

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

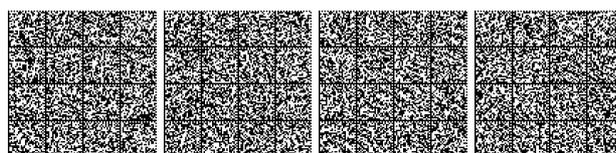
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 giugno 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 115. Sentenza 19 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) - Riformulazione dichiarata costituzionalmente illegittima - Ricalcolo pluriennale del disavanzo del piano modificato, fino a un massimo di venti anni, ferma restando la disciplina prevista per gli altri - Violazione del principio dell'equilibrio del bilancio, nonché dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) - Riformulazione dichiarata costituzionalmente illegittima - Nuova disciplina introdotta in sede di conversione del decreto-legge - Denunciato difetto di omogeneità - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) - Riformulazione dichiarata costituzionalmente illegittima - Possibile riproposizione - Durata massima del piano - Denunciata violazione del principio dell'equilibrio del bilancio nonché dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato - Non fondatezza delle questioni, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, art. 38, commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 24, 70, 77, 81, 97, primo comma, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111, 113, 117, primo comma, e 119, sesto comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Preambolo; Trattato dell'Unione europea, art. 3; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.....

Pag. 1

N. 116. Sentenza 19 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Approvazione, mediante legge, del Programma operativo straordinario (POS) della Regione Molise 2015-2018 - Recepimento in atto normativo del contenuto di provvedimento amministrativo - Irragionevolezza, nonché violazione dei principi di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 34-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.....

Pag. 15

N. 117. Sentenza 19 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque pubbliche - Norme della Regione Basilicata - Contributo di compensazione ambientale a favore dei Comuni macrofornitori di risorse idriche - Beneficio riconosciuto, al fine, tra gli altri, del completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.



Industria - Norme della Regione Basilicata - Consorzi industriali - Stanziamento di una somma a valere sul bilancio triennale 2019-2021 per il risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza - Ricorso del Governo - Denunciato aiuto di Stato senza previa notifica alla Commissione europea - Inammissibilità della questione relativa all'esercizio finanziario 2019.

- Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2, artt. 7, comma 1, e 11.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s). Pag. 22

N. 118. Sentenza 26 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Indennizzo, alle condizioni e nei modi previsti, a favore dei soggetti che abbiano subito lesioni o infermità, da cui sia derivata loro una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa di vaccinazioni non obbligatorie, ma raccomandate (nel caso di specie: vaccinazione contro l'epatite A) - Omessa previsione - Violazione dei principi di solidarietà sociale, di tutela della salute, anche collettiva, e di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32. Pag. 31

N. 119. Sentenza 10 marzo - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Norme di interpretazione autentica di disposizione regionale a sostegno del settore edilizio - Deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, dell'autonomia dei Comuni nella pianificazione del loro territorio e della parità di trattamento dei proprietari frontisti nell'esercizio dello *ius aedificandi* - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, art. 64.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118. Pag. 37

N. 120. Sentenza 6 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta sulle successioni e donazioni - Esenzione per i trasferimenti di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni - Beneficiari - Discendenti del dante causa - Inclusione del coniuge - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di tutela della famiglia - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, art. 3, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 29. Pag. 46

N. 121. Sentenza 20 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedimento di cognizione - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Condizione di proponibilità della domanda di indennizzo - Proposizione del rimedio preventivo dell'istanza di decisione a seguito di trattazione orale, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini individuati dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 - Denunciata violazione del diritto al giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, come previsto dalla CEDU - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, artt. 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1.

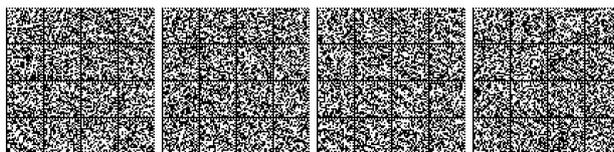


- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13. Pag. 56
- N. 122. Sentenza 20 maggio - 23 giugno 2020
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza - Erogazione del beneficio - Sospensione nei confronti del richiedente o beneficiario sottoposto a una misura cautelare personale, anziché a una misura cautelare personale per i soli delitti indicati all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019 - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Non fondatezza della questione.
- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 7-ter, comma 1.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 61
- N. 123. Sentenza 26 maggio - 23 giugno 2020
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Licenziamento disciplinare - Falsa attestazione della presenza in servizio mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente - Applicazione "comunque" della sanzione disciplinare del licenziamento - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto al lavoro, del diritto di difesa, nonché del principio, affermato in via convenzionale, alla tutela effettiva in caso di licenziamento - Inammissibilità delle questioni.
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 55-*quater*, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24..... Pag. 66
- N. 124. Ordinanza 20 maggio - 23 giugno 2020
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Armonizzazione del trattamento economico del personale delle Province trasferito alla Regione - Rideterminazione della dotazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale e per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.
- Legge della Regione Marche 3 ottobre 2018, n. 39, art. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l). Pag. 72
- N. 125. Ordinanza 26 maggio - 23 giugno 2020
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca nei confronti di coloro che siano sottoposti a misura di sicurezza personale - Applicazione automatica, anziché discrezionale, da parte del prefetto - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua della norma oggetto - Manifesta inammissibilità della questione.
- Circolazione stradale - Patente di guida - Conseguimento di una nuova patente in caso di revoca nei confronti di coloro che siano sottoposti a misura di sicurezza personale - Esclusione per il triennio successivo, anche in caso di sopraggiunta cessazione dello stato di pericolosità - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.**
- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 120, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 74



