all'art. 117, primo comma, lettera l) posto che, come già osservato, «alla legge regionale non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006 nonché n. 57 del 2007)» (Corte costituzionale, 29 ottobre 2009, n. 271). Difatti, la previsione introdotta dalla legge regionale non può che creare confusione nelle fonti dirette a disciplinare la materia, confusione che non potrebbe che aumentare laddove il legislatore statale dovesse in futuro modificare la norma penale incriminatrice o individuare per la stessa una diversa *sedes materiae*.

L'art. 118 disciplina il collegio regionale dei maestri di sci.



Le previsioni ivi contenute sono perlopiù ripetitive di quanto già previsto dall'art. 13 della legge n. 81/1991 seppure con alcune difformità in relazione alla composizione del collegio regionale che non è del tutto coincidente con l'analoga previsione di cui all'art. 13, comma 1, della legge n. 81 sopra menzionata. Anche in tal caso, pertanto, la legge regionale interviene su questioni già disciplinate dalla legge statale di principio.

L'art. 123 della legge regionale introduce un doppio binario sanzionatorio in materia di sanzioni ai maestri di sci, stabilendo che «1. Fermo restando quanto previsto dalle norme penali, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 12.000,00:

a) chiunque esercita stabilmente la professione di maestro di sci senza essere iscritto all'albo regionale di cui all'art. 112;

b) il maestro di sci di uno stato non membro dell'Unione europea che esercita temporaneamente l'attività senza aver ottenuto il preventivo nulla osta di cui all'art. 116, comma 8. 2. È soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 600,00 a euro 3.000,00 il maestro di sci che contravviene alla disposizione dell'art. 120, comma 3. La sanzione è raddoppiata nell'ipotesi in cui contravvenga a tale disposizione una scuola di sci. 3. È soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.200,00: a) il maestro di sci iscritto ad albo regionale che esercita temporaneamente l'attività senza aver provveduto a darne preventiva comunicazione ai sensi dell'art. 116, comma 3; b) il maestro di sci o le scuole di sci che violano l'art. 120, commi 1 e 2. 4. L'esercizio abusivo di scuole di sci, comunque denominate, comporta la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.600,00 a euro 9.600,00. 5. In caso di reiterazione di una delle violazioni di cui al presente articolo nei due anni successivi, le relative sanzioni pecuniarie sono raddoppiate.»

Il legislatore regionale costruisce una sanzione amministrativa per l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci destinata a cumularsi alla sanzione penale, invadendo la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

Ancorché 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, 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».

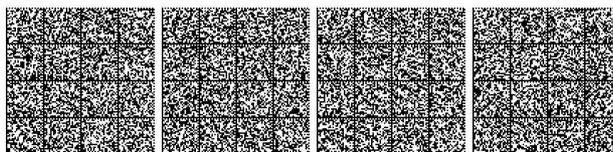
Tale disposizione fa sì che la sanzione amministrativa possa in concreto essere irrogata solo quando il fatto non integri, al tempo stesso, un reato: il che esclude che la disciplina regionale possa invadere o erodere «la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via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

La peculiarità della disciplina regionale impugnata dal Presidente del Consiglio, però, nella previsione, all'art. 123, è una disposizione che deroga al meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981.

La clausola «fermo restando quanto previsto dalle norme penali» con cui si apre il comma 1 dell'art. 123 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 (si v. a titolo di esempio «[s] alve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato»: articoli 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»).

Il legislatore regionale ha introdotto 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 si sarebbe potuto evitare 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.

L'introduzione di un'eccezione 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 può dunque essere eliminato mediante l'ablazione, nell'art. 123, dell'inciso iniziale «fermo restando quanto previsto dalle norme penali»: 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 codesta Corte (cfr. Corte costituzionale, sentenza 121/2023).

L'art. 124 della legge regionale dispone che «La prosecuzione dell'attività professionale di maestro di sci è vietata dal comune qualora l'interessato perda uno dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività. In tal caso è ritirata la tessera di riconoscimento».

La norma si pone in contrasto con le previsioni dell'art. 13 della legge n. 81/1991 che attribuisce al Collegio regionale dei maestri di sci, e in particolare al consiglio direttivo, «tutte le funzioni» concernenti, tra l'altro, «la tenuta degli albi professionali, la vigilanza sull'esercizio della professione, l'applicazione delle sanzioni disciplinari».

Alla luce delle considerazioni che precedono, si rappresenta che, gli articoli 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123 e 124 della legge regionale in oggetto appaiono censurabili per contrasto con l'art. 117, comma terzo della Costituzione e con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera l), della Costituzione in relazione alla legge n. 81/1991 quale norma interposta (artt. 2, 3, 4, 5, 7, 10, 12 e 13).

7) Illegittimità costituzionale degli articoli 125, 126, 127, 130, 131, 134, 136 e 137 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) ed l), della Costituzione e con la legge n. 6/1989 quale norma interposta (articoli 2, 3, 4, 5, 6, 13, 14, 15 e 17).

Il Capo V del titolo VIII della legge regionale contiene una disciplina in materia di guide alpine per le argomentazioni già sopra esposte (e che si intendono qui integralmente richiamate), travalica anzitutto i limiti della competenza legislativa concorrente attribuita al legislatore regionale ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, che colloca le «professioni» tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente. In ogni caso, come già sopra si è evidenziato, la disciplina introdotta dal legislatore regionale, nel delineare una regolamentazione applicabile esclusivamente al proprio ambito territoriale di riferimento, è suscettibile di impedire e/o ostacolare, come si vedrà, l'esercizio della medesima attività da parte di operatori residenti nel territorio di altre regioni o per cittadini residenti in stati non appartenenti all'UE, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione.

Il legislatore ha fissato, a livello statale, la disciplina delle guide alpine nell'ambito della legge n. 6/1989 che fissa, per l'appunto, i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ordinamento della professione di guida alpina.

L'art. 125 della legge regionale che definisce l'attività della guida alpina è pressoché ripetitivo del contenuto degli articoli 2 e 3 della legge n. 6/1989 che stabilisce i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ordinamento della professione di guida alpina. Detto art. 125, ripetendo quanto già stabilito dalla legge statale, per le ragioni già in precedenza esposte in punto di norme regionali ripetitive di quelle statali, appare inficiato da vizi di legittimità costituzionale.

Gli articoli 126 e 127 della legge regionale disciplinano, sovrapponendosi alla legge statale sopra citata, rispettivamente l'albo regionale delle guide alpine e i requisiti per l'iscrizione allo stesso.

Anche nel presente caso, analogamente a quanto già si è osservato per le previsioni in materia di maestri di sci, la norma regionale riprende il contenuto della legge n. 6/1989 ma con alcune differenze, soprattutto per quanto attiene ai requisiti di iscrizione all'albo, non risultando del tutto coincidenti le previsioni al riguardo previste dall'art. 5 della legge statale e quelle di cui all'art. 127 della legge regionale.

Gli articoli 126 e 127, pertanto, appaiono costituzionalmente illegittimi, così come l'art. 130, comma 2, che fa rinvio all'art. 127 ai fini dell'iscrizione all'albo regionale delle guide alpine di altre regioni.

L'art. 130 della legge regionale prevede al comma 1, che «Le guide alpine già iscritte negli albi di altre regioni che intendono esercitare stabilmente la professione anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale delle guide alpine della Toscana».



L'art. 126, comma 3, fornisce una definizione di esercizio stabile dalla professione affermando che «È da intendersi esercizio stabile della professione l'attività svolta dalla guida alpina avente un recapito, anche stagionale, in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni».

Il combinato disposto dell'art. 130, comma 1, e 126, comma 3, risulta costituzionalmente illegittimo ponendosi in contrasto con il principio fissato dalla legge statale in base al quale «L'iscrizione all'albo professionale delle guide alpine-maestri di alpinismo o degli aspiranti guida di una regione abilita all'esercizio della professione in tutto il territorio nazionale» (art. 4, comma 3, legge n. 6/1989).

Inoltre, la nozione di esercizio stabile della professione fornita dalla legge regionale (art. 126, comma 3) non corrisponde peraltro del tutto a quanto previsto dall'art. 4, comma 5, della legge n. 6/1989 secondo la quale «È considerato esercizio stabile della professione, ai fini di quanto previsto dai commi 2 e 4, l'attività svolta dalla guida alpina-maestro di alpinismo o dall'aspirante guida che abbia un recapito, anche stagionale, nel territorio della regione interessata, ovvero che in essa offra le proprie prestazioni ai clienti».

La disciplina regionale contenuta nell'art. 126, comma 3 prima citato si limita a stabilire che l'esercizio stabile possa essere riconosciuto solo ove l'attività svolta dalla guida alpina — maestro di alpinismo o dall'aspirante guida — abbia un recapito stagionale, in Toscana, ai fini dell'esercizio delle proprie prestazioni, senza attribuire rilievo al dato effettivo, invece disciplinato nella legge statale, di svolgimento di un'attività di prestazione dell'attività di guida alpina nel territorio a prescindere dal recapito.

Le norme regionali e, segnatamente, l'art. 130, comma 3 nella misura in cui stabilisce che «L'esercizio, della professione da parte di guide alpine che provengono dall'estero o da altre regioni italiane e che accompagnano i loro clienti, non è subordinato all'iscrizione all'albo» contrastano, altresì, con l'art. 6, della legge n. 6/1989 che disciplina il «trasferimento» e la «aggregazione temporanea» delle guide alpine, ivi prevedendo inter alia, la possibilità per la guida alpina iscritta all'albo di una regione di trasferirsi presso l'albo di altra regione a condizione che l'interessato abbia la propria residenza o il proprio domicilio o stabile dimora in un comune della regione medesima.

La legge statale, pertanto, prevede che ciascuna guida sia iscritta all'albo di una sola regione e che tale iscrizione abilita all'esercizio della professione in tutto il territorio nazionale, salvo quanto previsto dall'art. 6, comma 3, della legge n. 6/1989 per l'attività presso le scuole di alpinismo o sci-alpinismo per le quali è consentita l'aggregazione temporanea ai relativi albi, conservando l'iscrizione negli albi delle regioni di appartenenza.

Concludendo su tale disciplina, analogamente alle considerazioni già svolte in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali di maestro di sci provenienti da Paesi extra UE, l'art. 130, quarto comma della legge regionale si pone in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma lettera e) in relazione alle previsioni di cui all'art. 5 del citato decreto legislativo n. 206 del 2007, che individua nel Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri l'autorità competente per il riconoscimento delle qualifiche professionali degli appartenenti ai Paesi extra UE.

La legge regionale, ancorché consenta l'iscrizione negli albi di cittadini non appartenenti all'Unione europea, subordina tale iscrizione al riconoscimento da parte del Collegio nazionale delle Guide alpine di cui all'art. 15 della legge 6/1989, ancorché l'Autorità competente per il riconoscimento dei titoli, a livello nazionale, sia individuata nel Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Gli articoli 131 e 134 della legge regionale, disciplinano rispettivamente il Collegio regionale delle guide alpine e le sanzioni disciplinari con disposizioni pressoché ripetitive degli articoli 13, 14 e 17 della legge n. 6/1989 e, pertanto, è costituzionalmente illegittime.

L'art. 136 della legge regionale introduce un doppio binario sanzionatorio in materia di sanzioni alle guide alpine, in tal modo incorrendo nella violazione dell'art. 117, secondo comma lettera l) per le ragioni già ampiamente dedotte in relazione all'art. 123 della legge regionale impugnata che, per ragioni di sinteticità, si intendono integralmente richiamate nell'ambito del presente motivo.

In relazione all'art. 137, ove è stabilito che il Comune possa vietare la prosecuzione delle attività nell'ipotesi in cui l'interessato perda i requisiti per l'esercizio di attività di guida alpina, sussistono i medesimi profili di illegittimità costituzionale già esposti con riguardo all'art. 124. In particolare, la suddetta disposizione diverge dall'art. 14 della legge n. 6/1989 che attribuisce, infatti, al direttivo del Collegio regionale delle guide le seguenti competenze: «a) svolgere tutte le funzioni concernenti la tenuta degli albi professionali nonché l'iscrizione nei medesimi e il rinnovo della stessa; b) vigilare sull'osservanza, da parte dei componenti del collegio, delle regole della deontologia professionale, nonché applicare le sanzioni disciplinari previste dall'art. 17». Nell'ambito di tali funzioni rientra il potere di vigilanza sui requisiti per lo svolgimento dell'attività di guida alpina e, conseguentemente il potere di inibire la prosecuzione della professione.



Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene che gli articoli 125, 126, 127, 130, 131, 134, 136 e 137 della legge regionale incorrono nella violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione e dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione e con la legge n. 6/1989 quale norma interposta (artt. 2, 3, 4, 5, 6, 13, 14, 15 e 17).

Per quanto evidenziato, la legge regionale, relativamente alle disposizioni sopra indicate, deve essere impugnata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

Per tutte le esposte ragioni, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso

CONCLUDE

Affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 22, comma 6; 41, commi 3 e 4, 42, 43, 44, 45 e 144; 59; 76, comma 4; articoli 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, e 110; 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123 e 124; 125, 126, 127, 130, 131, 134, 136 e 137 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 pubblicata nel BUR n. 2, parte prima, in data 8 gennaio 2025, recante «Testo unico del turismo» per le ragioni esposte in relazione a ciascun motivo.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. Attestazione della delibera del Consiglio dei ministri del 7 marzo 2025 di impugnativa della legge regionale, con allegata relazione;

2. Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, pubblicata nel BUR n. 2, parte prima, in data 8 gennaio 2025, recante «Testo unico del turismo».

Roma, 10 marzo 2025

L'Avvocato dello Stato: SANTINI

Il vice Avvocato generale dello Stato: MANGIA

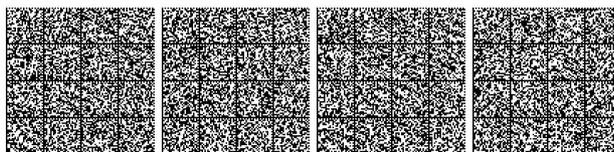
25C00066

N. 52

Ordinanza del 3 marzo 2025 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023.

Impiego pubblico – Impiego regionale – Norme della Regione Campania – Previsione che il distacco o il comando in forza delle disposizioni di cui all'art. 19, comma 9-bis, del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), può essere, altresì, richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento – Previsione che è abolita, ad ogni effetto, nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando.

- Legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2002), art. 46, commi 2 e 4-bis, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 3 (Modifica della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, articolo 46), dall'art. 44, comma 6, della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), e successivamente, dall'art. 1, comma 77, della legge della regionale 21 gennaio 2010, n. 1 [*recte*: n. 2] (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010).



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Composta da:

Massimo Gagliardi - Presidente;
Emanuele Scatola - Primo referendario;
Ilaria Cirillo - Primo referendario;
Domenico Cerqua - Primo referendario;
Stefania Calcari - Primo referendario (estensore);
Rosita Liuzzo - Primo referendario;
Tommaso Martino - Primo referendario;
Giovanna Olivadese - Referendario;
Alessandro De Santis - Referendario;
Ilvio Pannullo - Referendario;
Marco Nappi Quintiliano - Referendario;
Concetta Ilaria Ammendola - Referendario;

Nella Camera di consiglio del 29 novembre 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza;

Vista la nota prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB del 21 giugno 2024 acquisita il 24 giugno 2024 al prot. della Sezione n. 4011, relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2023;

Visti gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto il combinato disposto dell'art. 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione;

Visto l'art. 5, comma 1, lettera a) della legge costituzionale n. 1/2012 e l'art. 20 della legge n. 243/2012;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, da innanzi testo unico Corte dei conti e il decreto legislativo del 28 agosto 2016, n. 174, recante il «Codice di giustizia contabile» (c.g.c.);

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 129, dell'8 novembre 2024, di convocazione della audizione istruttoria collegiale;

Sentiti, in audizione istruttoria collegiale del 21 novembre 2024, i rappresentanti della Regione, alla presenza della Procura, all'esito delle memorie trasmesse dalla Regione a mezzo p.e.c., in data 19 novembre 2024, prot. n. 549515/PG/2024 ed acquisite al prot. C.d.c. n. 8782 del 20 novembre 2024;

Visto il decreto presidenziale n. 29, del 22 novembre 2024, di convocazione dell'udienza pubblica;

Vista la memoria del Procuratore regionale prot. n. 225, del 26 novembre 2024 (acquisita in pari data al protocollo della Sezione n. 9007);

Viste le ulteriori precisazioni trasmesse dalla Regione con la nota prot. 2024-0026690/UDCP/GAB/GAB, del 28 novembre 2024 (acquisite in pari data al n. 9125 di prot. della sezione);

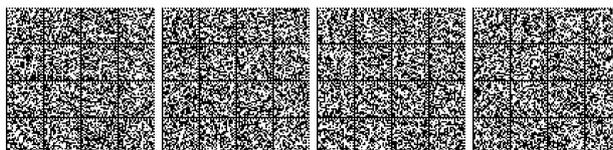
Visti i documenti e le memorie in atti;

Uditi i relatori primo referendario Ilaria Cirillo e primo referendario Stefania Calcari;

Udite le conclusioni orali del Presidente della Regione e del Procuratore regionale nell'udienza pubblica del 29 novembre 2024;

PREMESSO IN FATTO

L'odierno giudizio ha ad oggetto il rendiconto generale per l'esercizio 2023, predisposto dalla Regione Campania, ai sensi degli articoli 18 e 63 del decreto legislativo n. 118/2011, trasmesso a questa Sezione in data 21 giugno 2024, prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB acquisito il 24 giugno al prot. della Sezione n. 4011.



Con la relazione di deferimento dell'8 novembre, allegata all'ordinanza presidenziale n. 129/2024, è stato definito il *thema decidendum*, alla luce delle eccezioni, delle deduzioni e conclusioni formulate dall'Amministrazione regionale, emerse nel corso dell'istruttoria e della discussione in sede di udienza di c.d. «pre parifica».

In particolare, la Regione Campania ha inviato le proprie memorie, a mezzo pec, con la nota prot. n. 549515/PG/2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 8782 del 20 novembre 2024 e successivamente integrate con la nota prot. 2024-0026690/UDCP/GAB/GAB del 28 novembre 2024 e acquisite al prot. n. 9125 della Sezione in pari data; mentre la Procura erariale ha trasmesso le proprie conclusioni con la nota prot. n. 225 del 26 novembre 2024, acquisita in pari data al protocollo della Sezione n. 9007.

Nell'udienza camerale del 21 novembre 2024 sono stati ascoltati i rappresentanti della Regione alla presenza della Procura.

Con successivo decreto presidenziale n. 29 del 22 novembre 2024, è stata fissata l'udienza pubblica per la discussione finale sul progetto di rendiconto generale 2023 della Regione Campania.

All'odierna pubblica udienza, le parti hanno esposto le proprie tesi, confermando quanto già riferito nelle memorie scritte.

Con specifico riferimento ai profili di dubbia legittimità costituzionale emersi nel corso dell'istruttoria, le questioni sono state tempestivamente delineate da questo Giudice, sia nell'udienza di parifica che nella precedente adunanza pubblica del 21 novembre 2024 e ritualmente sottoposte al contraddittorio delle parti ai sensi dell'art. 101 del codice di procedura civile.

In particolare, nel corso degli approfondimenti condotti sulla spesa del personale, è emerso un profilo di dubbia legittimità con riferimento all'impiego mediante comando di personale di società partecipate (in ingresso di seguito indicati per brevità anche «in») in forza dell'art. 46, comma 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 che stabilisce che il distacco, equiparato al comando, ai sensi del successivo comma 4 bis, può essere richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49%.

Specificatamente, l'art. 46, comma 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 aggiunto dall'art. 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 poi modificato dall'art. 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 1 prevede che «Il distacco può essere altresì richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento».

Il successivo comma 4-bis dell'art. 46 (comma aggiunto dall'art. 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 3) prevede che «È abolita, ad ogni effetto, nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, art. 9 -ultimo comma- e art. 14 -ultimi due commi».

Orbene, si rilevava in sede istruttoria che l'art. 46, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'art. 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 1, non appariva conforme ai principi in materia più volte richiamati dalla Corte costituzionale e da ultimo ribaditi con la sentenza n. 227/2020.

Sostanzialmente la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'«ordinamento civile», nonché a quella della «tutela della concorrenza» di esclusiva competenza del legislatore statale.