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

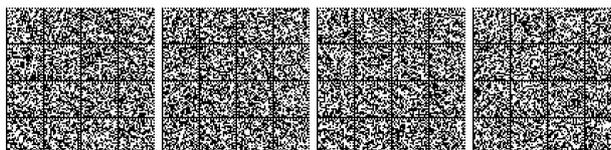
- N. **68.** Ordinanza del Tribunale di Roma del 6 febbraio 2020
Previdenza e assistenza - Revoca di prestazioni assistenziali e previdenziali nei confronti di soggetti condannati per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 cod. pen., nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo - Applicazione a soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato.
 - Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 2, comma 61. Pag. 77
- N. **69.** Ordinanza del Tribunale di Trapani del 27 novembre 2019
Salute (tutela della) - Sanzioni amministrative - Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia - Applicazione sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a-), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, delle formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro - Prevista sanzione amministrativa pari a cinquantamila euro a carico del soggetto titolare della sala o del punto di raccolta dei giochi per inosservanza dell'applicazione delle formule di avvertimento.
 - Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 7, comma 6. Pag. 82
- N. **70.** Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 27 settembre 2019
Proprietà - Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedimento giudiziale per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - Successione legittima - Scelta dell'assuntore tra i chiamati alla successione nello stesso grado - Preferenza accordata, tra gli eredi appartenenti allo stesso sesso, al coerede più anziano.
Proprietà - Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedimento giudiziale per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - Criterio di determinazione del prezzo di assunzione in base al valore di reddito definito mediante applicazione al reddito imponibile dominicale di coefficienti stabiliti dalla Commissione censuaria provinciale.
 - Decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), artt. 18, comma secondo, e 25, comma primo. Pag. 86
- N. **71.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana del 9 ottobre 2019
Caccia - Norme della Regione Toscana - Controllo della fauna selvatica - Attuazione dei piani di abbattimento - Previsto avvalimento dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei Comuni, nonché, tra gli altri, delle guardie giurate private, purché tutti in possesso di licenza di caccia - Affiancamento al personale regionale anche di soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione - Equiparazione dei cacciatori iscritti in apposito registro regionale a quelli che abbiano frequentato i suddetti corsi - Autorizzazione regionale per i cacciatori abilitati, per i soggetti addetti alla vigilanza venatoria, per i proprietari o conduttori dei fondi interessati e per le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ambito territoriale di caccia (ATC), al controllo dei cinghiali.
 - Legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 ("Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)", art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater. Pag. 92

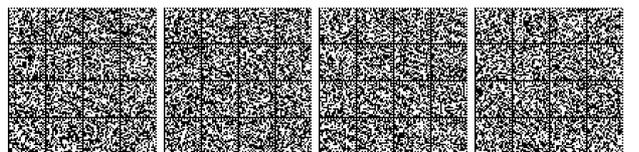


N. 72. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Treviso del 24 dicembre 2019

Reati e pene - Omicidio colposo commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione di una diminuzione di pena nel caso in cui “l’evento non sia esclusivamente conseguenza dell’azione o dell’omissione del colpevole”.

– Codice penale, art. 589, secondo comma..... Pag. 95





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 115

Sentenza 19 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) - Riformulazione dichiarata costituzionalmente illegittima - Ricalcolo pluriennale del disavanzo del piano modificato, fino a un massimo di venti anni, ferma restando la disciplina prevista per gli altri - Violazione del principio dell'equilibrio del bilancio, nonché dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) - Riformulazione dichiarata costituzionalmente illegittima - Nuova disciplina introdotta in sede di conversione del decreto-legge - Denunciato difetto di omogeneità - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) - Riformulazione dichiarata costituzionalmente illegittima - Possibile riproposizione - Durata massima del piano - Denunciata violazione del principio dell'equilibrio del bilancio nonché dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato - Non fondatezza delle questioni, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, art. 38, commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 24, 70, 77, 81, 97, primo comma, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111, 113, 117, primo comma, e 119, sesto comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Preambolo; Trattato dell'Unione europea, art. 3; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