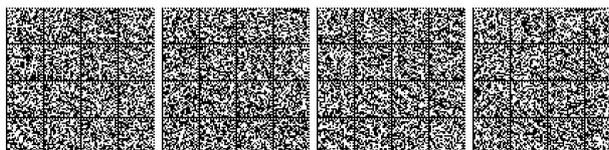
Tutti i comandi in argomento sono stati attivati dalla Regione per far fronte ad esigenze legate agli uffici di diretta collaborazione della Giunta e del Consiglio regionale.

L'importo a carico del bilancio regionale - rendiconto 2023 è pari ad euro 739.996,2 - Macroaggregato 109 - capitolo di spesa: U00058 (codifica U1.09.01.01.001) per i comandi attivati dalla Giunta regionale, nonché di euro 1.217.604,67 per i comandi attivati dal Consiglio regionale- cap. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) del rendiconto generale 2023, che trova evidenza nei capitoli 4207, 4208 e 5025 del rendiconto del Consiglio regionale.

La Regione confermava che il premesso impiego, tramite comando di personale proveniente da società partecipate, fosse avvenuto in forza della previsione di cui all'art. 46, commi 2 e 4-bis della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 della cui legittimità costituzionale si dubita.

In sede istruttoria si rilevava, altresì, che l'art. 1, comma 898, legge 29 dicembre 2022, n. 197, a decorrere dal 1° gennaio 2023 ha inserito all'art. 19 del decreto legislativo n. 175/2016 (di seguito indicato per brevità anche «TUSP» - testo unico delle società partecipate) il comma 9-bis, il quale consente il comando nelle specifiche e ristrette fattispecie ivi previste, per un periodo massimo di un anno, anche per esigenze legate al PNRR, fino al 2026.

Il Collegio pur rilevando, in sede istruttoria, che la fattispecie di cui alla novella legislativa dell'art. 19, comma 9-bis TUSP, non risultava sovrapponibile o analoga all'ipotesi di distacco/comando normata dal legislatore regionale sopra richiamata, chiedeva, in ogni caso, di specificare e quantificare i comandi attivati nel 2023 in esecuzione del comma 9-bis dell'art. 19 citato.



In merito, il Consiglio regionale affermava che «riguardo all'osservazione di codesta Corte riferita al personale utilizzato in posizione di comando proveniente da società partecipate ed al fatto che tale circostanza appaia contrastare con le norme del TUPI e del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/57, almeno per i comandi attivati prima del 1° gennaio 2023, per corrispondere alla richiesta di indicare i comandi attivati nel 2023 in esecuzione della disposizione di cui all'art. 1, comma 898 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che ha inserito il comma 9-bis all'art. 9 del TUSP, si rappresenta che nessun comando di personale è stato disposto in applicazione di detta norma ma che la base normativa dei comandi di personale dipendente da società a partecipazione pubblica è costituita dall'art. 46, comma 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, che stabilisce che il distacco, equiparato al comando ai sensi del successivo comma 4-bis, può essere richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49%. Per completezza si rappresenta che nel PIAO 2024/2026, approvato con delibera n. 207 del 31 gennaio 2024 e modificato con delibera n. 208 del 19 marzo 2024, è stata prevista la possibilità di ricorrere a comandi di personale ai sensi del comma 9-bis all'art. 19 del TUSP, che -alla data odierna- non è stata utilizzata».

Sostanzialmente il Consiglio regionale precisava di non aver effettuato, né nel 2023 e neanche nel 2024, alcun comando in esecuzione della novella normativa di cui al comma 9-bis dell'art. 19 TUSP.

Per quanto concerne i comandi attivati dalla Giunta regionale, gli stessi sono stati disposti con cinque decreti dirigenziali, di cui due aventi ad oggetto proroghe di precedenti comandi «in» di personale proveniente da società partecipate attivati in esercizi precedenti.

Segnatamente, con il decreto n. 119 del 29 dicembre 2022 sono state disposte dodici proroghe nel 2023 di precedenti comandi di cui cinque provenienti da società partecipate e uno dalla Fondazione Mondragone, mentre con il decreto 125 del 30 dicembre 2022 sono state previste proroghe nel 2023 di otto comandi precedentemente attivati di cui due provenienti da società partecipate.

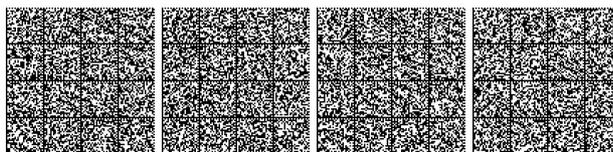
I citati decreti, adottati prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 898, legge 29 dicembre 2022, n. 197 (in vigore dal 1° gennaio 2023), non potevano di certo fare applicazione dell'art. 19, comma 9-bis citato, che, tra l'altro, disciplina l'istituto in argomento esclusivamente nei confronti del personale di cui all'art. 19, ossia di personale in cui l'ente partecipa, mentre la Regione ha proceduto ai comandi «in» anche nei confronti di società ove la Regione non è amministrazione pubblica socia.

Ulteriori comandi di personale proveniente da società partecipate sono stati disposti da parte della Giunta, con i decreti n. 20 del 3 marzo 2023, n. 43 del 4 maggio 2023, n. 52 dell'11 luglio 2023, che, pur prevedendo il comando di tre unità di personale da società partecipate con scadenza al 31 dicembre 2023, richiamano, quale base normativa degli stessi, l'art. 46 della legge regionale n. 15/2002.

In sede istruttoria la Regione ha, inoltre, rappresentato che la stessa Direzione generale delle risorse umane ha proposto all'Ufficio legislativo l'abrogazione della norma regionale in esame.

La Procura nell'adunanza pubblica relativa al giudizio di parificazione del rendiconto 2023, convocata in data 29 novembre 2024 con ordinanza presidenziale n. 29/2024, ha condiviso i dubbi di legittimità costituzionale afferenti alla disciplina regionale dell'art. 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 3, dall'art. 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'art. 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 1.

Il Collegio richiamando tutte le argomentazioni e la ricostruzione operata in sede istruttoria, meglio evidenziata nella relazione allegata al giudizio di parifica, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2 e 4-bis della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 3, dall'art. 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'art. 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 1, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, come verrà meglio di seguito argomentato, per contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile e per l'effetto con gli articoli 81, 97 primo comma e 119 primo comma Cost., ha deciso di promuovere con separata ordinanza questione di legittimità costituzionale sospendendo la decisione di parifica con decisione n. 250/2024/PARI sui capitoli U00058 e U00008, limitatamente alle spese destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato l comando rispettivamente presso la Giunta e il Consiglio regionale ammontanti per il 2023 ad euro 739.996,2 per la Giunta e 1.217.604,67 per il Consiglio.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Le disposizioni di dubbia costituzionalità.

Ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 («Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale») e dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), il Collegio ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale, dei commi 2 e 4-*bis* dell'art. 46, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 1, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'art. 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 1.

Specificatamente, l'art. 46, comma 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 aggiunto dall'art. 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 poi modificato dall'art. 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 1 prevede che «Il distacco può essere altresì richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento.».

Il successivo comma 4-*bis* dell'art. 46 (comma aggiunto dall'art. 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 3) prevede che «È abolita, ad ogni effetto, nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, art. 9 -ultimo comma- e art. 14 -ultimi due commi.

2. La possibilità di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata e la legittimazione della Sezione.

Il Collegio non ritiene praticabile un'interpretazione adeguatrice dei suddetti commi 2 e 4-*bis* dell'art. 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 e successive modificazioni ed integrazioni diversa da quella letterale, che non lascia dubbi sulla effettiva volontà del legislatore regionale di consentire il comando di personale nella Regione proveniente da società partecipate, invadendo una competenza esclusiva statale.

D'altro canto, è acquisizione condivisa che l'interpretazione conforme a Costituzione postula l'esistenza di un dato lessicale polisensibile suscettibile di letture alternative, tale cioè da esprimere, in applicazione dei generali canoni ermeneutici, due o più possibili significati, dei quali uno soltanto compatibile con i precetti costituzionali. Ne consegue che laddove, come nel caso di specie, l'univoco tenore letterale della norma non consenta altre interpretazioni, in quanto regola fattispecie rimessa al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale si configura come percorso obbligato.

Esclusa la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, occorre premettere che la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parifica è stata progressivamente ampliata sia con riferimento all'oggetto, riguardando ormai tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio (*cf.* sentt. nn. 244 del 1995, punto 3 del Considerato in diritto; n. 213 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto) che per parametro, non essendo più limitata alle violazioni dell'art. 81 della Costituzione.

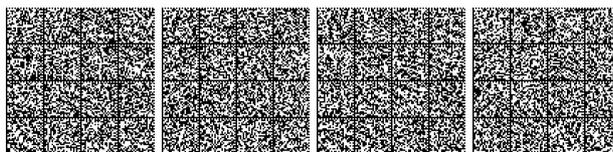
In particolare, con la sentenza n. 196 del 2018, si è riconosciuta la legittimazione della Sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.), sull'assunto che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto). Pertanto, «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

Inoltre, la Corte costituzionale ha ribadito detto orientamento con riferimento a norme regionali lesive del riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia «ordinamento civile» allorché si configuri una «correlazione funzionale» (sentenza n. 253 del 2022).

Correlazione rintracciata nella lesione «della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “ordinamento civile” da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 165 del 2001, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporta, di norma, quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente (sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 *ex plurimis*, e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).» (*cf.* sentenza n. 185/2024).

3. Sulla rilevanza della questione.

Sul piano della rilevanza, questa Sezione non potendo procedere ad un'interpretazione conforme a costituzione deve sollevare questione di legittimità costituzionale nella misura in cui tale disposizione produce effetti anche contabili, diversamente si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio.



Difatti, l'importo posto a carico del bilancio regionale - rendiconto 2023 è pari ad euro 739.996,2 -Macroaggregato 109- capitolo di spesa: U00058 (codifica U1.09.01.01.001) per i comandi attivati dalla Giunta regionale, nonché euro 1.217.604,67 per i comandi attivati dal Consiglio regionale- cap. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) del rendiconto generale 2023, che trova evidenza nei capitoli 4207, 4208 e 5025 del rendiconto del Consiglio regionale.

In particolare, come già esposto (v. *supra* nelle premesse in fatto), trattasi di comandi disposti dal Consiglio regionale e dalla Giunta regionale per far fronte ad esigenze legate agli uffici di diretta collaborazione della Giunta e del Consiglio regionale, non riconducibili nell'alveo applicativo del nuovo comma 9-*bis* dell'art. 19 del decreto legislativo n. 175/2016 inserito dall'art. 1, comma 898, legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Orbene, pur rilevando che la fattispecie del distacco/comando disciplinata dai suddetti commi 2 e 4-*bis* dell'art. 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 e successive modificazioni ed integrazioni, risulti differente da quella introdotta dal legislatore statale dal citato comma 9-*bis* dell'art. 19 TUSP, il Collegio ha accertato l'impossibilità giuridica di sussumere detti comandi nella suddetta norma statale entrata in vigore in data 1° gennaio 2023.

Invero, relativamente ai comandi attivati dal Consiglio regionale, lo stesso ha specificatamente affermato che «nessun comando di personale è stato disposto in applicazione di detta norma ma che la base normativa dei comandi di personale dipendente da società a partecipazione pubblica è costituita dall'art. 46, comma 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, che stabilisce che il distacco, equiparato al comando ai sensi del successivo comma 4-*bis*, può essere richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49%». *A fortiori* ha precisato che solo nel PIAO 2024/2026, approvato con delibera n. 207 del 31 gennaio 2024 e modificato con delibera n. 208 del 19 marzo 2024, è stata prevista la possibilità di ricorrere ai comandi di personale di cui al comma 9-*bis* dell'art. 19 del TUSP, ma che detta possibilità «alla data odierna non è stata utilizzata.»

Sostanzialmente, è stato precisato che i documenti di programmazione del personale (*rectius* pianificazione) non prevedevano proprio la possibilità di ricorso alla fattispecie dei comandi di personale di cui al comma 9-*bis* dell'art. 19 del TUSP.

Relativamente ai comandi «in» da società partecipate, attivati dalla Giunta regionale con i decreti n. 119 del 29 dicembre 2022 e n. 125 del 30 dicembre 2022, richiamati nelle premesse in fatto, gli stessi, sono precedenti alla data di entrata in vigore dell'art 1, comma 898 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e di certo non potevano fare applicazione dell'art. 19, comma 9-*bis* citato, che, tra l'altro, disciplina l'istituto in argomento esclusivamente nei confronti di società partecipate dalla Regione, elemento che, nel caso di specie, non è generalmente rispettato.

Difatti, due unità di personale sono state acquisite da società quali ANM s.r.l. (che risulta totalmente partecipata da Napoli Holding s.r.l. -partecipata al 100% dal Comune di Napoli) e ASIA Napoli SPA (partecipata al 100% dal Comune di Napoli) nelle quali la Regione non è amministrazione pubblica socia.

Tra l'altro, trattasi di decreti che dispongono proroghe di precedenti comandi già in essere e come tali non sussumibili nel suddetto comma 9-*bis* dell'art. 19 citato.

Ulteriori comandi di personale proveniente da società partecipate sono stati disposti da parte della Giunta, con i decreti n. 20 del 3 marzo 2023, n. 43 del 4 maggio 2023, n. 52 dell'11 luglio 2023, che, pur prevedendo il comando di tre unità di personale da società partecipate con scadenza al 31 dicembre 2023, richiamano, quale base normativa degli stessi, l'art. 46 della legge regionale n. 15/2002.

Assume, pertanto, rilevanza la questione nel caso in esame in quanto ove questa Sezione procedesse alla pacifica applicando le norme rivenienti dal quadro ordinamentale vigente -con particolare riferimento alla legge regionale n. 15/2002- finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili (*in primis*, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito impiego di risorse destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato/comandato rispettivamente presso la Giunta e il Consiglio regionale.

In tal senso, l'esito del giudizio di compatibilità costituzionale della disposizione di legge regionale indubbiata condiziona decisamente il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2023.

4. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità.

Sul piano della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene che i commi 2 e 4-*bis* dell'art. 46, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 1, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 3, dall'art. 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'art. 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 1 siano illegittimi in quanto violino la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile.



Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, affermato in un caso analogo a quello in esame, «le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali [rientrano nella] materia dell'ordinamento civile», in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della «tutela della concorrenza» in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenze n. 251 del 2016 e n. 326 del 2008). Il legislatore statale, nel disciplinare le società a partecipazione pubblica ed il rapporto di lavoro dei dipendenti, all'art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016, non ha previsto la possibilità del comando presso le amministrazioni, e non a caso. È pur vero, infatti, che già con l'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modifiche, e poi con il citato art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016, sono stati introdotti criteri di selezione ai fini delle assunzioni del personale in questione, ma è anche vero che non si è mutata la natura strettamente privatistica del rapporto, né si è imposta una procedura propriamente concorsuale. Rimane dunque fra questo personale e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni una barriera tuttora insuperabile, che trova la sua giustificazione anzitutto sul piano delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, ma anche, e più sostanzialmente, nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., ed in quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. L'estensione della possibilità di comando - e, si ribadisce, a maggior ragione, non distacco inficia il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni, con il duplice effetto negativo di scaricare oneri ingiustificati sulle società pubbliche, indotte ad assumere personale non necessario, e di alterare il delicato equilibrio che dovrebbe presiedere al rapporto fra organici e funzioni» (dr. sentenza n. 227/2020).

Tra l'altro, ad avviso del Collegio, anche la stessa equiparazione tra distacco e comando operata dal legislatore regionale nel suddetto comma 4-bis appare lesiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Difatti, la stessa sentenza n. 227/2020 citata, specifica la chiara distinzione tra l'istituto del comando e del distacco precisando che «nel comando, fermo restando il rapporto organico che continua ad intercorrere tra il dipendente e l'ente di appartenenza, si modifica il rapporto di servizio, atteso che il dipendente pubblico è inserito, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale, che gerarchico-disciplinare, nell'amministrazione di destinazione, a favore della quale presta la propria opera.

Diversamente, nel distacco vi è l'utilizzazione temporanea del dipendente presso un ufficio, che è diverso da quello che costituisce la propria sede di servizio, e che rientra comunque nella medesima amministrazione.».

Medesima distinzione è rilevabile anche nella giurisprudenza della Corte di cassazione che ha evidenziato come «il c.d. distacco di diritto pubblico si distingue dal comando perché, in teoria, l'impiegato non viene assegnato ad una pubblica amministrazione distinta da quella di appartenenza, ma - temporaneamente- ad un ufficio, diverso da quello nel quale è formalmente incardinato, ma comunque dell'amministrazione datrice di lavoro. Non si tratta pertanto, neppure di un trasferimento che consiste, invece, nel mutamento definitivo del luogo di lavoro, ma, eventualmente, di un'applicazione provvisoria. Nel caso del c.d. distacco di diritto pubblico, quindi, a rilevare sono le esigenze dell'amministrazione di appartenenza.» (ex multis, sentenza Cassazione civ., Sez. IV, Ord., 15 gennaio 2024, n. 1471).

Ritiene, pertanto, il Collegio che la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina dell'anzidetto comando regionale ridonda sulla lesione dell'equilibrio di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, ai sensi degli articoli 97, primo comma, 81 e 119, primo comma Cost., per l'autorizzazione di una spesa non sostenibile in considerazione dell'impiego di personale comandato da società pubbliche non ammissibile in quanto materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Come detto, l'art. 1, comma 898, legge 29 dicembre 2022, n. 197 ha introdotto il comma 9-bis nell'art. 19 TUSP, a far data dal 1° gennaio 2023.

Con la richiamata novella, il legislatore statale non ha in ogni caso generalmente «sdoganato» la possibilità, da parte delle P.P.A.A., di attivare il comando/distacco di personale proveniente da società partecipate come invece disciplina il più volte citato art. 46, commi 2 e 4-bis della legge regionale in argomento, che consente il distacco (comma 2), equiparato al comando (4-bis) «nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento.».

Difatti, i comandi/distacchi attivabili ai sensi dell'art. 46 della citata legge regionale non sono fattispecie analoga a quanto indicato dall'art. 19, comma 9-bis TUSP, che dispone «al personale di cui al presente articolo e al personale



dipendente di enti pubblici non economici, anche per esigenze strettamente collegate all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e 56 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Restano fermi, per le amministrazioni riceventi, i limiti quantitativi stabiliti dall'art. 30, comma 1-*quinquies*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. I comandi o distacchi di cui al presente articolo non possono eccedere la durata di un anno e, comunque, non possono essere utilizzati oltre il 31 dicembre 2026».

Sostanzialmente, trattasi di comandi/distacchi attivabili nelle strette ipotesi ivi stabilite e nei confronti di personale di cui all'art. 19 (come indicato nel primo periodo del comma 9-*bis*) ossia di personale di società partecipate dall'ente, condizione che nel caso di specie non risulta generalmente rispettata, in quanto alcuni comandi sono stati attivati nei confronti di personale di società non partecipate dalla Regione.

Al riguardo, la Regione ha proceduto a comandi di personale in ingresso anche da società partecipate come ANM e Asia Napoli in cui la Regione non è amministrazione pubblica socia.

In particolare, rispettivamente con il decreto n. 119 del 29 dicembre 2022 e con il decreto n. 125 del 30 dicembre 2022, sono stati differiti, tra gli altri, due comandi di soggetti provenienti dalla società ANM s.r.l che risulta totalmente partecipata da Napoli Holding s.r.l. (partecipata al 100% dal Comune di Napoli) e ASIA Napoli S.p.a. partecipata al 100% dal Comune di Napoli.

Diversamente, l'art. 46, comma 2 consente il «distacco» [...] «nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento», indipendentemente dal fatto che la Regione sia o meno amministrazione pubblica socia e tra l'altro senza porre alcun limite temporale agli stessi.

Tant'è che, come detto, la maggior parte dei comandi «in» provenienti da società partecipate, riguardano proroghe di personale già precedentemente comandato presso la Regione stessa.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania,

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 4-bis dell'art. 46, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 3, dall'art. 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'art. 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 1, in riferimento ai parametri stabiliti dall'art. 117, comma 2, lettera l), dall'art. 97, primo comma, 119 primo comma e dall'art. 81 Cost..

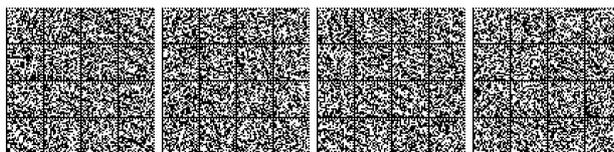
Ordina la sospensione del giudizio di parificazione con riferimento ai capitoli di spesa U00058 e U00008, limitatamente alle spese destinate al finanziamento dei comandi in ingresso provenienti da società partecipate, e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Campania e al Procuratore regionale, nella qualità di parti nel giudizio di parificazione, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Campania.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 29 novembre 2024.

Il Presidente: GAGLIARDI

L'estensore: CALCARI



N. 53

Ordinanza del 3 marzo 2025 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023.

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Campania – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) – Finanziamento attraverso una quota del fondo sanitario regionale da definirsi sulla base della spesa storica di personale e di attività delle funzioni trasferite – Quantificazione delle risorse attraverso la legge di approvazione del bilancio regionale o sue variazioni – Omessa previsione di uno specifico vincolo di correlazione tra risorse vincolate del fondo sanitario regionale e livelli essenziali di assistenza (LEA).

- Legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), art. 22, commi 1, lettera *a*), e 2.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Massimo Gagliardi - Presidente.

Emanuele Scatola - Primo referendario.

Ilaria Cirillo - Primo referendario (estensore).

Domenico Cerqua - Primo referendario.

Stefania Calcari - Primo referendario.

Rosita Liuzzo - Primo referendario.

Tommaso Martino - Primo referendario.

Giovanna Olivadese - referendario.

Alessandro De Santis - referendario.

Ilvio Pannullo - referendario.

Marco Nappi Quintiliano - referendario.

Concetta Ilaria Ammendola - referendario.

Nella Camera di Consiglio del 29 novembre 2024, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023.

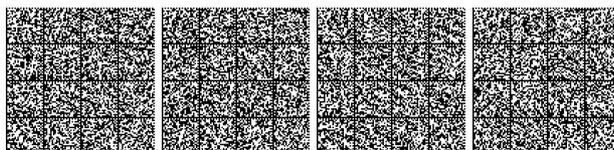
Visti gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni e il decreto legislativo del 28 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile;

Visto l'art. 5, comma 1, lett. *a*), della legge costituzionale n. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e l'art. 20 della legge n. 243 l 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), concernente funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni (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) nonché i regolamenti (UE) n. 549/2013, 1046/2018 e 2092/2020;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213; Vista la nota prot. regionale n. 2024-0014370/U.D.C.P./GAB/GAB del 21 giugno 2024 acquisito il 24 giugno 2024 al prot. della Sezione n. 4011, relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2023;



Vista l'ordinanza presidenziale n. 129, dell'8 novembre 2024, di convocazione della audizione istruttoria collegiale con la quale venivano trasmesse le relazioni istruttorie conclusive redatte dai Magistrati relatori e in particolare tra queste, la relazione afferente alla gestione della spesa sanitaria ivi compresa l'analisi del perimetro sanitario e del finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (di seguito anche A.R.P.A.C.);

Sentiti, all'udienza istruttoria collegiale del 21 novembre 2024, i rappresentanti della Regione, alla presenza della Procura, all'esito delle memorie trasmesse dalla Regione a mezzo p.e.c., in data 19 novembre 2024, prot. n. 549515/PG/2024 ed acquisite al prot. C.d.c. n. 8782 del 20 novembre 2024;

Visto il decreto presidenziale n. 29, del 22 novembre 2024, di convocazione dell'udienza pubblica;

Vista la memoria del Procuratore regionale prot. n. 225, del 26 novembre 2024 (acquisita in pari data al protocollo della Sezione n. 9007);

Viste le ulteriori precisazioni trasmesse dalla Regione con la nota prot. 2024-0026690/UDCP/GAB/GAB, del 28 novembre 2024 (acquisite in pari data al n. 9125 di prot. della Sezione);

Visti i documenti e le memorie in atti;

Uditi nella pubblica udienza del 29 novembre i relatori Primo referendario Ilaria Cirillo e Primo referendario Stefania Calcari;

Udite le conclusioni orali del Presidente della Regione e del Procuratore regionale nell'udienza pubblica del 29 novembre 2024;

PREMESSO IN FATTO

1. L'odierno giudizio ha ad oggetto il rendiconto generale per l'esercizio 2023, predisposto dalla Regione Campania, ai sensi degli articoli 18 e 63 del decreto legislativo n. 118/2011, trasmesso a questa Sezione in data 21 giugno 2024 prot. regionale n. 2024 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB acquisito il 24 giugno al prot. della Sezione n. 4011.

Con la relazione di deferimento dell'8 novembre, allegata all'ordinanza presidenziale n. 129/2024, è stato definito il *thema decidendum*, alla luce delle eccezioni, delle deduzioni e conclusioni formulate dall'Amministrazione regionale, emerse nel corso dell'istruttoria e della discussione in sede di udienza cd. di «preparifica».

In particolare, la Regione Campania ha inviato le proprie memorie, a mezzo Pec, con la nota prot. n. 549515/PG/2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 8782 del 20 novembre 2024 e successivamente integrate con la nota prot. 2024-0026690/UDCP/GAB/GAB del 28 novembre 2024 e acquisite al prot. n. 9125 della Sezione in pari; mentre la Procura erariale ha trasmesso le proprie conclusioni con la nota prot. n. 225 del 26 novembre 2024 acquisita in pari data al protocollo della Sezione n. 9007;

Nell'udienza camerale del 21 novembre 2024 sono stati ascoltati i rappresentanti della Regione alla presenza della Procura.

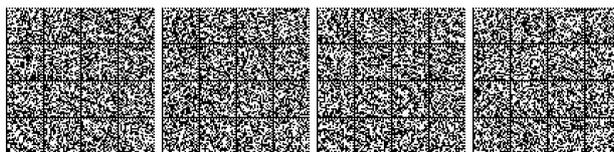
Con successivo decreto presidenziale n. 29 del 22 novembre 2024, è stata fissata l'udienza pubblica per la discussione finale sul progetto di rendiconto generale 2023 della Regione Campania.

All'odierna pubblica udienza, le Parti hanno esposto le proprie tesi, confermando quanto già riferito nelle memorie scritte.

1.1. Con specifico riferimento ai profili di dubbia legittimità costituzionale emersi nel corso dell'istruttoria, le questioni sono state tempestivamente delineate da questo Giudice, sia nell'udienza di parifica che nella precedente adunanza pubblica del 21 novembre 2024 e ritualmente sottoposte al contraddittorio delle parti ai sensi dell'art. 101 c.p.c.

1.2. In particolare, il Procuratore regionale ha concluso chiedendo di procedere alla parziale parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2023, con le precisazioni e considerazioni, contenute nella propria memoria, relative ad alcuni profili finanziari e gestionali, condividendo i dubbi di legittimità costituzionale evidenziati dalla Sezione con riferimento, in particolare, alla legge regionale n. 10/1998 relativa alle modalità di finanziamento dell'A.R.P.A.C. rimettendosi al Collegio per la valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza.

Più nello specifico, la Procura regionale ha individuato i parametri di legittimità violati dalla normativa regionale nell'art. 117, secondo comma, lett. *e*) e *m*), della Costituzione, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui costituisce parametro interposto l'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, che definisce la disciplina afferente al c.d. «perimetro sanitario». Essa viola, ad avviso della Procura, il principio della effettività del finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria e allo stesso tempo anche gli articoli 81, sesto comma, 97,



primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione disciplinanti il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici, in quanto attraverso la norma della cui legittimità si dubita, la Regione drena risorse destinate al finanziamento dei LEA, realizzando per contro un ampliamento della capacità di spesa nel settore «ordinario» del bilancio regionale, che viene alleggerito, nella sostanza, dalle spese relative al funzionamento dell'A.R.P.A.C. la norma regionale si pone altresì in contrasto con l'art 117, terzo comma, della Costituzione per l'impiego del FSN per il finanziamento di attività *extra-LEA* precluse a regioni in piano di rientro come la Campania.

1.3. La Regione dal proprio canto ha ribadito la piena legittimità costituzionale del proprio finanziamento all'A.R.P.A.C. suffragata dalla ricostruzione *ex post* delle attività svolte dall'Agenzia. come riconducibili ai LEA e contenuta nelle memorie. In particolare, la Regione avvalendosi di una relazione redatta direttamente dalla propria Agenzia ha affermato che le attività riconducibili ai LEA, sebbene soddisfatte attraverso la sinergia tra l'A.R.P.A.C. e i Dipartimenti di prevenzione, sono sessantasei prestazioni agenziali (pari all'83% del totale) in quanto riferibili alla prevenzione collettiva e sanità pubblica, nell'ambito del «programma per la tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati» del decreto ministeriale del 12 gennaio 2017. Al contrario, solo quattordici prestazioni - pari a circa il 17%, non sarebbero correlati ai LEA. Tale dato, come evidenziato dall'Agenzia e riportato dalla Regione «non deve sorprendere in quanto coerente con gli effetti che la modifica normativa, successiva al *referendum*, ha comportato, avendo determinato il trasferimento alle agenzie proprio delle funzioni in materia di prevenzione collettiva e tutela della salute e sicurezza degli ambienti aperti». La Regione ha quindi affermato che i costi sostenuti nel 2023 per i LEA da parte dell'A.R.P.A.C. «ammontano ad euro 65.421.388,96 pari al 94,91% del totale dei costi quantificati in euro 68.929.575,90» e quindi «di gran lunga superiori rispetto al finanziamento per il 2023 posto a carico del Servizio sanitario nazionale pari ad euro 58.056.710,00 che pertanto non coprirebbero nemmeno per intero i costi sostenuti dall'Agenzia per le attività istituzionali a sostegno dei LEA». In ragione di ciò ad avviso della Regione e dell'ARPAC «non appare affetto irragionevole che circa l'84 % delle risorse dell'ARPAC provengano dal fondo sanitario destinato per legge a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie». La Regione ha quindi conclusivamente ribadito «di aver sempre operato nel pieno rispetto dei principi costituzionali, atteso che il finanziamento di ARPAC proveniente dal FSN, è destinato alla copertura di attività riferibili ai LEA, e dunque non si può in alcun modo configurare la paventata elusione dei vincoli di utilizzo del FSN per il finanziamento di attività *extra-sanitarie* precluse alle regioni in Piano di Rientro».

2. Con il dispositivo letto in udienza, al quale ha fatto seguito la decisione n. 250/2024/PARI depositata in data 30 dicembre 2024, questa Sezione ha accertato la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità provvedendo a non parificare *in parte qua* il conto di bilancio e ha disposto la sospensione del giudizio limitatamente ad alcuni capitoli di spesa - che saranno oggetto di separate ordinanze, tra cui il n. U07020, per sollevare questione di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza, in ordine alle disposizioni di cui all'art 22, primo comma, lett. a) e secondo comma della legge regionale n. 10 del 29 luglio 1998 per le spese destinate al finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente a valere sulle risorse del fondo sanitario regionale.

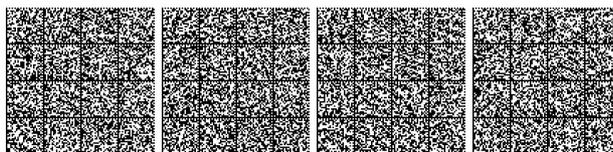
CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Sulla legittimazione della remittente Sezione regionale di controllo

La legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale è riconosciuta tutte le volte in cui è accertato lo svolgimento di una funzione sostanzialmente giurisdizionale. In tali casi, analogamente a qualsiasi altro giudice (ordinario o speciale), il Giudice contabile, terzo e imparziale, è chiamato a «raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976), enunciandone con metodo sillogistico i precipitati che, per le parti, costituiranno la regola del caso concreto.

Il giudizio di parificazione, in particolare, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del procuratore contabile in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza.

Per questi motivi, la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, formata in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008), da tempo riconosce «alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali» (sentenza n. 213/2008).



Più recentemente, tali conclusioni sono state confermate riconoscendo anche alle Sezioni regionali di controllo, la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica dei rendiconti regionali, ritenendo «analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976).

Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, «ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenze nn. 181 del 2015 e 89 del 2017).

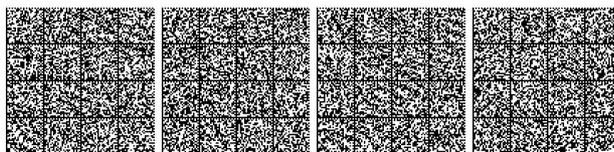
La Consulta ha inoltre rimarcato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015) che «nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995) e che il riconoscimento di tale legittimazione soddisfa altresì la fondamentale «esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019)», la cui rilevanza «è tale da riflettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni».

Non a caso, proprio con riferimento alle questioni connesse al controllo della spesa pubblica, la Corte costituzionale aveva da tempo auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che quando l'accesso al suo sindacato risulti poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri - occorra assicurarne maggiore effettività. E l'esercizio delle competenze della Corte dei conti costituisce la sede più adatta alla devoluzione al sindacato costituzionale delle violazioni del diritto del bilancio, in ragione del ruolo assegnato dalla Costituzione al giudice contabile, finalizzato alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse. Il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, costituisce pertanto, l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative statali e regionali in contrasto con la corretta articolazione del bilancio e idonee ad alterarne gli equilibri complessivi. In conclusione, ritiene questa Sezione di controllo per la Campania di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 81, 97, primo comma e 119, primo comma della Costituzione, anche in relazione agli articoli 100, 103 e 117, comma 2, lettere e) e m) e comma 3 della Costituzione e degli articoli 32 e 3 Costituzione, considerato il loro legame teleologico-funzionale con i primi, per i profili nel prosieguo evidenziati.

2. La rilevanza della questione nel giudizio di parifica

La rilevanza della esaminanda questione di costituzionalità è strettamente connessa all'attuale conformazione del giudizio di parifica che trova fondamento nella rinnovata funzione ascrivita al bilancio pubblico. Infatti, diversamente dal passato in cui il bilancio veniva inteso come mero strumento descrittivo di fenomeni finanziari, con la riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, al bilancio è stata riconosciuta la natura di «bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 184/2022).

Nel nuovo sistema, il diritto del bilancio svolge un ruolo di irrinunciabile presidio procedurale, funzionale a rendere responsabili, nonché fondate su basi cognitive complete e controllabili, le scelte prioritarie di politica di bilancio (entrate e spese) da parte del legislatore anche regionale, da assumere avendo cura di preservare (o se del caso, di ristabilire) l'equilibrio, tenendo conto degli effetti delle decisioni di allocazione delle risorse. In tale rinnovato quadro costituzionale anche il giudizio di parificazione ha assunto connotazioni differenti. Infatti, tale giudizio assicura non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri, sulla base del bilancio preventivo e di tutte quelle disposizioni che hanno inciso sulla struttura del bilancio stesso, sintetizzati dal risultato di amministrazione, la cui esatta determinazione costituisce, pertanto, l'oggetto principale del procedimento. In tal modo, il giudizio di parificazione si appalesa naturalmente strumentale al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, attribuito dal legislatore alla Corte dei conti.



Sul piano dei contenuti, l'art. 39, primo comma, del R.D. n. 1214 del 1934 chiarisce che, nell'ambito della «decisione», la Corte dei conti deve effettuare un esame di conformità articolato in due fasi:

la prima attiene al riscontro della corretta ricostruzione del fatto («La Corte [...] confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio») e soddisfa l'esigenza di accertare la regolare e veritiera rappresentazione, nel rendiconto, della reale situazione contabile sia dal punto di vista finanziario che economico/patrimoniale;

la seconda attività consiste in una «verificazione» («La Corte verifica il rendiconto generale»), occorrendo procedere all'accertamento della conformità al «diritto» della rappresentazione e del calcolo come sopra effettuato e riscontrato. In questa fase acquisiscono rilevanza ulteriori interessi finanziari, adespoti, orientati al pieno funzionamento e alla continuità delle istituzioni repubblicane tramite il bilancio, veicolati dal pubblico ministero contabile.

Dall'esigenza di verificare la correttezza e la sincerità del saldo del risultato di amministrazione segue la necessità che le scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, veridicità e trasparenza perché un risultato di amministrazione infedele pregiudicherebbe anche gli esercizi finanziari futuri e, quindi, le stesse politiche di risanamento pluriennali e il conseguimento dell'equilibrio, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenze nn. 181 del 2015, 89 del 2017, 274 del 2017 e 49 del 2018). In questa prospettiva, tale accertamento non può non interessare incidentalmente la legittimità del titolo che ha generato la posta di spesa.

Nel caso in esame, infatti, ove questa Sezione procedesse alla parifica applicando le norme rivenienti dal quadro ordinamentale vigente, con particolare riferimento all'art 22, primo comma, lett. a) e secondo comma della legge regionale n. 10/1998, che ha consentito di impiegare risorse del fondo sanitario indistinto per il finanziamento delle attività dell'A.R.P.A.C. in mancanza della definizione preventiva del fabbisogno esclusivamente collegato alle «attività LEA» e in assenza di meccanismi di registrazione di contabilità analitica, al fine di rilevare esclusivamente i costi associati ai processi relativi alla tutela della salute *stricto sensu* intesa - finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili (*in primis*, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito impiego di risorse vincolate e dall'allargamento degli spazi di spesa della parte «ordinaria» del bilancio «alleggerita» dall'assenza degli oneri relativi al finanziamento dell'A.R.P.A.C.

In tal senso, l'esito del giudizio di compatibilità costituzionale della disposizione di legge regionale indubbiata, condiziona decisamente il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2023.

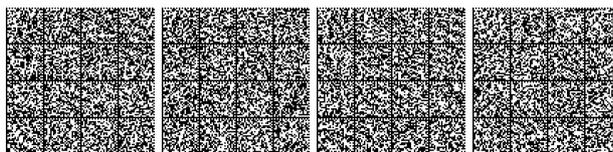
Infatti, qualora le norme sospettate di incostituzionalità dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico ne conseguirebbe l'illegittimità delle spese concernenti il finanziamento dell'Agenzia nell'anno 2023 (registrate sul capitolo di spesa U07020), con la contestuale esclusione, dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio, quantomeno della parte di esse non effettivamente correlate all'erogazione di prestazioni afferenti ai LEA, e la conseguente rideterminazione del totale delle entrate vincolate rispetto al totale delle spese legittimamente in esso computabili, con la conseguente necessità di ricalcolare in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, ai sensi dell'art. 42, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 (v. Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 2022, punto 4.1 del considerato in diritto) per la necessità di prevedere a carico della parte «ordinaria» del bilancio, l'obbligo di restituzione in favore del perimetro sanitario delle risorse sanitarie illegittimamente impiegate per finalità non LEA.

Per questi motivi, la Sezione ritiene la questione «rilevante» ai sensi e per gli effetti degli articoli 23 e 24 della legge n 87 del 1953.

3. Il quadro normativo di riferimento in cui si inserisce la questione

Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente sono state istituite a seguito del *referendum* del 18 aprile 1993, che ha abrogato alcune disposizioni della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), eliminando le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del Servizio sanitario nazionale, esercitate tramite i presidi multizonali di prevenzione delle Unità sanitarie locali. Tali competenze, a seguito della legge 21 gennaio 1994, n. 61 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), sono state affidate alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), appositamente istituite assieme all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), divenuta poi APAT e nel 2008 confluita nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

In particolare, l'art. 3 del richiamato decreto-legge ha previsto l'attribuzione ai nuovi organismi delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria dei presidi multizonali di prevenzione, nonché il personale, l'attrezzatura e la dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali adibiti alle attività tecnico-scientifiche per la protezione ambientale. L'istituzione delle agenzie, peraltro, non ha comportato la



sottrazione alle ASL delle funzioni in materia di prevenzione collettiva ma solo di quelle in materia ambientale affidate ora alle A.R.P.A. L'art. 7-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992, in particolare, ha demandato «alle regioni l'individuazione di strumenti per l'esercizio coordinato delle politiche sanitarie con quelle ambientali attraverso la stipula di accordi di programma tra le arpa e le aziende sanitarie».

In modo coerente il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 di «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza», all'allegato 1 ha previsto che «il livello della Prevenzione collettiva e sanità pubblica include le attività e le prestazioni volte a tutelare la salute e la sicurezza della comunità da rischi infettivi, ambientali, legati alle condizioni di lavoro, correlati agli stili di vita». L'area di intervento appena descritta è indicata con la B «Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati» e per la stessa il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevede espressamente che «I programmi inclusi nell'area di intervento B e le relative prestazioni sono erogati in forma integrata tra sistema sanitario e agenzie per la protezione ambientale, in accordo con le indicazioni normative regionali nel rispetto dell'art. 7-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992».

Da tale ordito normativo emerge con nitore che l'istituzione delle Agenzie, in coerenza con le risultanze referendarie, ha comportato il passaggio delle sole competenze in materia ambientale dalle aziende sanitarie (già UU.SS.LL.) alle predette agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, ma non anche delle funzioni relative alla prevenzione collettiva, rientranti nei LEA, che restano comunque affidate alle ASL sebbene le stesse debbano essere svolte in modo integrato con le agenzie competenti in materia ambientale.

Con la legge n. 132 del 28 giugno 2016 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il Legislatore statale è intervenuto a definire il ruolo e le funzioni delle agenzie regionali nell'ambito del sistema nazionale a rete, pur affidando alla regolazione regionale la definizione della struttura, del finanziamento e della programmazione delle attività (*cf.* art. 7, legge n. 132 del 28 giugno 2016).

Le agenzie regionali in quanto parte del «Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente» unitamente all'ISPRA, ai sensi del comma 2, dell'art. 1 della legge n. 132 del 2016 concorrono «al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge».

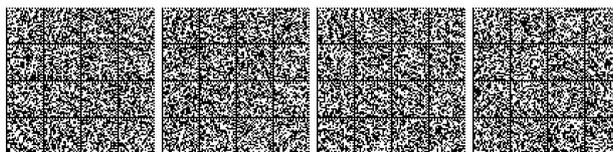
In particolare, le agenzie sono chiamate a svolgere le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento nei territori di rispettiva competenza dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (ccdd. LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività del Sistema nazionale (v. art. 3 della legge n. 132/2016) che quest'ultimo è tenuto a garantire «anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria» (v. art. 9, della legge n. 132/2016). La definizione dei LEPTA e dei criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi è stata demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi entro un anno dalla entrata in vigore della legge e che tuttavia, allo stato, non è stato ancora approvato.

4. La norma oggetto della questione di legittimità costituzionale

La Regione Campania ha dato seguito alla riorganizzazione delle funzioni adottando la legge n. 10 del 29 luglio 1998 che, per gli aspetti qui di interesse, ha istituito all'art. 4, l'A.R.P.A.C. quale «Ente strumentale della Regione Campania, [dotato di personalità giuridica pubblica, nonché di autonomia gestionale, amministrativa, contabile e tecnica] preposto all'esercizio delle funzioni tecniche per la prevenzione collettiva e per i controlli ambientali, nonché all'erogazione di prestazioni analitiche di rilievo, sia ambientale che sanitario, di cui al successivo art. 5, ed è parte del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge n. 132/2016».

L'art. 5 della legge regionale in esame prevede un elenco dettagliato e variegato delle funzioni attribuite all'A.R.P.A.C. che è chiamata altresì a collaborare con le Aziende sanitarie per l'esercizio integrato e coordinato delle funzioni ed attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva «tenuto conto delle funzioni assegnate ai Dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie *ex* art. 7 del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modificazioni ed integrazioni» (v. comma 3, dell'art. 5, legge regionale n. 10/1998).

Il finanziamento della predetta Agenzia regionale, oltre le ipotesi di specifici stanziamenti per progetti e proventi derivanti dalla sottoscrizione di convenzioni (v. art. 22, comma 1, lett. *b*) e ss.) e sulle quali si tornerà nel prosieguo, è affidato dall'art. 22 della legge regionale n. 10/1998 ad una «a) quota del fondo sanitario regionale da definirsi sulla base della spesa storica di personale e di attività delle funzioni trasferite all'A.R.P.A.C., di cui all'art. 17 della presente legge, nonché delle attività previste dai piani di lavoro».



4.1 Il richiamato art. 17, tuttavia, non ha fornito alcuna precisa definizione delle funzioni «trasferite» né dei parametri per la definizione delle risorse da impiegare per le attività previste nei piani di lavoro, limitandosi a stabilire che entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge regionale dovesse procedersi alla devoluzione in favore dell'A.R.P.A.C.:

a) delle funzioni, beni mobili e immobili, attrezzature, dotazione organica e dotazione finanziaria delle seguenti strutture: «1) il servizio controllo inquinamento atmosferico della A.S.L. NA1; 2) i Presidi Multizonali di Prevenzione (P.M.P. ex Laboratori di igiene e profilassi delle AA.SS.LL. della Campania); 3) il P.M.P. della A.S.L. NA1, di cui alla legge regionale 6 maggio 1985, n. 36; 4) le reti di monitoraggio ambientale regionali e provinciali; 5) il centro regionale di radioattività della A.S.L. SA2; 6) eventuali altre strutture inerenti ad attività svolte dalla Regione, dalle Province e dai Comuni, da trasferire all'A.R.P.A.C., in quanto previsto nell'art. 5, commi 1 e 2 della presente legge;

b) le funzioni, le attrezzature, la dotazione organica e la dotazione finanziaria dei servizi delle AA.SS.LL., limitatamente alle attività di cui all'art. 5, commi 1 e 2 della presente legge;

c) i fondi destinati alle AA.SS.LL., relativamente alle funzioni ed ai compiti di cui alla presente legge e non impegnati dalle stesse AA.SS.LL.;

d) i fondi non impegnati dei bilanci dell'anno in corso per la gestione delle strutture di cui alla lettera a) e b) del presente articolo;

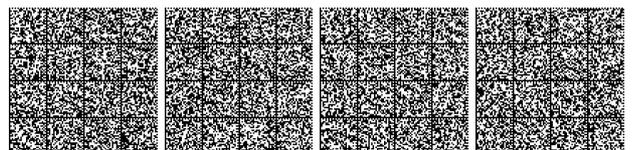
e) i fondi per le spese del personale di cui al successivo art. 18.

Dalla lettura della norma, invero, emerge che in coerenza con le risultanze referendarie, all'A.R.P.A.C. sono state trasferite le funzioni in materia ambientale prima esercitate dalle strutture facenti capo alle ex UU.SS.LL. e indicate dallo stesso art. 17. Nel senso *testé* indicato depone anche il contenuto dell'art. 5, commi 1 e 2 richiamati dallo stesso art. 17, comma 1, lett. b).

Infatti, l'art. 5 nel definire le «funzioni dell'A.R.P.A.C.» elenca essenzialmente attività riconducibili alla materia ambientale, come quelle relative alla cooperazione con l'I.S.P.R.A. (*cf.* lett. a); alle azioni istituzionali tecniche e di controllo necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA di cui all'art. 9 delle legge n. 132/2016 (*cf.* lett. a-bis); a quelle di supporto all'elaborazione di atti di pianificazione e programmazione di interventi destinati alla tutela e al recupero dell'ambiente (*cf.* lett. b); alla formulazione alla Regione e agli enti locali di proposte e pareri concernenti i limiti di tollerabilità delle sostanze inquinanti e degli *standard* di qualità dell'aria, delle risorse idriche e del suolo per le materie di competenza regionale (*cf.* lett. c); nonché ai pareri sulle richieste di autorizzazione (*cf.* lett. e); ai sistemi di monitoraggio dello stato dell'ambiente, dei fenomeni dell'inquinamento e dei fattori di rischio (*cf.* lett. d); al compimento di sopralluoghi, ispezioni, prelievi, campionamenti e in generale di accertamento in loco e di analisi ed elaborazione dei materiali campionati (*cf.* lett. f e g); al controllo «di fatto fisici, chimici e biologici rilevanti ai fini della prevenzione, nonché della riduzione od eliminazione dell'inquinamento acustico dell'aria, delle acque e del suolo e controllo sulle attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare ed in materia di radio protezione» (*cf.* lett. h); alla vigilanza, controllo tecnico-scientifico sulla prevenzione dei rischi di incidenti connessi alle attività produttive e all'igiene nell'ambiente di lavoro, al supporto tecnico-scientifico alla V.I.A., A.I.A. e A.U.A. (*cf.* lett. l e m e comma 2), alle attività di ricerca per la tutela degli ecosistemi sul corretto utilizzo delle risorse naturali (*cf.* lett. n) e agli interventi per la tutela, risanamento e bonifica dei siti inquinati (*cf.* lett. o); nonché a quelle di studio, ricerca e controllo dell'ambiente marino e costiero, delle aree protette e di quelle destinate alla balneazione (*cf.* lett. q); alle attività di supporto tecnico scientifico alla Regione e agli enti locali nella promozione dell'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica sui temi ambientali, all'organizzazione e gestione del sistema informatico per l'ambiente e comunque qualsiasi altra attività collegata alle competenze regionali in materia ambientale (v. lett. v, z).

Il successivo comma 2, dell'art. 5 in esame, conferma in capo all'Agenzia le funzioni di competenza regionale in materia di valutazione sull'impatto ambientale degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti in Campania, l'analisi della qualità dei rifiuti solidi urbani e di quelli speciali, il coordinamento dei sistemi di rilevamento dell'inquinamento atmosferico e di quello dei corpi idrici, l'emissione di pareri e promozione di studi e ricerche sull'igiene del suolo e l'inquinamento atmosferico, idrico, acustico, radioattivo, il monitoraggio delle aree a rischio di calamità naturali e delle opere di difesa realizzate o esistenti sul territorio.

Solo il comma 3 dell'art. 5 in esame, peraltro non richiamato dall'art. 17 a sua volta oggetto di rinvio da parte dell'art. 22 sopra citato-evoca l'attività di prevenzione collettiva allorquando prevede che l'Agenzia e i Dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali «esercitano in modo integrato e coordinato le funzioni e le attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva, tenuto conto delle funzioni assegnate ai dipartimenti di prevenzione, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni e di quelle assegnate all'A.R.P.A.C., ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo».



4.2 Analogamente a quanto già osservato con riferimento alla normativa nazionale anche dalle disposizioni regionali esaminate, ad avviso del Collegio, emerge la sostanziale attribuzione all'A.R.P.A.C. di funzioni di controllo e tutela in materia ambientale e di alcune e specifiche attività astrattamente riconducibili alla funzione di prevenzione collettiva rientrante nella materia della salute da svolgersi, tuttavia, in modo integrato con i Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende sanitarie locali.

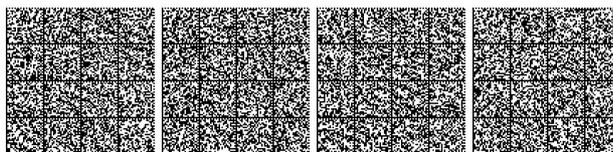
D'altra parte, la Corte costituzionale, nell'escludere dalla perimetrazione soggettiva degli enti sanitari (di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 118/2011 e successive modificazioni ed integrazioni) l'Agenzia per la tutela dell'ambiente siciliana ha *apertis verbis* affermato che «le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario» (v. Corte costituzionale sentenza n. 172/2018).

4.3 Dal quadro normativa appena delineato emerge la sostanziale diversità tra la protezione dell'ambiente e la tutela della salute e al contempo la loro intima correlazione. Eppure, nel richiamo che genericamente fa l'art. 22 alle funzioni trasferite dall'art. 17 non si rinviene alcuna distinzione tra funzioni ambientali e funzioni sanitarie e nell'ambito di queste, quelle riferibili ai LEA. Il sottilissimo confine che distingue il «bene» ambiente da quello della «salute» non si risolve infatti nella loro perfetta coincidenza, ma impone un esercizio integrato di competenze tra soggetti diversi (Agenzie per la protezione dell'ambiente e A.S.L.) deputati alla cura di tali valori essenziali. In ragione di ciò non tutte le attività attribuite all'A.R.P.A.C. pur incidenti e strumentali alla tutela della salute solo per questo rientrano nella materia «salute» e sono riconducibili ai LEA. In coerenza con quanto appena osservato, d'altronde sia il legislatore nazionale che quello regionale hanno previsto la necessità di forme di coordinamento tra gli enti sanitari e le agenzie *de quibus* nell'esercizio delle attività rientranti nella «prevenzione collettiva» come nel caso degli articoli 7-bis, ter e quater della legge di riordino del sistema sanitario (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) che ha affidato alle regioni il compito di disciplinare l'istituzione e l'organizzazione del Dipartimento della prevenzione come «struttura operativa dell'unità sanitaria locale che garantisce la tutela della salute collettiva, perseguendo obiettivi di promozione della salute, prevenzione delle malattie e delle disabilità, miglioramento della qualità della vita» (v. art. 7-bis, comma II). Lo stesso si osserva nel caso della legge regionale n. 10 del 1998 (istitutiva dell'A.R.P.A.C.) che all'art. 5 comma 3 ha previsto che l'Agenzia campana ed i Dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali esercitano in modo integrato e coordinato le funzioni e le attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva, tenuto conto delle funzioni assegnate ai Dipartimenti di prevenzione, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni e di quelle assegnate all'A.R.P.A.C., ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo.

4.4 Per le considerazioni appena esposte e tenuto conto di quanto affermato dalla Consulta, nella già richiamata sentenza n. 172/2018, secondo la quale le funzioni esercitate dalle Agenzie sono solo in minima parte «riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu*» e che il sistema di finanziamento è da ritenersi «distinto da quello degli enti del settore sanitario», ad avviso del Collegio non è ragionevole che l'84% del fabbisogno complessivo dell'Agenzia campana ammontante ad euro 58.056.710,00 - pari allo 0,53% del FSR - sia soddisfatto attraverso il sistematico impiego delle risorse vincolate derivanti dal fondo sanitario regionale in assenza della previa individuazione puntuale delle attività svolte dalla stessa Agenzia e riconducibili ai LEA.

4.5 L'indifferenza della norma regionale in esame verso un meccanismo di correlazione immediata e diretta tra il quantum del trasferimento e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA e, allo stesso tempo, la mancanza di un sistema di registrazione di contabilità analitica, al fine di rilevare esclusivamente i costi associati ai processi relativi alla tutela della salute *stricto sensu* intesa, apre al rischio di un uso promiscuo di risorse antologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, per finanziare anche attività che non vi rientrano, in contrasto con l'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 e successive modificazioni ed integrazioni. Quest'ultima disposizione infatti, destina le risorse, rientranti nel perimetro sanitario, al finanziamento esclusivo delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza da cui scaturisce «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (v. sentenza, Corte costituzionale n. 132/2021).

In assenza di tali «cautele» il rilevato rischio è più che fondato e non arginabile nemmeno dalla circostanza che accanto alle risorse del fondo sanitario indistinto, vi siano ulteriori fonti di finanziamento (come peraltro accaduto anche per la Sicilia v. legge regionale n. 6/2001, art. 90, comma 9 e 12 nella fattispecie decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2024) comunque molto marginali in termini quantitativi ed eventuali come quelle collegate a specifiche convenzioni o incarichi assegnati all'Agenzia (v. art. 22, comma 1, lettere c), d) ed e) della legge regionale Campania n. 10/98). La presenza di ulteriori forme di finanziamento rispetto a quelle relative al fondo sanitario indistinto, infatti,



non ha alcun rilievo sul profilo normativa in esame e dunque non è pertinente rispetto alle questioni di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza. Infatti, come chiarito dalla Consulta nell'analogo caso della legge siciliana, sussiste il generale obbligo delle Regioni di «individuare una correlazione tra le risorse [sanitarie] assegnate all'ARPA e i LEA» indipendentemente dal fatto che vi sia il concorso tra più risorse (come previsto nella legge regionale siciliana n. 6/2001, art. 90, comma 9 e 12) o che le A.R.P.A. svolgano anche funzioni di prevenzione in materia sanitaria, venendo in rilievo, per l'assenza nella previsione regionale del descritto meccanismo, il divieto di utilizzare in modo indistinto risorse vincolate per la realizzazione di funzioni «anche» ma «non solo» sanitarie «essenziali».

4.6 L'assenza di un meccanismo di correlazione nei termini sopra esposti emerge anche dal secondo comma dell'art. 22 che si limita ad affidare alla legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni, la quantificazione delle risorse relative alla quota del fondo sanitario indistinto disponendo che «L'entità delle assegnazioni di cui alla lettera a), comma 1, viene determinata con la legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni». Né peraltro alcuna reciproca connessione tra le risorse del fondo indistinto e le attività dell'A.R.P.A.C. riconducibili ai LEA è dato rinvenirsi nella legge di bilancio n. 19 del 2022 che si è limitata ad approvare per il 2023 gli stanziamenti di spesa articolati in missioni e programmi senza alcuna previsione specifica in ordine ai criteri di determinazione del trasferimento in favore dell'Agenzia campana.

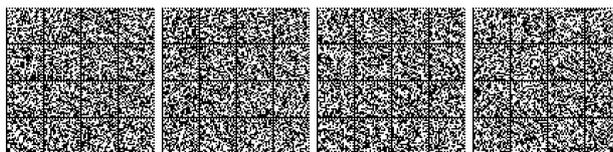
Il richiamato art. 22, comma 1, lett. a) e comma 2 rappresenta pertanto il fondamento normativo sulla scorta del quale la regione Campania, nell'esercizio 2023, ha disposto un trasferimento di euro 58.056.710,00 a valere su risorse del fondo sanitario indistinto, volte a sostenere, come illustrato, in via generale e indifferenziata lo svolgimento delle funzioni assegnate all'A.R.P.A.C.

Ad avviso del Collegio è proprio l'assenza nella previsione dell'art. 22 di uno specifico vincolo di correlazione tra risorse vincolate del FSR e LEA a non impedire e finanche a favorire un uso disfunzionale delle risorse in esame come dimostrano le numerose deliberazioni di Giunta regionale che hanno nel tempo incrementato il trasferimento di risorse sanitarie in favore dell'A.R.P.A.C. sulla scorta di plurime motivazioni, tra cui quella di adeguare il livello di finanziamento a carico del FSR determinato in altre regioni (con deliberazione di Giunta regionale n. 211 del 27 giugno 2014 il finanziamento a carico del fondo sanitario indistinto è passato dallo 0,35% allo 0,47% del medesimo fondo) o ancora quella di soddisfare esigenze di liquidità non solo dell'A.R.P.A.C. ma finanche della sua società strumentale A.R.P.A.C. Multiservizi S.r.l. Infatti, con la DGR n. 665 del 31 ottobre 2017, la Giunta regionale ha destinato ulteriori sei ulteriori di euro nell'esercizio 2017, a valere sempre sulle risorse del perimetro sanitario in modo da consentire all'A.R.P.A.C. di rispettare un piano di rateizzo concordato con Equitalia ai sensi dell'art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 193/2016 (convertito con legge n. 225/2016 e successive modifiche e integrazioni), mentre con la successiva deliberazione n. 410 del 26 giugno 2018 la Giunta regionale ha autorizzato l'incremento di euro 6.000.000 del finanziamento «ordinariamente» previsto a carico del FSR a favore dell'A.R.P.A.C., per rendere possibile il pagamento delle ultime due rate di un piano di rateizzo di debiti erariali e previdenziali concordato dalla partecipata ARPAC Multiservizi S.r.l. con Equitalia, sempre ai sensi del richiamato decreto-legge 23 ottobre 2016, n. 193, come convertito.

4.7 Pertanto in ragione dell'assenza nelle disposizioni regionali esaminate di un meccanismo di sicuro ancoraggio tra risorse vincolate del FSR e funzioni dell'Agenzia riconducibili ai livelli essenziali assistenziali in materia di salute (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2017) - ne è scaturito un meccanismo di finanziamento dell'A.R.P.A.C. essenzialmente affidato al sistematico trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per sostenere indistintamente e genericamente le funzioni trasferite alla stessa Agenzia, di cui all'art. 17 della legge regionale e all'occorrenza esigenze del tutto contingibili e difficilmente riconducibili alla competenza della stessa Agenzia (v. deliberazione G.R. 410 del 2017 e 410 del 2018) determinando un concreto sviamento dell'uso di risorse vincolate per legge a presidio del bene incompressibile salute, come dimostrato dalle delibere di Giunta regionale sopra riportate. Infatti, in forza delle disposizioni del sopra richiamato art. 22, primo comma lett. a) e secondo comma, la Regione Campania per l'esercizio 2023 ha destinato, con stanziamenti di bilancio approvati con la legge regionale 29 dicembre 2022 n. 19 (Legge di Bilancio per gli e.f. 2023-2025), una parte delle risorse del fondo sanitario indistinto, accertate sul capitolo d'entrata E00166 e rientranti nel cd. «perimetro sanitario», al finanziamento della predetta Agenzia per euro 52.560.000,00 e successivamente portato a euro 58.056.710 (v. D.G.R.C. n. 760 del 18 dicembre 2023, avente ad oggetto «Variazioni al Bilancio di Previsione 2023-2025, al DTA ed al Bilancio Gestionale 2023-2025») con imputazione al capitolo di spesa U07020 denominato «Fondi delle AA.SS.LL. trasferiti all'A.R.P.A.C. (art. 22, legge regionale 29 luglio 1998 n. 10 e successive modificazioni ed integrazioni).

5. La non manifesta infondatezza della questione

Con la sentenza 4 gennaio 2024, n. 1, la Corte costituzionale-nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 90, comma 10, L.R. siciliana n. 6/2001, come sostituito dall'art. 58, comma 2, L.R. n. 9/2015, che prevedeva che le spese per il funzionamento dell'Agenzia per la protezione ambientale potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel fondo



sanitario regionale - ha ritenuto la disposizione censurata lesiva dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, ribadendo al contempo che quest'ultima disposizione impone alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e alla loro erogazione al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi a ciò destinati (v. sentenza n. 233 del 2022).

Proprio al fine di garantire l'effettività di tutela ed erogazione delle c.d. prestazioni LEA, peraltro, non è sufficiente separare la gestione ordinaria da quella sanitaria, ma, all'interno di quest'ultima, è fondamentale garantire una costante identificazione e separazione tra prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, in modo da scongiurare il rischio di destinare «risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (v. sentenza n. 132 del 2021). In questo senso, la separazione contabile prevista dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 rappresenta «il presidio contabile al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicurato con prevalenza rispetto alla spesa e gestione ordinaria» (sono richiamate le sentenze n. 6 del 2019 e n. 169 del 2017).

Per realizzare tale nucleo incompressibile di diritti è strumentale la trasparenza dei bilanci pubblici mediante la contabilizzazione separata delle risorse impiegate e delle spese sostenute per il soddisfacimento di tali valori primari (v. artt. 19 e 20 del decreto legislativo n. 118/2011), in quanto «la sostenibilità della spesa non può essere verificata all'interno delle risorse promiscuamente stanziati attraverso complessivi riferimenti numerici» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 275/16). È dunque necessario operare un collegamento intimo e trasparente tra strutture del bilancio e soddisfacimento dei diritti solo così si può verificare la legittimità delle scelte compiute.

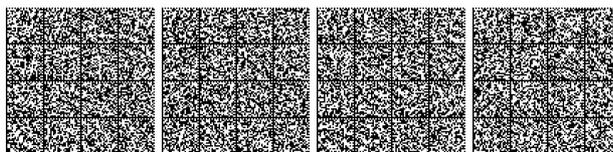
Analogamente alla legge siciliana, anche l'art. 22 della legge regionale campana n. 10/1998 non distingue tra spese necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il fondo sanitario regionale. Conseguentemente, ritiene il Collegio che proprio come per la norma siciliana, anche l'art. 22, della legge campana si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, in via sopravvenuta, essendo il testo normativa antecedente non solo al decreto legislativo n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001; la norma regionale, invero, non introduce, né avrebbe potuto, quando fu adottata, alcuna correlazione tra il trasferimento all'A.R.P.A.C. di risorse del fondo sanitario e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA e, pertanto, altera la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, vanificando in tal modo gli obiettivi di armonizzazione contabile e di effettività del diritto alla salute che la disposizione normativa statale persegue, inverando il parametro costituzionale.

Peraltro, la regione Campania pur essendo intervenuta ad aggiornare la legge n. 10 del 1998 al fine di renderla coerente con il rinnovato impianto normativa della legge n. 132 del 28 giugno 2016 non ne ha modificato, per quanto qui di interesse, il sistema di finanziamento (v. leggi regionali 23 dicembre 2016, n. 38, 31 marzo 2017, n. 10, 8 agosto 2018, n. 28 e 4 dicembre 2019, n. 26) adeguandolo ai parametri descritti.

5.1 A garanzia dell'effettività del finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, l'art. 1, comma 5, decreto legislativo n. 118/2011 e successive modificazioni ed integrazioni ha disposto inoltre, che le entrate e le spese del cd. perimetro sanitario siano accertate e impegnate sulla base di quanto previsto dal «Titolo II» del decreto delegato che in deroga alla regola dell'imputazione secondo «esigibilità» ha previsto quella della «contestualità automatica» dell'accertamento e dell'impegno di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 118/2011.

L'inserimento nel perimetro sanitario del finanziamento delle funzioni dell'A.R.P.A.C. - consentito come visto dall'art 22, primo comma, lett. a) e secondo comma, della legge regionale n. 10/98, ad avviso del Collegio determina, a prescindere dall'inerenza ai LEA, un trattamento contabile derogatorio del principio generale della cd. «competenza finanziaria potenziata» e quindi un'immediata disponibilità di risorse indipendentemente dalla loro esigibilità nell'esercizio considerato, con un evidente beneficio per l'Agenzia di poter contare su certezza ed immediata disponibilità di risorse finanziarie indipendentemente dalla loro destinazione ai LEA.

Né il Collegio ha ritenuto persuasive le pur ampie argomentazioni fornite dall'Amministrazione regionale, anche attraverso il diretto coinvolgimento dell'A.R.P.A.C. nella stesura delle memorie difensive, volte a dimostrare una sostanziale coincidenza tra il perseguimento istituzionale dei LEPTA - peraltro, allo stato, ancora in attesa di definizione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (v. art. 9, comma 3, legge n. 132/2016), e la realizzazione dei LEA, attraverso la valorizzazione delle funzioni di prevenzione della salute collettiva che le A.R.P.A. si vedono intestate, che giustificerebbero l'assegnazione delle risorse del FSR.



La Regione, nel confermare che il principale strumento di finanziamento sia stato quello delle risorse del perimetro sanitario, ha sostenuto di aver in concreto sempre finalizzato il finanziamento a valere sul FSR ad esigenze riconducibili ai LEA e che il fabbisogno a carico del fondo sanitario, a ben vedere, sarebbe addirittura sottostimato svolgendo l'Agenzia per oltre il 90% funzioni sanitarie.

Questo Collegio non intende negare che l'A.R.P.A.C. possa svolgere anche attività sanitarie afferenti ai LEA, rientranti nell'ambito della «Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica» di cui all'allegato B al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 ma, al contempo ritiene non revocabile in dubbio che la garanzia delle predette attività di prevenzione rimanga pur sempre compito del Servizio sanitario nazionale, come d'altronde chiaramente indicato dal già richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 e, ancor prima, desumibile dagli articoli 7-bis e ss. del decreto legislativo n. 502/1992, anch'essi già ampiamente richiamati, che non a caso prevedono forme di coordinamento tra le A.R.P.A. e i servizi di prevenzione delle AA.SS.LL. (v. art. 7-quinquies) per l'integrazione tra politiche sanitarie e politiche ambientali, proprio con riferimento agli interventi di tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati.

Conseguentemente, ritiene il Collegio che tale pur possibile coinvolgimento nelle funzioni di prevenzione rientranti nei LEA, nei termini sopra riferiti, non sia tale da pervadere tutto il lavoro dell'Agenzia, al punto da legittimare un indistinto finanziamento delle sue funzioni attraverso risorse vincolate ai LEA, comprendendo anche quelle attività non riferibili ai medesimi. Infatti, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul «perimetro sanitario», che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (v. sentenza n. 1 del 2024, 4.6 considerato in diritto).

5.2 Al sopra descritto profilo di non conformità alla Costituzione della norma di finanziamento dell'A.R.P.A.C., che pur potrebbe, di per sé solo, assorbire ogni valutazione in ordine alla non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità sorti al Collegio rimettente, in quanto già positivamente scrutinato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2024 sopra richiamata, per una fattispecie che si ritiene sostanzialmente coincidente - si affiancano, a giudizio della Sezione, ulteriori censure di incostituzionalità, intrinsecamente connesse alle considerazioni già esposte, in una lettura d'insieme delle norme costituzionali e interposte che sostanziano la tutela e la garanzia del diritto alla salute ed il principio di equilibrio di bilancio. Profili altrettanto segnalati in sede di rimessione da parte delle Sezioni riunite siciliane (v. ordinanza n. 2/2023), delle questioni esitate nella più volte richiamata pronuncia n. 1/2024 e considerate assorbite dalla Consulta e che qui però si intende comunque valorizzare e riproporre a corredo degli argomenti già sviluppati.

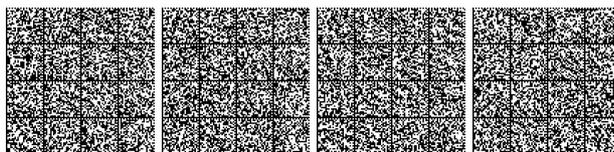
Ad avviso del Collegio infatti, l'art. 22 della legge regionale in esame integra al contempo, per il tramite della stessa norma interposta di cui all'art. 20, anche la violazione della lett. m), secondo comma, dell'art. 117, che attribuisce esclusivamente allo Stato la definizione del «livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», tra i quali rientra anche il diritto alla salute, presidiato dall'art. 32 della Costituzione da assicurarsi su tutto il territorio nazionale a garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3 della Costituzione).

5.3 La norma regionale, della cui costituzionalità questa Sezione dubita, autorizzando la destinazione di risorse vincolate a generico favore del funzionamento dell'A.R.P.A.C. espande l'area del perimetro sanitario, incidendo, sulle modalità e quantità del finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza, aprendo al rischio di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA e quindi minando la stessa tutela del diritto fondamentale alla salute (v. Corte costituzionale, sentenza n. 195/2024), distraendo ad altri fini risorse destinate alla sua garanzia e con ciò integrando la violazione dell'art. 32 e dell'art. 3 della Costituzione.

5.4 Il Collegio ritiene integrata altresì la violazione degli articoli 81, 97 primo comma e 119 primo comma, della Costituzione, posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, avendo la Regione destinato risorse riservate ai LEA per finalità ad essi estranee e con ciò determinato l'ampliamento della capacità di spesa ordinaria del bilancio sul quale non vengono a gravare gli oneri delle spese derivanti dalle funzioni «trasferite» all'Agenzia stessa ai sensi dell'art. 17 della legge regionale n. 10/1998.

Peraltro, trattando alla stregua di spese per i LEA quelle relative alle funzioni dell'A.R.P.A.C. sottrae le stesse dalla previa e necessaria verifica di sostenibilità cui sarebbero invece sottoposte, al pari delle altre spese «ordinarie», estendendovi il regime previsto per le spese «costituzionalmente necessarie» che, destinate alla tutela di beni primari, sono invece sottratte al previo giudizio di sostenibilità perché incomprimibili (v. sentenze nn. 275 del 2016, 169 del 2017).

5.5 Le disposizioni dell'art. 22 in esame, infine, ad avviso del Collegio si pongono in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica rientrante nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione per essere la regione Campania sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario progressivo.



Come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, le Regioni in piano di rientro dai disavanzi sanitari non possono «erogare livelli ulteriori di assistenza rispetto a quelli previsti dalla normativa statale» e nel caso di violazione del predetto divieto sono tenute a rimuovere i provvedimenti anche legislativi e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro (v. sentenze nn. 20 del 2023, 14 del 2017, 266 del 2016, 278 del 2014).

In particolare, la Consulta ha affermato che i vincoli discendenti dai piani di rientro sanitari (v. sentenza n. 20 del 2023) sono funzionali al mantenimento della spesa pubblica entro confini certi e predeterminati e, al tempo stesso, consentono comunque l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in favore degli utenti del servizio sanitario; conseguentemente la disciplina dei piani di rientro è da ricondursi a «un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione quello della tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica» (*ex plurimis*, v. sentenze nn. 197 del 2024 e 278 del 2014).

Gli unici esborsi consentiti alla regione in piano di rientro sono quelli obbligatori derivanti dal soddisfacimento dei LEA entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (v. sentenze nn. 197 del 2024 e 172 del 2018). Ne discende che poiché con riferimento alla spesa sanitaria, le regioni «sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (v. sentenza n. 76 del 2023), le regioni, in piano di riequilibrio come la Campania, non sono nelle condizioni nemmeno di destinare ai sensi dell'art. 30, primo comma, terzo periodo del decreto legislativo n. 118/2011, eventuali risparmi delle risorse del perimetro sanitario a finalità «extra LEA», ossia a prestazioni sanitarie ulteriori rispetto a quelle previste nel catalogo ministeriale LEA, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017.

L'impiego di risorse strettamente correlate ai LEA da parte dell'art. 22 della legge regionale n. 10/98, per attività evidentemente anche «extra LEA», determina l'assunzione di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, violando il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (*ex multis*, sentenze n. 1 del 2024, n. 172 del 2018, n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007).

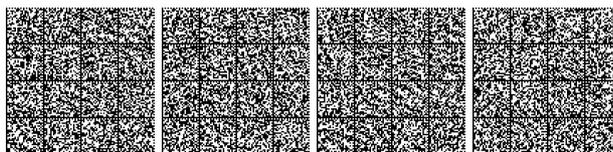
6. La carenza dei presupposti per l'interpretazione costituzionalmente orientata Per le considerazioni sopra esposte, il chiaro tenore letterale del precetto normativa della cui legittimità si dubita non consente un'interpretazione compatibile con il tracciato quadro costituzionale di riferimento, difettando la norma di una chiara previsione che subordini la misura del trasferimento, da un lato, ad una preventiva attività di programmazione delle prestazioni riconducibili ai LEA che l'Agenzia è chiamata a svolgere durante l'esercizio e, dall'altro, ad una successiva rendicontazione dell'effettivo impiego delle risorse destinate all'erogazione di servizi sanitari, fondata su criteri di rilevazione analitica dei fatti di gestione.

Pertanto, nonostante lo sforzo ermeneutico operato sin dalla fase istruttoria del giudizio di parificazione, questo Collegio non ha rinvenuto alcuna opzione ermeneutica idonea a correlare la quota di finanziamento annuale determinata nell'importo di euro 58.056.710,00 ed iscritta nel capitolo U07020 all'effettivo svolgimento di prestazioni LEA, se non manipolando la formulazione letterale ed univoca della disposizione che, come più volte rimarcato, è sprovvista della necessaria correlazione espressa dal binomio «risorse del perimetro sanitario-LEA».

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che l'interpretazione costituzionalmente orientata deve essere in ogni caso compatibile con il portato semantico della disposizione, in quanto la lettera della disposizione costituisce «il confine, in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (v. sentenza n. 42/2017).

Conclusivamente, ad avviso del Collegio, la correlazione tra risorse destinate *ex lege* ai LEA e l'impiego coerente con tale finalità, nonché la previsione di strumenti di rilevazione analitica per la verifica a consuntivo del loro corretto impiego rappresenta, un'esigenza ineludibile per la garanzia del bene primario «salute» e si impone anche alle Agenzie per la protezione dell'ambiente che, come rimarcato dalla Corte costituzionale, svolgono attività «solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* [e cioè «essenziali» e quindi «indefettibili»] e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (...) il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario (v. Corte costituzionale, sentenze nn. 1 del 2024 e 172 del 2018).

La riferita esigenza risulta ancor più avvisata nel caso di specie in cui le risorse sanitarie LEA sono trasferite a soggetti che si collocano fuori dal perimetro degli enti sanitari (definito dall'art. 19 del decreto legislativo n. 118/2011) e che svolgono anche attività non sanitarie. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione relativa alla illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 22, primo comma lett. a) e secondo comma della legge regionale 10 del 29 luglio 1998 e allo stesso tempo rilevante nel giudizio in esame, in quanto, ove accolta determinerebbe la necessità di prevedere a carico del bilancio «ordinario» l'obbligo di restituzione in favore del perimetro sanitario delle risorse sanitarie illegittimamente impiegate per finalità non LEA.



P.Q.M.

LA CORTE DE CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 22, primo comma lett. a) e secondo comma della legge regionale 29 luglio 1998, n. 10 in riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 117 secondo comma lett. e), 117 secondo comma, lett. m), 32 e 3, secondo comma, 117 terzo comma, 81, 97 primo comma e 119, primo comma della Costituzione.

Sospende il giudizio di parificazione sul capitolo di spesa n. U07020 sul quale sono imputate le spese per il finanziamento dell'A.R.P.A.C. a valere sulle risorse del perimetro sanitario, e rinvia all'esito, l'esame in parte qua del rendiconto della regione Campania per l'esercizio finanziario 2023.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

che a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta regionale della Campania e al Procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la regione Campania, nella qualità di parti nel giudizio di parificazione, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Campania.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 29 novembre 2024.

Il Presidente: GAGLIARDI

L'estensore: CIRILLO

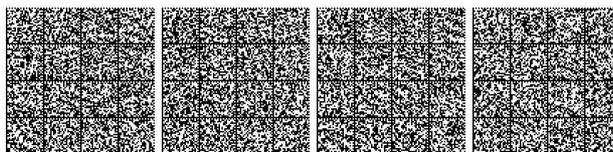
25C00072

N. 54

Ordinanza del 7 febbraio 2025 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da Eni Global Energy Markets spa contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale Lazio

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.



LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI PRIMO GRADO DI ROMA SEZIONE 19

riunita in udienza il 11 settembre 2024 alle ore 11,00 con la seguente composizione collegiale:

Clemente Alessandro, Presidente

Volino Pasquale, Relatore

Grasso Salvatore, Giudice

in data 11 settembre 2024 ha pronunciato la seguente

Ordinanza

- sul ricorso n. 11041/2023 depositato il 28 settembre 2023 proposto da Eni Global Energy Markets S.p.a. - 11076280962

difeso da

Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P

Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M

rappresentato da

Giorgio Bigoni - BGNGRG59B22D548K ed elettivamente domiciliato presso davidedegirolamo@ordineavvocatiroma.org

contro

Agenzia entrate Direzione Regionale Lazio elettivamente domiciliato presso dr.lazio.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

- Silenzio Rifiut n. Ist. del 6 marzo 2023 caro bollette 2022

a seguito di discussione in pubblica udienza

Elementi in fatto e diritto

Il presente giudizio ha ad oggetto la richiesta di rimborso di quanto versato dalla Società a titolo di contributo straordinario contro il caro bollette di cui all'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51.

La ricorrente Eni Global Energy Markets S.p.a. è una società che svolge attività afferenti ai mercati dell'energia.

Con il ricorso in esame, tale società impugna il silenzio diniego serbato dall'Agenzia delle entrate -Direzione Regionale del Lazio in relazione all'istanza presentata via p.e.c. in data 6 marzo 2023 per il rimborso di euro 304.669.696,86, oltre interessi maturati e maturandi su tale somma, corrisposti in data 30 novembre 2022 ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge 21 maggio 2022, n. 21, convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito in legge 15 luglio 2022, n. 91, a titolo di saldo del contributo straordinario contro il caro bollette.

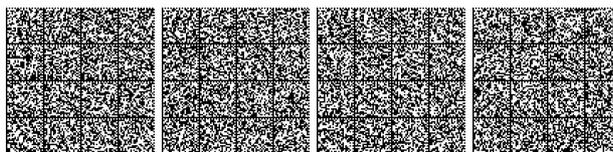
Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, l'Agenzia delle entrate.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito alla pubblica udienza dell'11 settembre 2024.

Ritiene il Collegio che il ricorso non possa essere deciso senza lo scrutinio di costituzionalità del citato art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 in relazione ai profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalla ricorrente.

2. Ricostruzione normativa

L'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51 (noto anche come decreto «Ucraina Bis» o «Taglia Prezzi») ha introdotto un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico.



Tale norma è stata attuata, quanto agli adempimenti, dal provvedimento prot. n. 221978/2022 del 17 giugno 2022 del Direttore dell'Agenzia delle entrate e commentata dall'Agenzia delle entrate nelle circolari n. 22/E del 23 giugno 2022 e 25/E dell'11 luglio 2022.

Gli elementi essenziali del Contributo che il legislatore si è premurato di individuare, sono i soggetti passivi e i criteri di determinazione (base imponibile e aliquota).

Con riferimento ai soggetti passivi, il primo comma della norma dispone che sono tali:

a) ai sensi del primo periodo, i soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, i soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, i soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e i soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi;

b) ai sensi del secondo periodo, i soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Come indica questa disposizione, i soggetti incisi dal Contributo sono individuati da un criterio puramente qualitativo, che è rappresentato dalla loro appartenenza ai mercati energetici nel significato più ampiamente inteso, senza alcuna declinazione specifica del Contributo a seconda dello svolgimento in concreto delle diverse attività, né alcuna specificazione riguardante i soggetti che svolgono più attività, sia comprese che non comprese nell'elencazione sopra riportata.

Il secondo comma del citato art. 37 precisa che la base imponibile è costituita «dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021».

A tal fine, richiama, quindi, la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche («LIPE»). Il concetto viene ribadito, ed anzi rafforzato, nella circolare n. 22/E del 23 giugno 2022, ove l'Agenzia precisa che «dal momento che il combinato normativo previsto ai commi 2 e 3 dell'art. 37 del decreto Ucraina fa espresso riferimento, ai fini del calcolo della base imponibile del contributo straordinario, al totale delle operazioni attive e passive indicate nelle LIPE per i periodi 1° ottobre 2020 - 30 aprile 2021 e 1° ottobre 2021 - 30 aprile 2022, senza prevedere esclusioni, si ritiene che la norma non consenta correzioni degli importi evidenziati nelle LIPE prese in considerazione».

Quanto alla territorialità, tale requisito è stato interpretato dall'Agenzia delle entrate nella circolare n. 22/E del 23 giugno 2022, la quale ha mutuato i suoi parametri applicativi direttamente dall'IVA. Più in dettaglio, nella circolare n. 22/E, l'Agenzia ha chiarito che le operazioni non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli articoli da 7 a 7-septies del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, proprio perché non «rilevanti» ai fini dell'IVA, non rilevano nemmeno ai fini della base imponibile del Contributo.

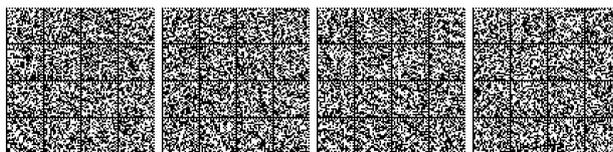
L'11 luglio 2022, l'Agenzia delle entrate ha espresso un vero e proprio ripensamento su quanto precedentemente affermato e, nella successiva n. 25/E, ha richiesto ai contribuenti lo sforzo di individuare gli «acquisti afferenti» alle vendite estere e di escludere queste ultime dalla base imponibile del Contributo solo se i correlati «acquisti afferenti» siano, a loro volta, esclusi dalla base imponibile.

Il Contributo straordinario, secondo quanto si legge al comma 1 dell'art. 37 cit., è stato istituito per «contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore».

Ai sensi del comma 5-bis dell'art. 37 cit., le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del Contributo sono attribuite alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, per quanto di loro pertinenza, sulla base dei rispettivi Statuti, e non consta che esse lo destinino a specifiche finalità.

Il legislatore, a tutela degli interessi dei consumatori finali, ha, altresì, introdotto una previsione che sembra volta ad impedire che il contributo straordinario sia riversato sui prezzi al consumo dei prodotti energetici e dell'energia elettrica, prevedendo, a tal fine, che «per il periodo dal 1° maggio al 31 dicembre 2022, i soggetti tenuti al pagamento del contributo di cui al comma 1 comunicano entro la fine di ciascun mese solare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il prezzo medio di acquisto, di produzione e di vendita dell'energia elettrica, del gas naturale e del gas metano nonché dei prodotti petroliferi, relativo al mese precedente».

Vale aggiungere che, prima ancora che il decreto-legge 21/2022 venisse convertito in legge, il legislatore è tornato sulla disciplina dettata dal predetto art. 37. In particolare, per mezzo dell'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (cd. decreto «Aiuti»), sono state dettate alcune modifiche alla disciplina del contributo straordinario *de quo*:



- è stato esteso fino al 30 aprile (anziché al 31 marzo) il periodo da prendere in considerazione per il calcolo del saldo delle operazioni attive e delle operazioni passive; - è stata più che raddoppiata la misura del contributo, la quale è così passata dal 10 al 25 per cento della base imponibile;

- è stato previsto che il pagamento debba essere effettuato per un importo pari al 40 per cento di quanto dovuto, a titolo di acconto, già entro il 30 giugno 2022 e per la restante parte, a saldo, entro il 30 novembre 2022.

In definitiva, all'esito delle modifiche introdotte dal decreto «Aiuti», convertito in legge n. 91/2022, gli operatori interessati sono chiamati a corrispondere un contributo pari non più al 10 per cento, bensì al 25 per cento dell'incremento del saldo delle operazioni attive e passive riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, il cui acconto del 40 per cento è stato corrisposto entro il 30 giugno 2022.

3. Sulla rilevanza della questione

Questo giudice adito è ben consapevole che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 111/2024, si è già recentemente pronunciata sulla costituzionalità del citato art. 37, occupandosi anche dell'effetto espropriativo del prelievo *de quo*. La soluzione adottata nella detta sentenza sul punto è, ovviamente, modellata sui giudizi oggetto degli incidenti di costituzionalità dichiarati ammissibili e, cioè, di quelli avanzati dalla CGT di primo grado di Milano e si può riassumere così:

- una legge tributaria, anche retroattiva, non dà luogo a un'espropriazione di proprietà privata, ma solo ad una obbligazione pecuniaria verso lo Stato o altro ente pubblico;

- quando si discute di tributi, non opera il limite «esterno» di cui al principio della tutela proprietaria di cui all'art. 42 Cost., perché lo stesso principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. (unitamente all'art. 3 Cost., trattandosi certamente di questione che attiene alla ragionevolezza del prelievo) reca un limite «interno» ostativo all'introduzione di tributi la cui misura si riveli irrazionale e arbitraria;

- le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sugli effetti espropriativi dei tributi non sono applicabili al Contributo, perché si trattava di situazioni estreme nelle quali le imposte censurate avevano dato luogo ad un incremento di aliquota che elevava al 98% l'imposizione marginale sulle buonuscite dei dipendenti pubblici con un «effetto sorpresa», posto che la norma si applicava retroattivamente;

- i remittenti della CGT di Milano, per argomentare nel senso che il Contributo sortiva effetti espropriativi, avevano assunto come parametro di riferimento «l'utile dell'anno precedente», non coerente con le suddette argomentazioni e, quindi, non sufficiente a giustificare la sua rilevanza nei medesimi contenziosi.

Il Collegio conviene con la ricorrente che la conclusione resa dalla Corte costituzionale, tuttavia, non risolve le censure di costituzionalità da essa sollevate in relazione agli effetti espropriativi prodotti dal Contributo, soprattutto perché quest'ultimo, da solo, ha integralmente eroso le ricchezze reddituali e patrimoniali della Società.

Ciò premesso, l'effetto espropriativo di un prelievo può misurarsi su due diversi valori: da un lato, quello patrimoniale, che è statico, poiché guarda alle ricchezze patrimoniali che devono essere erose, cioè, smobilizzate, per adempiere all'obbligazione; dall'altro, quello reddituale, che è invece dinamico, poiché guarda all'incidenza del costo di quella obbligazione rispetto ai guadagni, che nel caso degli enti economici sono gli utili che vengono erosi da quel costo.

Per valutare l'impatto che un onere ha sulle ricchezze patrimoniali, che sono quelle che devono essere smobilizzate per adempiere all'obbligazione, devono ovviamente ricercarsi le ricchezze patrimoniali esistenti al momento in cui l'obbligazione insorge: e tali ricchezze non possono che essere quelle «fotografate» dall'ultimo bilancio approvato.

Nel caso del Contributo qui in causa, che è un onere riferito (sia per competenza che per cassa) all'anno 2022, le ricchezze patrimoniali erose dall'onere in parola non possono che essere quelle cristallizzate nell'ultimo bilancio, e cioè quelle in essere al 31 dicembre 2021.

Diversamente, per valutare l'impatto che un onere ha sulle ricchezze reddituali di un ente, devono ricercarsi le ricchezze in corso di formazione quando l'obbligazione insorge. Proprio alla luce della natura dinamica di questo secondo parametro, al fine di verificare se un onere ha eroso gli utili di periodo, non può che aversi riguardo, come la stessa Corte costituzionale afferma, ai risultati reddituali di quel periodo i quali, naturalmente, emergono solo alla fine dell'esercizio, quando l'ente può verificare se il totale delle componenti reddituali positive sia stato sufficiente per coprire quell'onere o se esso le abbia erose tutte.

Nel caso del Contributo qui in causa, che, come visto, è un onere riferito (sia per competenza che per cassa) all'anno 2022, le ricchezze reddituali erose dall'onere in parola non possono che essere quelle risultanti dal bilancio di competenza del prelievo, e cioè quelle in essere al 31 dicembre 2022.



Ora, secondo la ricostruzione della ricorrente, entrambe le verifiche dimostrano che il Contributo qui in esame ha completamente eroso sia le ricchezze patrimoniali, sia quelle reddituali della Società.

Sotto il profilo patrimoniale, nel caso di specie, l'effetto espropriativo del Contributo, che ammonta a complessivi euro 507.782.828,10 ha finito per erodere tutto il patrimonio netto sociale dell'ultimo esercizio concluso, tanto è vero che il socio Eni S.p.a. si è visto costretto a ricapitalizzare Egem, per evitare di incorrere nelle conseguenze di cui all'art. 2447 del codice civile.

Il verbale di assemblea straordinaria del 3 agosto 2022, che attesta tale ricapitalizzazione, chiarisce che: «Per la società l'importo del contributo ascende ad euro 507.782.828,11 e, tenuto conto del positivo risultato semestrale ante contributo di 103.331.723,36, comporta l'iscrizione di una perdita netta di euro -404.451.104,75 al 30 giugno 2022, superiore al valore del patrimonio netto alla stessa data, quale risultante dalla situazione patrimoniale e dalla relazione degli amministratori che si allegano al presente atto sotto la lettera "A" e che si sottopongono all'approvazione dell'assemblea. Sussistendo le condizioni previste dall'art. 2447 del codice civile si è dunque reso necessario convocare la presente assemblea per l'adozione dei relativi provvedimenti».

La definitiva conferma dell'effetto palesemente espropriativo del Contributo, ad avviso della ricorrente, proviene del resto dallo stesso legislatore e dal «nuovo» contributo sulle imprese energetiche, anch'esso gravante sui risultati realizzati dell'anno 2022 (*cf.* legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 115 e ss.), che dimostra il manifesto carattere espropriativo del Contributo precedente.

La legge di bilancio si è, infatti, premurata di introdurre una soglia massima di importo dovuto a titolo di «nuovo» contributo, parametrata proprio al patrimonio netto (25%). Ciò, a conferma che il precedente Contributo ha carattere chiaramente confiscatorio, proprio perché può addirittura risultare - come in questo caso - superiore al patrimonio netto della società contribuente.

Sotto il profilo reddituale, il Contributo ha eroso anche tutti i guadagni del 2022. La contribuzione straordinaria di Egem nel 2022 ammonta a complessivi euro 527.387.519,00 (riferibili al Contributo per 507 milioni ed al contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 115, della legge n. 197/2022 per il residuo) ed ha comportato l'erosione di tutto il risultato ante imposte, circostanza di cui dà atto il bilancio 2022 della Società.

Ed infatti, se le imposte correnti per il 2021 erano risultate pari a circa 37 milioni di euro, il medesimo valore per il 2022 è diciassette volte più alto, pari a complessivi 639,9 milioni, dei quali 507 milioni solo a titolo di Contributo.

4. Sulla non manifesta infondatezza della questione

4.1 Possibile violazione degli articoli 3, 53 e 42 Cost.

Secondo la Corte costituzionale, quando si discute di tributi, non opera il limite «esterno» di cui al principio della tutela proprietaria di cui all'art. 42 Cost., perché lo stesso principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. (unitamente all'art. 3 Cost., trattandosi certamente di questione che attiene alla ragionevolezza del prelievo) reca un limite «interno» ostativo all'introduzione di tributi la cui misura si riveli irrazionale e arbitraria.

Nelle parole della Consulta, l'effetto espropriativo del tributo è quindi un profilo che attiene alla razionalità del medesimo, preservata dagli articoli 3 e 53 Cost., e concerne in particolare il risvolto economico del prelievo sul Contribuente.

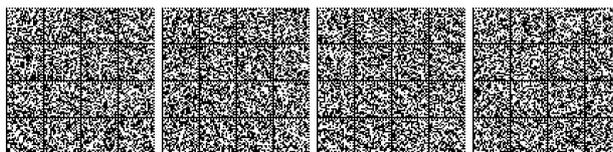
L'argomento non è nuovo, tant'è che, anche in altre pronunce, la Consulta, pur tracciando un confine che tende ad esaurire il sindacato di costituzionalità dei tributi all'interno dell'art. 53, rispetto al quale non troverebbero ingresso i profili di costituzionalità relativi al diritto di proprietà, ha sempre mantenuto fermo il suo controllo «sotto il profilo della assoluta arbitrarietà od irrazionalità della misura dell'imposizione». È tuttavia chiaro che, per sindacare l'irragionevolezza di un prelievo in relazione al riflesso economico che esso sortisce su un contribuente, l'analisi di costituzionalità non può sottrarsi ad un esame caso per caso, in relazione alla posizione dei singoli contribuenti incisi.

il Contributo, nei suoi riflessi economici su Egem, è del tutto privo di razionalità e, quindi, la violazione degli articoli 3 e 53 Cost. è manifesta.

In primo luogo, si è già detto che il Contributo, così come applicato ad Egem, ha, da solo, eroso tutto il patrimonio netto sociale, tutto il risultato operativo e tutto l'utile ante imposte 2021 nonché tutto l'utile 2022, elevando il *tax rate* di quest'ultimo esercizio al 142%.

Come rappresentato nel ricorso e documentato dai prospetti allegati in atti, le evidenze contabili di Egem mostrano un margine di contribuzione della società ai fini delle imposte dirette pari a 139 milioni circa nel periodo ottobre 2020-aprile 2021 e 197 milioni circa nel periodo ottobre 2021-aprile 2022. L'incremento tra i due valori, e cioè il preteso «sovraprofitto», è dunque pari al 40%.

Di contro, il calcolo della base imponibile ai fini del Contributo restituisce un risultato ben venti volte superiore a quest'ultimo: il «profitto» (cioè, il differenziale tra saldi *IVA*) realizzato nel primo periodo risulta pari a circa 771 milioni, mentre il medesimo valore in relazione al secondo periodo è pari a circa 7.142 milioni. L'incremento tra i due valori, e cioè il preteso «sovraprofitto», è dunque pari all'irrealistica percentuale dell'800%.



L'importo pagato da Egem a titolo di Contributo non ha nulla di razionale se contestualizzato nei suoi dati contabili e fiscali di periodo. In ogni caso, non può non rilevarsi che l'effetto confiscatorio di cui si è appena detto si produce sulla ricorrente, ma non su altri contribuenti soggetti al medesimo Contributo. Ciò ad ulteriore riprova, in relazione alla mancanza di ragionevolezza del prelievo ma anche e soprattutto alla violazione del principio di uguaglianza, che l'art. 37 è completamente inidoneo ad intercettare ed a quantificare correttamente una reale forza economica differenziata, di talché il Contributo va ad incidere in maniera più gravosa su alcuni operatori - quale è evidentemente Egem - per ragioni del tutto «casuali» completamente disancorate da incrementi effettivi di ricchezza.

Vale aggiungere anche che, per una parte della dottrina, il divieto di imposte confiscatorie promana anche da un'altra lettura dell'art. 53, legata al concetto di «minimo vitale»: si tratta di una ulteriore questione che la Consulta non ha affrontato specificamente nella sentenza n. 111/2024 e che merita, quindi, di essere specificamente sottoposta al suo vaglio.

Emerge dai lavori della Assemblea Costituente che si era proposto di inserire nell'art. 53 Cost. la precisazione secondo cui l'obbligo di contribuzione alle spese pubbliche faceva «salve le esenzioni determinate dalla necessità di assicurare a ciascuno la soddisfazione dei bisogni indispensabili alla esistenza», ma tale formula non fu inserita in quanto ritenuta implicita nel concetto stesso di capacità contributiva espresso nell'art. 53.

Si legge, infatti, sempre nei lavori preparatori, che «Tale formula (della capacità contributiva) contiene già in germe l'idea delle limitazioni e delle esenzioni per il fatto che colui il quale dovrebbe contribuire non ha capacità contributiva».

I costituenti, pur esaminando tale questione nell'ambito del tema del c.d. «minimo vitale» (che ha intuitive analogie con quello dell'imposizione espropriativa), avevano, quindi, ben in mente l'intenzione di costruire un sistema fiscale che non si risolvesse in una privazione iniqua e sproporzionata dei beni dei contribuenti.

In questa accezione, un tributo che cagiona la «morte economica» di un ente è due volte incostituzionale: la prima, perché è incapace di costruire un prelievo che misura in maniera razionale la ricchezza assoggettata ad imposizione; la seconda, perché priva il contribuente-ente collettivo di tutti i suoi mezzi, mettendo a repentaglio la sua stessa «sopravvivenza».

Ma l'incostituzionalità degli effetti confiscatori del Contributo emerge anche se si ricostruisce l'argomentazione da altra prospettiva, che non guarda agli articoli 3 e 53 Cost., bensì all'art. 42 Cost., in quanto se un prelievo ha effetti ablativi integrali delle sostanze del soggetto inciso non è più un tributo.

Esso travalica, quindi, i limiti dell'art. 53 Cost., perde la natura di onere fiscale e diviene una prestazione patrimoniale diversa e priva di causa (non è sinallagmatica, né risarcitoria, né indennitaria) e si risolve per ciò solo in una prestazione illegittima.

In quanto tale, essa si scontra frontalmente con l'art. 42 Cost. che, a questo punto, riacquista pieno vigore: se anche si accetta - come fa parte della dottrina - che quest'ultima norma non limita il potere impositivo, è, di contro, pacifico che essa limita il potere dello Stato di imporre prestazioni aventi causa diversa da quella tributaria, quale è - lo si è appena detto - un prelievo confiscatorio.

Viene così in rilievo anche tutta quella giurisprudenza costituzionale in materia di prestazioni patrimoniali non tributarie che, con fermezza, ritiene che tali prestazioni sono soggette a precisi limiti, nella consapevolezza che «il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà» (sent. n. 348/2007, nella quale la Corte ha riconosciuto che un sacrificio che incide sull'oggetto del diritto in una misura oscillante tra il 60 e il 76 per cento non supera il controllo di costituzionalità ed è superiore alla soglia accettabile di espropriazione legittima).

4.2 Possibile violazione dell'art. 117 Cost. e, per esso, dell'art. 1 del Primo Protocollo CEDU

Gli effetti manifestamente espropriativi prodotti dal Contributo si riverberano sulla violazione anche dell'art. 1 del Primo Protocollo CEDU così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Infatti, proprio nella materia tributaria, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato illegittimi tributi che sortivano effetti espropriativi: il riferimento è, in particolare, alla causa N.K.M. vs. Hungary, sentenza del 14 maggio 2013.

Nella sentenza n. 111/2024, la Consulta ha esaminato tale pronuncia e ha ritenuto che essa non fosse invocabile nei casi sottoposti al suo vaglio e dichiarati ammissibili.

Ciò in quanto quella sentenza e le altre analoghe citate dai ricorrenti avevano ad oggetto situazioni estreme, nelle quali le imposte censurate avevano dato luogo ad un incremento di aliquota che elevava al 52% l'imposizione marginale complessiva e al 98% l'imposizione marginale sullo specifico componente reddituale, che era la buonuscita dei dipendenti pubblici, peraltro con un «effetto sorpresa», posto che la norma si applicava retroattivamente.



Ancora una volta, la Consulta ha posto l'accento sull'effetto confiscatorio in concreto, cioè su quello prodotto e documentato nelle specifiche controversie sottoposte al suo vaglio dalla CGT di Milano (e dichiarate ammissibili). E, nel procedere a questo esame, la stessa Consulta ha concluso che tali situazioni non erano assimilabili a quelle oggetto delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo perché, nei casi originati dai contenziosi milanesi, l'effetto confiscatorio non aveva dato luogo ad una «situazione estrema» e, prima ancora, tale effetto non era stato comprovato, oltre che parametrato a valori contabili ritenuti inconferenti allo scopo (l'utile 2021).

Alla luce di quanto sopra rappresentato, invece, non può che concludersi nel senso che quella di Egem è chiaramente una «situazione estrema», nella quale nemmeno occorre indagare oltre sulle discussioni dottrinali che cercano di individuare quantitativamente il «giusto limite» all'imposizione tributaria (che per la Corte europea dei diritti dell'uomo è pari al 52% delle sostanze incise dal tributo): in questo caso, infatti, tale percentuale è superiore al 100% del patrimonio e del reddito della ricorrente.

Se già una contribuzione specifica del 98% e complessiva del 52% è sufficiente per la Corte europea dei diritti dell'uomo al fine di quantificare un prelievo come «espropriativo», vieppiù deve esserlo una contribuzione che, come in questo caso, determina la «morte economica» dell'ente.

Il trascritto principio si rinviene, oltre che nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo già citate nell'atto di costituzione della Società, anche nella giurisprudenza più recente della medesima Corte.

Il riferimento è alla pronuncia del 7 dicembre 2023 nel caso Waldner c. Francia, ove la Corte europea dei diritti dell'uomo ha nuovamente ricordato, al punto 42, che «qualsiasi ingerenza, compresa quella derivante da una misura diretta ad assicurare il pagamento di un'imposta, deve garantire un "giusto equilibrio" tra gli imperativi dell'interesse generale e quelli della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo (SA Dangeville c. Francia, n. 36677/97, § 52, CEDU 2002 - III, e "Bulves" AD c. Bulgaria, n. 3991/03, § 62, 22 gennaio 2009).

La ricerca di tale equilibrio si riflette nella struttura dell'art. 1 nel suo complesso, quindi anche nel secondo comma, deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito».

La Corte europea dei diritti dell'uomo, pur riconoscendo la piena discrezionalità degli Stati nell'imporre misure fiscali, ha chiarito che resta fermo il suo sindacato sulla proporzionalità delle misure tributarie, al fine di verificare se esse siano fondate su una «base ragionevole», tale da garantire un giusto equilibrio tra gli imperativi dell'interesse generale e quelli della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo».

Ma nel caso del Contributo, è acclarato - ed anzi riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, al punto

8.3. della sentenza n. 111/2024 - che esso non supera il test della connessione razionale e della proporzionalità: la violazione del principio del «giusto equilibrio» sancito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo è manifesta, come pure è manifesta, conseguentemente, la violazione del Primo Protocollo, alla luce degli innegabili effetti confiscatori che detto Contributo, proprio a causa della sua irrazionalità, ha provocato in capo ad Egem.

Analoghe considerazioni possono essere svolte sulla retroattività della misura.

Vale ricordare che il Contributo assume come ricchezza tassabile un differenziale calcolato sul fatturato IVA relativo al periodo ottobre 2021-aprile 2022 (confrontato con il precedente periodo ottobre 2020-aprile 2021). Tuttavia, esso è entrato in vigore il 22 marzo 2022 con il decreto-legge n. 21/2022, peraltro subendo modifiche molto rilevanti - tra le quali l'incremento di aliquota che è più che raddoppiata, passando dal 10% al 25% - il 18 maggio 2022 con il decreto-legge n. 50/2022.

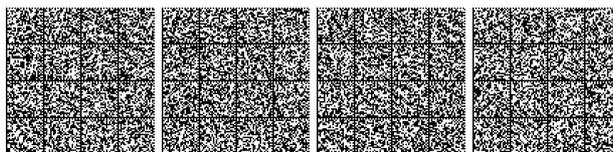
La retroattività del prelievo è di tutta evidenza: esso, infatti, grava su una ricchezza che, semmai si è formata, lo ha fatto ben prima della sua entrata in vigore.

In proposito, è opportuno sottolineare che la Corte europea dei diritti dell'uomo, valorizzando il tema della prevedibilità dei precetti normativi, ha censurato ad ampio spettro l'illegittimo «effetto sorpresa» delle misure fiscali introdotte *ex post*, ritenendolo contrario all'art. 1 del Primo Protocollo CEDU a tutela del diritto di proprietà, non solo nella già citata pronuncia ungherese, ma anche in molte altre.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha peraltro esteso la necessaria prevedibilità a tutti gli elementi del tributo rilevanti ai fini della sua determinazione: basti il riferimento alla già citata pronuncia ungherese, nella quale la Corte ha finanche ritenuto che l'imposizione sul TFR introdotta dopo la sua erogazione non fosse legittima in quanto emanata dopo la conclusione del rapporto di lavoro, rapporto che aveva inciso esso stesso sulla quantificazione della base imponibile dell'imposta introdotta *ex post*.

4.3 Possibile ulteriore violazione degli articoli 3 e 53 Cost.

Atteso che la ricorrente ha sostanzialmente avviato l'attività il 1° gennaio 2021, il calcolo del contributo dovuto non può basarsi sul raffronto delle attività svolte nel periodo ottobre 2021 - aprile 2022 con quelle svolte nel periodo ottobre 2020 - aprile 2021, in quanto in tale ultimo periodo la società non era pienamente operativa.



La base imponibile del Contributo è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021.

Tale definizione non tiene però conto della situazione particolare in cui versano quelle società che nel primo periodo 1° ottobre 2020 - 30 aprile 2021 non erano costituite o, pur essendo formalmente costituite, non erano ancora pienamente operative.

Per queste società l'intero saldo tra operazioni attive e operazioni passive nel periodo 1° ottobre 2021 - 30 aprile 2022 rischia di essere assoggettato a prelievo poiché nel precedente periodo di riferimento il corrispondente saldo è pari a zero o comunque di scarsissimo valore: e ciò benché ad esso non corrisponda una operatività effettiva.

Tale situazione provoca un effetto distorsivo sul Contributo dovuto, che non trova alcuna giustificazione né sotto un profilo logico, né sotto un profilo giuridico. Alle società neocostituite o non operative non può, infatti, essere ascrivibile alcun profitto straordinario rispetto al precedente periodo di riferimento, dal momento che, nel secondo periodo (i.e. l'unico in cui le società operano), esse realizzano un profitto che non potrà essere qualificato né come sovra- né come sotto- profitto, non potendo essere parametrato a nessuna altra situazione pregressa.

Questa impostazione trova ulteriore conferma anche nel dato testuale dell'art. 37 che, riferendo il contributo a quei soggetti che «esercitano l'attività di...», è volto ad attrarre nel proprio ambito applicativo solo le Società effettivamente esercenti l'attività di impresa (laddove si presume che risiedano gli extraprofitti) e non anche le Società neocostituite o non operative, che pongano eventualmente in essere solo attività preparatorie.

Nel caso di specie, ai fini del Contributo dovrebbe rilevare, dunque, solo il saldo tra le attività esercitate nei mesi di gennaio-aprile 2022 e quelle esercitate nei mesi di gennaio - aprile 2021: ciò perché il raffronto tra gli incrementi, al fine di intercettare l'eventuale extraprofitto, deve riferirsi a due periodi omogenei e pertanto sarebbe possibile solo per questo ristretto lasso di tempo (in questo senso peraltro, seppur con il distinguo delle operazioni propedeutiche, si è pronunciata la stessa circolare n. 22/E, già citata).

Si tratta della declinazione «sostanziale» di quella stessa interpretazione che l'Agenzia ha sostenuto nella circolare n. 22/E del 23 giugno 2022: la sola differenza sta nel fatto che l'Agenzia ha cristallizzato l'inizio dell'attività nel momento in cui essa formalmente viene avviata, mentre l'interpretazione qui proposta cristallizza la medesima operatività al momento in cui la società effettivamente e sostanzialmente comincia ad operare.

Viceversa, la violazione degli articoli 3 e 53 Cost. sarebbe, anche sotto tale profilo, manifesta.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Visti gli articoli 3, 42, 53 e 117 Cost. nonché l'art. 1 del Primo Protocollo CEDU;

Ritenuto, in relazione alle suddette disposizioni, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 per i profili di illegittimità costituzionale sopra evidenziati;

Ritenuto la questione rilevante, per le argomentazioni indicate in parte motiva;

Sospende il presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite;

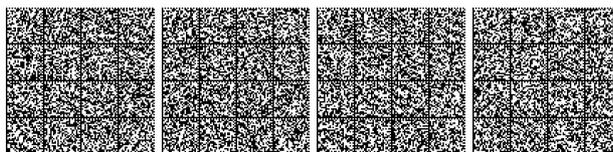
Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso, in Roma, 11 settembre 2024

Il Presidente: CLEMENTE

Il Giudice estensore: VOLINO



n. 55

*Ordinanza del 15 febbraio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche
sul ricorso proposto da Filippo Materi contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS*

Previdenza – Impiego pubblico – Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età – Prevista corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro – Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione, differentemente articolato in base all’ammontare complessivo della prestazione.

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modifiche e integrazioni, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche e integrazioni, art. 12, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LE MARCHE

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 433 del 2024, proposto da Filippo Materi, rappresentato e difeso dall’avvocato Pietro Frisani, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;

Contro I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale - Direzione provinciale di Ancona, non costituita in giudizio;

I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Floro Flori, Susanna Mazzaferri, Silvana Mariotti, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;

Per l’accertamento e la declaratoria del diritto del ricorrente in quanto cessato dal servizio per raggiunti limiti di età in data 30 settembre 2022 a percepire i residui ratei del T.F.S. ancora da corrispondere da parte dell’I.N.P.S. senza dilazioni e senza rateizzazione e per la condanna dell’I.N.P.S. a corrispondere senza dilazione l’intero importo ancora dovuto oltre interessi e rivalutazione dal di del dovuto sino al saldo, previa dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, convertito nella legge n. 140/1997 e successive modificazioni ed integrazioni, e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 e successive modificazioni ed integrazioni, e rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2025 il dott. Tommaso Capitano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Il ricorrente, già primo dirigente della polizia di Stato, cessato dal servizio per raggiunti limiti di età con decorrenza dal 30 settembre 2022, agisce in questa sede per conseguire l’accertamento del diritto a percepire il trattamento di fine servizio (di seguito «T.F.S.») in unica soluzione e comprensivo della rivalutazione monetaria.

2. In punto di fatto il dott. Materi espone:

il T.F.S. spettantegli è stato determinato in euro 189.632,64 e, come previsto dall’art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, convertito in legge n. 140/1997, e successive modificazioni ed integrazioni, e dall’art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 e successive modificazioni ed integrazioni, tale somma doveva essere corrisposta in tre *tranches*, la prima di euro 43.189,79 in pagamento al 1° ottobre 2023, la seconda di euro 41.525,24 in pagamento al 1° ottobre 2024 e la terza di 104.917,61 in pagamento al 1° ottobre 2025 (il ricorrente precisa che alla prima scadenza va aggiunto un ulteriore periodo dilatorio di tre mesi, mentre alla seconda e alla terza va aggiunto un ulteriore periodo dilatorio di trenta giorni);



di avere inviato, in data 17 febbraio 2024, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e all'I.N.P.S. apposita diffida volta ad ottenere il pagamento del T.F.S. in unica soluzione, invocando i principi di diritto affermati dalla Corte costituzionale con le sentenze di cui si dirà nella parte in diritto. Tale diffida è rimasta senza esito;

alla data di notifica del presente ricorso l'istituto previdenziale aveva provveduto al pagamento della prima *tranche* del T.F.S.

3. In punto di diritto, il dott. Materi procede anzitutto alla sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento, evidenziando che:

L'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/1973 stabiliva in origine che in caso di cessazione dal servizio del dipendente pubblico per raggiunti limiti di età, l'amministrazione di appartenenza doveva predisporre gli atti tre mesi prima del raggiungimento del limite predetto e inviarli almeno un mese prima al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, il quale era tenuto ad emettere il mandato di pagamento in modo da rendere possibile l'effettiva corresponsione del trattamento «...immediatamente dopo la data di cessazione dal servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima». Quest'ultimo termine è stato elevato a novanta giorni dall'art. 7, comma 3, della legge n. 75/1980;

successivamente l'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, ha rimodulato i tempi di erogazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti ai dipendenti pubblici, prevedendo, nella versione originaria, un termine di sei mesi per la liquidazione del T.F.S. e di ulteriori tre mesi per l'effettivo pagamento;

questi termini sono stati modificati dapprima dall'art. 1, comma 22, lettera *a*), del decreto-legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, e poi dall'art. 1, comma 484, lettera *b*), della legge n. 147/2013, di talché il termine per il pagamento del T.F.S. è stato elevato da sei a ventiquattro mesi, decorrenti dalla data di cessazione dal servizio.

Per il caso di cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età o di servizio il termine è stato invece fissato in dodici mesi:

alla disciplina sul differimento del pagamento del T.F.S. si è poi aggiunta quella, introdotta dall'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, sulla rateizzazione delle somme dovute al dipendente collocato in quiescenza. In origine la norma stabiliva che il pagamento avvenisse: *i*) in unica soluzione nel caso in cui il T.F.S. avesse un ammontare complessivo, al lordo delle relative trattenute fiscali, pari o inferiore a 90.000 euro; *ii*) in due *tranches* annuali nel caso in cui l'importo del T.F.S. fosse superiore a 90.000,00 euro ma inferiore a 150.000,00 euro; *iii*) in tre *tranches* annuali nel caso di T.F.S. avesse un importo superiore a 150.000,00 euro;

L'art. 1, comma 484, lettera *a*), della legge n. 147/2013 ha rimodulato la scansione dei pagamenti prevedendo che il T.F.S. deve essere pagato: *i*) in unica soluzione nel caso in cui il suo importo sia, al lordo delle ritenute fiscali, pari o inferiore a 50.000,00 euro; *ii*) in due *tranches* annuali nel caso in cui l'importo sia superiore a 50.000,00 euro ma inferiore a 100.000,00 euro; *iii*) in tre *tranches* annuali nel caso in cui l'importo sia superiore a 100.000,00 euro.

Resta sempre in vigore il periodo aggiuntivo di tre mesi per il pagamento della prima *tranche*.

3.1. Così riepilogata la normativa di riferimento, il ricorrente ricorda poi che, sulla base dell'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza n. 243 del 1993), le indennità di fine rapporto costituiscono istituti di natura retributiva con funzione previdenziale, tanto nel settore pubblico che in quello privato. Si tratta in particolare di una retribuzione differita, il che vuol dire che il trattamento di fine servizio o rapporto costituisce una componente del compenso che il lavoratore ha conseguito come corrispettivo dell'attività lavorativa e che fa parte integrante del suo patrimonio, tanto è vero che in caso di decesso prematuro del dipendente l'emolumento viene erogato ai congiunti superstiti.

Inoltre il T.F.S. spetta a prescindere dalla causa di cessazione del rapporto di lavoro e dall'accertamento dello stato di bisogno dell'avente diritto.

I trattamenti di fine servizio sono ispirati al criterio di corrispettività e restituiscono al lavoratore, alla cessazione del rapporto, una somma certa e di ammontare ben definito (al riguardo si tiene infatti conto della retribuzione percepita in servizio e della durata del rapporto di lavoro), che viene definitivamente acquisita al suo patrimonio e devoluta per successione legittima o testamentaria in caso di decesso del lavoratore in servizio.

L'evoluzione normativa ha ulteriormente ricondotto le indennità di fine rapporto erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate per il settore privato dall'art. 2120 del codice civile, avendo sia il T.F.R. che il T.F.S. (comunque denominati) la medesima finalità di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva.

3.2. Se le suddette premesse sono corrette, ne discende che il trattamento di fine servizio deve essere erogato con la necessaria tempestività, questa essendo un corollario indispensabile dei principi di proporzionalità e adeguatezza della retribuzione sanciti dall'art. 36 della Costituzione.



In questo senso, le disposizioni di cui si è dato conto nel precedente § 3. hanno inciso in maniera rilevante (e negativa) sul fattore tempo, visto che:

per un verso, il differimento nella corresponsione del T.F.S. non è accompagnato dalla rivalutazione monetaria delle somme dovute all'*ex* dipendente (ma solo dalla previsione del diritto agli interessi legali nel caso in cui il pagamento avvenga successivamente alla scadenza dei termini dilatori previsti dalle norme in commento), il che, soprattutto in periodi di elevata inflazione, riduce in modo consistente il valore reale della somma percepita dall'interessato;

per altro verso, i sacrifici imposti agli *ex* dipendenti collocati a riposo per raggiunti limiti d'età o di servizio non possono più ritenersi né temporanei né eccezionali né non arbitrari né funzionali allo scopo. In effetti, la dilazione dell'erogazione del T.F.S. non è più una misura temporanea e contingente, ma è divenuta strutturale, per cui le penalizzazioni imposte ai soggetti aventi diritto alla liquidazione del T.F.S. sono divenute irragionevoli e non più esigibili.

3.3. Le predette questioni sono state già portate all'attenzione del giudice delle leggi, il quale si è da ultimo pronunciato con le sentenze n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023.

Nella prima decisione la Corte, pur avendo ribadito i suddetti principi relativi alla natura del trattamento di fine servizio e alla necessità che lo stesso venga erogato con la necessaria tempestività, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme richiamate nel precedente § 3. in quanto in quel caso veniva in rilievo una cessazione anticipata dal servizio e dunque le disposizioni in materia di differimento e rateizzazione del T.F.S. sono state ritenute legittime in quanto esse mirano a scoraggiare l'esodo anticipato dei dipendenti pubblici e, in questo senso, le stesse appaiono eque e non discriminatorie.

La Corte ha però invitato il legislatore a porre mano ad una riforma organica della materia, evidenziando la permanenza di un *vulnus* dei «... principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana».

Il legislatore si è però limitato ad introdurre, con l'art. 23 del decreto-legge n. 4/2019, la possibilità per gli interessati di richiedere il finanziamento di una parte, pari all'importo massimo di 45.000,00 euro, dell'indennità di fine servizio maturata, garantito dalla cessione *pro solvendo* del credito avente ad oggetto l'emolumento, dietro versamento di un tasso di interesse fissato dall'art. 4, comma 2, del decreto ministeriale 19 agosto 2020.

L'I.N.P.S., dal canto suo, con delibera del consiglio di amministrazione n. 219 del 9 novembre 2022, ha istituito l'anticipazione del T.F.S., prevedendo al riguardo la possibilità per gli iscritti alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali di usufruire di un finanziamento pari all'intero ammontare del trattamento maturato e liquido, erogato al tasso di interesse pari all'1% fisso (a cui si aggiungono le spese di amministrazione), sempre dietro cessione *pro solvendo* della corrispondente quota non ancora esigibile del T.F.S.

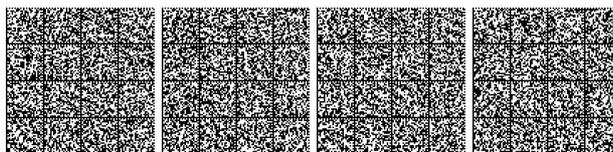
Con la sentenza n. 130 del 2023 la Corte costituzionale, come detto, è tornata a pronunciarsi sulle questioni odieramente controverse, questa volta nell'ambito di un contenzioso incardinato da un dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età.

Va detto anzitutto che la sentenza in commento si pone in continuità con la suddetta pronuncia del 2019, della quale condivide le premesse concettuali e ripropone le argomentazioni principali; la Corte tuttavia rileva che al monito contenuto nella sentenza n. 159 «...non ha [...] fatto seguito una riforma specificamente volta a porre rimedio al *vulnus* costituzionale riscontrato...» e, a fronte di tale inerzia, rinnova l'invito al legislatore a provvedervi.

Tuttavia le questioni sollevate dal giudice *a quo* sono state dichiarate inammissibili in quanto «...Al *vulnus* costituzionale riscontrato con riferimento all'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, come convertito, questa Corte non può, allo stato, porre rimedio, posto che il quomodo delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta; ciò che richiede che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato, ad esempio, optando per una soluzione che, in ossequio ai richiamati principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri...».

La Corte costituzionale ha dunque concluso precisando nuovamente che per porre rimedio alla situazione sopra evidenziata occorre un intervento del legislatore affinché si trovi una soluzione che miri a superare il differimento della liquidazione e del pagamento delle indennità di fine servizio, in ossequio ai principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, e che si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri.

3.4. A questo punto il ricorrente evidenzia che le due pronunce in commento costituiscono un tipico esempio di «sentenze monito», ossia un particolare tipo di decisione invalso nella prassi della Corte, con la quale il giudice delle leggi, rilevato il contrasto di una norma di legge con disposizioni e/o principi costituzionali, non ritiene di poter dichiarare incostituzionali le norme sottoposte al suo esame in quanto esse fanno parte di un ordinamento di settore sul quale non è possibile intervenire se non con una riforma organica che però rientra nelle competenze del legislatore.



A seguito della «sentenza monito» la norma primaria, pur riconosciuta incostituzionale, resta in vigore, contrassegnata dallo stigma dell'illegittimità costituzionale accertata ma non dichiarata, in attesa che il legislatore intervenga per adeguarsi ai rilievi della Corte.

Nel caso del T.F.S. sono decorsi ben cinque anni dalla prima «sentenza monito» e oltre un anno dalla seconda, senza che il legislatore abbia adottato alcuna misura idonea a superare i profili di criticità della normativa che viene in rilievo nel presente giudizio.

Al fine di garantire l'effettività della tutela, non resta altra soluzione che quella della pronuncia di incostituzionalità, nella specie solo accertata ma non dichiarata dalla Corte.

Del resto nella giurisprudenza costituzionale più recente non mancano casi analoghi, quali ad esempio quelli trattati nella sentenza n. 40 del 2019 (avente ad oggetto l'art. 73, comma 1, del Testo unico n. 309/1990 e successive modificazioni ed integrazioni), nella sentenza n. 242 del 2019 (in materia di aiuto al suicidio assistito) e la sentenza n. 70 del 2015 (in materia di blocco della rivalutazione automatica per le pensioni superiori a un determinato importo).

3.5. In punto di fatto il ricorrente aggiunge che:

quanto alle competenze del legislatore, nel giugno 2024 sono stati presentati due disegni di legge (atti C-1254 e C-1264), che non hanno però avuto seguito in ragione del parere negativo espresso dalla Ragioneria generale dello Stato (parere allegato al ricorso);

quanto alle competenze dell'I.N.P.S., il meccanismo dell'anticipazione introdotto con la richiamata deliberazione del C.d.A. n. 219/2022 (il quale peraltro ha consentito solo a pochi soggetti di accedere al beneficio stante la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili) è stato da ultimo abrogato;

neanche l'altro istituto introdotto nel 2019 (ossia il finanziamento bancario) è soddisfacente, anche perché non esiste alcun obbligo per le banche di contrarre e comunque al beneficio non potrebbero accedere i c.d. cattivi pagatori (in generale, poi, questi strumenti sono stati definiti dalla stessa Corte costituzionale di per sé non idonei a superare i profili di incostituzionalità delle norme che prevedono la dilazione del pagamento e la rateizzazione del T.F.S.).

4. Il ricorrente deduce quindi che le disposizioni in commento si pongono in violazione dell'art. 36 della Costituzione e dell'art. 1 del Protocollo 1 della C.E.D.U., in quanto:

l'art. 36 della Costituzione statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa. La retribuzione, pertanto, da un lato non deve mai perdere il suo collegamento con la prestazione lavorativa svolta e, dall'altro, deve essere adeguata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, avendo a riguardo non solo alla sua entità, ma anche alla tempestività della sua corresponsione. Questi principi, come detto, si applicano anche al T.F.S. in ragione della sua natura di retribuzione differita, funzionale fra l'altro ad accompagnare al lavoratore nel momento delicato della sua uscita dalla vita lavorativa. La Corte costituzionale ha in più occasioni ribadito che tutte le misure che incidono sul diritto alla retribuzione per superare il vaglio di costituzionalità debbono essere giustificate da comprovate ragioni di interesse generale e devono avere efficacia limitata nel tempo (sentenze n. 178 del 2015 e n. 173 del 2016). Nel caso delle modalità di corresponsione del T.F.S. questi paletti sono stati ampiamente travalicati, visto che i sacrifici imposti agli aventi diritto al T.F.S. sono ormai divenuti strutturali e non più legati ad emergenze finanziarie;

per costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Fabian c. Ungheria [GC], n. 78117/13, 5 settembre 2017; Stefanetti, n. 21838/10, 15 settembre 2014) le pensioni e conseguentemente anche il trattamento di fine servizio maturato per effetto della vita lavorativa costituiscono un «bene» ai sensi della Convenzione. Secondo le norme generali applicabili, il diritto matura ed entra a far parte del patrimonio del titolare al momento in cui si soddisfano i requisiti per il pensionamento. Le prestazioni non ancora percepite rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 1 Protocollo 1 allegato alla Convenzione, in quanto espressione del diritto, già maturato e già parte del patrimonio del ricorrente fin dal momento del raggiungimento dei requisiti necessari, e in ogni caso debbono essere considerate espressione di una «legittima aspettativa», esplicitamente riconosciuta e tutelata dal diritto costituzionale interno (Kopecký c. Slovacchia [GC], n. 44912/98, 28 settembre 2004; Plalam SPA c. Italia, n. 16021/02, 8 febbraio 2011). In casi del genere la Corte europea dei diritti dell'uomo verifica se il diritto dell'interessato di beneficiare delle prestazioni previdenziali e pensionistiche sia stato violato in misura tale da comprometterne l'essenza (Domalewski c. Polonia (dec.); Kjartan Asmundsson c. Islanda, § 39; Wiczorek c. Polonia, § 57; Rasmussen c. Polonia, § 75; Valkov e altri c. Bulgaria, §§ 91 e 97; Maggio e altri c. Italia, § 63; Stefanetti e altri c. Italia, § 55). Nel caso del T.F.S. si deve ritenere che, in ragione dell'inerzia del legislatore nell'adeguarsi alle sentenze della Corte costituzionale, il diritto è stato violato in misura tale da snaturarne il contenuto, sia in ragione della rateizzazione del pagamento, sia alla luce del fatto che la dilazione temporale non è compensata dalla rivalutazione monetaria delle somme spettanti all'ex dipendente pubblico. Ne consegue che la retribuzione differita viene ad essere di fatto non più proporzionata e adeguata rispetto all'attività lavorativa svolta e ai contributi versati.



Quanto ai presupposti per la remissione della questione alla Corte, il ricorrente evidenzia che nella specie sussistono tanto la non manifesta infondatezza delle censure dedotte (le quali non sarebbero superabili dal giudice di merito per il tramite di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme di cui l'I.N.P.S. ha fatto applicazione) quanto la rilevanza (visto che nella vigenza delle norme in commento né l'istituto previdenziale né il tribunale amministrativo regionale potrebbero riconoscere ad esso ricorrente il diritto a percepire il T.F.S. in unica soluzione e/o la rivalutazione sulle somme via via erogate).

5. Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio l'I.N.P.S., ribadendo la legittimità del proprio operato alla luce del quadro normativo vigente.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 12 febbraio 2025.

6. Il Collegio ritiene che la decisione della causa non possa prescindere dalla previa decisione della Corte costituzionale in merito alla compatibilità delle norme di legge nella specie applicate a danno del ricorrente con le norme e i principi costituzionali di cui si dirà *infra*.

6.1. Quanto alla rilevanza delle questioni dedotte si potrebbe in astratto obiettare che il ricorrente avrebbe dovuto contestare la rateizzazione del pagamento sin dalla data di collocamento a riposo o comunque antecedentemente alla percezione della prima *tranche* del T.F.S. (avvenuta, come detto, nell'ottobre 2023. Per inciso, sul finire del 2024 l'I.N.P.S. ha corrisposto la seconda *tranche*), visto che alla data di notifica del presente ricorso il pagamento rateizzato di fatto era già in essere e che, molto probabilmente, anche la terza *tranche* sarà versata prima della risoluzione dell'incidente di costituzionalità e della conseguente definizione dell'odierna controversia.

Va di contro evidenziato che:

anzitutto, trattandosi di diritti patrimoniali soggetti a prescrizione quinquennale (di cui il giudice amministrativo conosce in sede di giurisdizione esclusiva), il ricorrente non aveva l'onere di agire entro il termine decadenziale;

in ogni caso, il dott. Materi censura anche il fatto che le disposizioni impugnate non prevedono che la dilazione del pagamento del T.F.S. sia in qualche modo compensata dalla rivalutazione monetaria delle somme erogate dall'I.N.P.S. Pertanto, laddove la questione di legittimità costituzionale dovesse essere ritenuta fondata *in parte qua*, il ricorrente avrebbe diritto a vedersi corrispondere una somma pari alla rivalutazione monetaria degli importi liquidatigli, e questo anche se il presente giudizio dovesse essere definito dopo il 1° novembre 2025.

Da ultimo è appena il caso di ribadire che il dott. Materi è cessato dal servizio per raggiunti limiti di età e dunque nella specie non trovano applicazione le conclusioni a cui la Corte costituzionale è pervenuta nella sentenza n. 159 del 2019.

La questione è rilevante in quanto le disposizioni in commento non sono suscettibili di un'interpretazione costituzionalmente orientata, stante il loro inequivoco tenore letterale.

6.2. Passando invece a trattare della non manifesta infondatezza, il Collegio osserva quanto segue.

6.2.1. Nella sentenza n. 130 del 2023 il giudice delle leggi, dopo aver ribadito la natura dell'indennità in questione, ha evidenziato che:

«...6.3. Questa Corte deve farsi carico della considerazione che il trattamento di fine servizio costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente e, per tale ragione, incide significativamente sull'equilibrio del bilancio statale (sentenza n. 159 del 2019). Non è da escludersi, pertanto, in assoluto che, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio. Tuttavia, un siffatto intervento è, anzitutto, vincolato al rispetto del criterio della ragionevolezza della misura prescelta e della sua proporzionalità rispetto allo scopo perseguito»;

«Un ulteriore limite riguarda la durata di simili misure.

La legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è, infatti, condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti (sentenza n. 178 del 2015), i quali devono essere «eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (ordinanza n. 299 del 1999).

6.4.- Ebbene, il termine dilatorio di dodici mesi quale risultante dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, come convertito, e successive modificazioni, oggi non rispetta più né il requisito della temporaneità, né i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità. A differenza del pagamento differito dell'indennità di fine servizio in caso di cessazione anticipata dall'impiego - in cui il sacrificio inflitto dal meccanismo dilatorio trova giustificazione nella finalità di disincentivare i pensionamenti anticipati e di promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa (sentenza n. 159 del 2019) - il, sia pur più breve, differimento operante in caso di cessazione dal rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio non realizza un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un lato, e al pareggio di bilancio, dall'altro. Ciò in quanto la previsione ora richiamata ha «smarrito un orizzonte temporale definito» (sentenza n. 159 del 2019), trasformandosi da intervento urgente di riequilibrio finanziario in misura a carattere strutturale, che ha gradualmente perso la sua originaria ragionevolezza»;



«6.5.- A ciò deve aggiungersi che la perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio rischia di vanificare anche la funzione previdenziale propria di tali prestazioni, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela avvertita dal dipendente al termine dell'attività lavorativa.

Non è, infatti, infrequente che l'emolumento in esame venga utilizzato per sopperire ad esigenze non ordinarie del beneficiario o dei suoi familiari, e la possibilità che tali necessità insorgano nelle more della liquidazione del trattamento espone l'avente diritto ad un pregiudizio che la immediata disponibilità dell'importo eviterebbe»;

«6.6.- Occorre, ancora, considerare che l'odierno scrutinio di legittimità costituzionale si innesta in un quadro macroeconomico in cui il sensibile incremento della pressione inflazionistica acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione, anche differita, posto che il rapporto di proporzionalità, garantito dall'art. 36 della Costituzione, tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, richiede di essere riferito «ai valori reali di entrambi i suoi termini» (sentenza n. 243 del 1993).

Di conseguenza, la dilazione oggetto di censura, non essendo controbilanciata dal riconoscimento della rivalutazione monetaria, finisce per incidere sulla stessa consistenza economica delle prestazioni di cui si tratta, atteso che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, come convertito, allo scadere del termine annuale in questione e di un ulteriore termine di tre mesi sono dovuti i soli interessi di mora...»;

«6.7.- Questa Corte, con la richiamata sentenza n. 159 del 2019, ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, come convertito, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», nelle ipotesi diverse dalla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza [...]. In tale occasione, è stata nondimeno segnalata, quanto alla medesima normativa, per l'effetto combinato del pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio, «l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare [...]. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine servizio, conquistate «attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana» (sentenza n. 159 del 2019)»;

«6.8.- A tale monito non ha, tuttavia, fatto seguito una riforma specificamente volta a porre rimedio al *vulnus* costituzionale riscontrato...» (seguono le considerazioni relative alle misure alternative messe in capo dal legislatore e dall'I.N.P.S. di cui si è già detto nella parte in fatto e di cui si dirà anche nel successivo § 6.2.2.). «Il legislatore non ha, infatti, espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all'origine della riscontrata violazione, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l'ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che, essendo rapportato alla retribuzione e alla durata del rapporto e quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro, è parte del compenso dovuto per il servizio prestato (sentenza n. 106 del 1996)»;

«7.- Al *vulnus* costituzionale riscontrato con riferimento all'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, come convertito, questa Corte non può, allo stato, porre rimedio, posto che il quomodo delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta; ciò che richiede che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato, ad esempio, optando per una soluzione che, in ossequio ai richiamati principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri.

7.1.- La discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve, tuttavia, ritenersi, temporalmente limitata.

La lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige, infatti, un intervento riformatore prioritario, che contemperì l'indifferibilità della *reductio ad legitimitatem* con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria.

7.2.-In proposito, questa Corte deve evidenziare, come in altre analoghe occasioni, «che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia» (da ultimo, sentenza n. 22 del 2022; si vedano anche sentenze n. 120 e n. 32 del 2021)»;



«8.- Accertata la necessità della espunzione della disciplina concernente tale differimento, va rilevato, quanto alla previsione del pagamento rateale del trattamento di fine servizio di cui all'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito - l'altra disposizione censurata - che il sistema cui essa ha dato luogo, essendo strutturato secondo una progressione graduale delle dilazioni, via via più ampie in proporzione all'incremento dell'ammontare della prestazione, da un lato, calibra il sacrificio economico derivante dalla percezione frazionata dell'indennità in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti; dall'altro, assicura ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni via via più elevati la percezione immediata - *rectius*: che diverrà immediata solo all'esito della eliminazione del differimento previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, come convertito - almeno di una parte della prestazione loro spettante.

8.1.- Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal considerare che tale disciplina peraltro connessa, per espressa previsione della stessa norma censurata, alle esigenze, necessariamente contingenti, di consolidamento dei conti pubblici - in quanto combinata con il descritto differimento, finisce per aggravare il *vulnus* sopra evidenziato».

6.2.2. Si deve dunque convenire con il ricorrente sul fatto che nella specie la Corte ha adottato una c.d. sentenza monito, ossia ha accertato l'incostituzionalità delle norme di legge sottoposte al suo giudizio, ma non l'ha dichiarata formalmente sul presupposto che la riforma organica della materia compete solo al legislatore, venendo in rilievo vari interessi di rango costituzionale la cui ottimale composizione implica delicate valutazioni di ordine politico, relative anzitutto al procacciamento della provvista finanziaria necessaria per ricondurre il sistema alla legittimità costituzionale.

Ovviamente le c.d. sentenze monito, in assenza di una specifica disposizione costituzionale che ne disegni la relativa disciplina, da un lato non vincolano il legislatore (non esiste infatti uno strumento tecnico in forza del quale si possa obbligare il legislatore ad adeguarsi ad una pronuncia della Corte), dall'altro lato pongono due questioni preliminari, relative, rispettivamente, all'accertamento della «inottemperanza» e al termine entro il quale il legislatore avrebbe dovuto adeguarsi.

Infatti, in presenza di «sentenze monito» a cui non abbia fatto seguito alcun intervento del legislatore è necessario verificare (e tale verifica compete ovviamente solo alla Corte costituzionale):

se si è effettivamente in presenza di una «inottemperanza» o se esistono ragioni che giustificano l'inattività del legislatore;

se tale «inottemperanza» si è protratta per un periodo di tempo tale da costituire nella sostanza un'elusione delle pronunce della Corte.

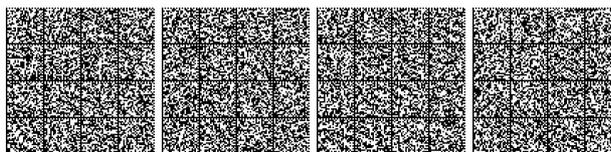
Quanto al primo profilo, e ribadito che le norme applicate nella specie dall'I.N.P.S. non risultano ad oggi modificate, va osservato che nella sentenza n. 130 del 2023 la Corte costituzionale ha già evidenziato che le misure finalizzate a consentire all'*ex* dipendente di chiedere anticipazioni del T.F.S. o finanziamenti bancari previa cessione *pro solvendo* del credito non sono risolutive perché «...non apportano alcuna modifica alle norme in scrutinio, ma si limitano a riconoscere all'avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità accedendo però al finanziamento oneroso delle stesse somme dovutegli a tale titolo...».

Il tribunale ritiene dunque che vi siano fondati argomenti per sostenere che allo stato il legislatore non si è oggettivamente adeguato alle sentenze n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023 (mentre in questa sede non sono valutabili eventuali ragioni che giustificano tale inerzia).

Quanto al secondo profilo, per un verso è del tutto ovvio che non si può pretendere un adeguamento immediato da parte del legislatore (stanti anche i tempi tecnici necessari per l'approvazione di una proposta di legge), per altro verso è altrettanto ovvio che le decisioni della Corte, per non tradursi di fatto in grida di manzoniana memoria, debbono essere ottemperate in un tempo ragionevole, che però non può essere stabilito dal giudice di merito, ma solo dal giudice delle leggi.

6.2.3. Va dunque sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, convertito nella legge n. 140/1997 e successive modificazioni ed integrazioni, e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010 e successive modificazioni ed integrazioni, per il profilo relativo all'omesso adeguamento delle norme medesime alle sentenze della Corte costituzionale n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023, visto che l'inerzia del legislatore reitera la lesione sostanziale del diritto del dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età alla percezione di una retribuzione (in questo caso differita) sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta dall'interessato (art. 36 della Costituzione). La lesione sostanziale discende dalla dilazione temporale e dalla rateizzazione del pagamento della somma dovuta, non accompagnate da un meccanismo di adeguamento degli importi pagati all'andamento dell'inflazione.

6.3. Laddove si volesse invece ritenere che le «sentenze monito» non vincolano né il legislatore né la stessa Corte costituzionale, vanno nuovamente sollevate le medesime questioni di legittimità costituzionale delle prefate disposizioni di legge, nella parte in cui le stesse prevedono - come misure ormai strutturali e non più legate a specifiche emergenze finanziarie - la dilazione dell'effettiva erogazione del T.F.S. e (nell'ipotesi di importi superiori a 50.000,00 euro, come è nel caso dell'odierno ricorrente) la rateizzazione dei pagamenti, non accompagnate dalla rivalutazione delle somme via via erogate all'*ex* dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età.



Tali disposizioni confliggono con l'art. 36 della Costituzione per i profili già ampiamente evidenziati dalla Corte costituzionale nei §§ 6.4., 6.5., 6.6, 6.8., 7., 7.1., 7.2., 8., e 8.1. della sentenza n. 130 del 2023 e riepilogati nel § 6.2.1. della presente ordinanza.

7. Per tutto quanto precede, va sospeso il giudizio e va sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, convertito nella legge n. 140/1997 e successive modificazioni ed integrazioni, e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010, e successive modificazioni ed integrazioni, per contrasto con l'art. 36 della Costituzione, nonché con le sentenze della Corte costituzionale n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Sezione prima):

dichiara rilevante per la decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, convertito nella legge n. 140/1997 e successive modificazioni ed integrazioni, e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010 e successive modificazioni ed integrazioni, in relazione all'art. 36 della Costituzione e alle sentenze della Corte costituzionale n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023;

sospende il giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

riserva al definitivo ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese.

Ordina alla segreteria di questo tribunale di provvedere alla notifica della presente ordinanza a tutte le parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente;

Gianluca Morri, consigliere;

Tommaso Capitanio, consigliere, estensore;

Il presidente: ANASTASI

L'estensore: CAPITANIO

25C00074

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-014) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

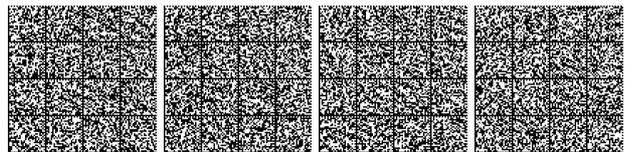
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

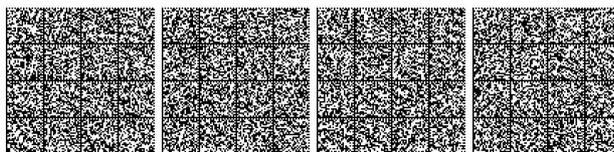
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 5,00