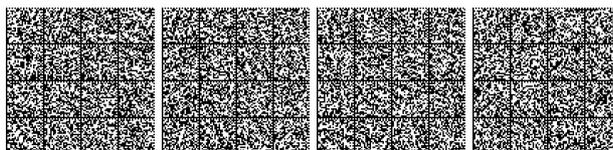
Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, nel procedimento relativo al Comune di Reggio Calabria, con ordinanza del 26 agosto 2019, iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2019.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito il Giudice relatore Aldo Carosi nella camera di consiglio del 6 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);
deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 agosto 2019, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

Il citato art. 38, comma 1-*terdecies*, sostituisce la tabella di cui al comma 5-*bis* dell'art. 243-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), con la seguente: «Rapporto passività/impegni di cui al titolo I - Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Fino al 20 per cento - 4 anni

Superiore al 20 per cento e fino al 60 per cento - 10 anni

Superiore al 60 per cento e fino al 100 per cento per i comuni fino a 60.000 abitanti - 15 anni

Oltre il 60 per cento per i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100 per cento per tutti gli altri comuni - 20 anni».

Le ulteriori disposizioni censurate stabiliscono: «2-*bis*. Gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'articolo 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente, possono riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'articolo 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. 2-*ter*. La riproposizione di cui al comma 2-*bis* deve contenere il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato, nel rispetto della disciplina vigente, ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi».

1.1.- Il rimettente riferisce che, con deliberazione della Commissione straordinaria dell'8 febbraio 2013, n. 17, il Comune di Reggio Calabria aveva fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) prevista per gli enti in predissesto dall'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, poi integrata e rimodulata, con successiva deliberazione 15 luglio 2013, n. 142, in virtù dell'art. 1, comma 15, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64.

Il piano di riequilibrio afferente alla citata procedura - che prevedeva che il disavanzo derivante dalla revisione straordinaria dei residui ex art. 243-*bis*, comma 8, lettera e), del d.lgs. n. 267 del 2000 venisse ripianato in dieci anni - era stato approvato dalla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione, con sentenza 17 luglio 2014, n. 26/2014/EL, a seguito dell'impugnativa, ex art. 243-*quater*, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, del diniego opposto dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, con delibera 30 gennaio 2014, n. 11.

Successivamente, il Comune di Reggio Calabria, con deliberazione del Consiglio comunale 29 giugno 2016, n. 42, aveva proceduto, ai sensi dell'originaria stesura dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», alla rimodulazione del predetto piano, che, però non era approvata né dalla sezione regionale di controllo per la Regione Calabria della Corte dei conti, né dalle sezioni riunite in speciale composizione.

Quindi, in virtù della modifica del predetto art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 ad opera dell'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), il Comune di Reggio Calabria aveva presentato un'ulteriore rimodulazione del piano di riequilibrio, avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui effettuata ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera e), del d.lgs. n. 267 del 2000. Detta rimodulazione veniva approvata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, con delibera 26 settembre 2017, n. 86.



L'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, è stato però dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 18 del 2019 di questa Corte.

Conseguentemente, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, con delibera 6 marzo 2019, n. 31, ha ritenuto il piano adottato sulla base di detta disposizione privo di supporto normativo e pertanto inefficace, mentre sarebbe dovuta ritenersi efficace la procedura di riequilibrio precedente.

È quindi intervenuto l'art. 38, comma 2-bis, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, che consente agli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente, di riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente, secondo la procedura dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Avvalendosi della facoltà di rimodulazione prevista dalla menzionata disposizione, il Comune di Reggio Calabria, con deliberazione del Consiglio comunale 30 luglio 2019, n. 37, ha riproposto il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, modificandone la durata, giacché ha previsto una dilazione temporale del recupero del disavanzo incluso nel piano in un termine doppio (ventennale anziché decennale) rispetto a quello originario. Più in particolare, il piano riproposto prevede che il disavanzo già oggetto della procedura di riequilibrio venga recuperato in ulteriori quattordici quote annue che si sommano alle sei annualità del piano già decorso, e, quindi, in venti anni complessivi.

1.2.- Dopo aver premesso di essere investito della valutazione della modifica del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Reggio Calabria ai sensi dell'art. 38, comma 2-bis, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, e aver sinteticamente descritto la procedura di riequilibrio, il rimettente assume di essere legittimato a sollevare l'incidente di costituzionalità in tale sede, secondo quanto riconosciuto da questa Corte nelle recenti sentenze n. 105 e n. 18 del 2019, nell'ambito del controllo sul detto piano, assimilato, a questi fini, al controllo preventivo di legittimità e a quello di parificazione dei bilanci statali e regionali.

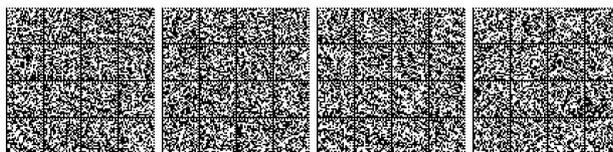
Inoltre, le questioni sollevate sarebbero rilevanti in quanto il rimettente è chiamato a pronunciarsi sulle rimodulazioni di cui all'art. 38, commi 2-bis e 2-ter, del d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, ai sensi del successivo comma 2-quater - in base al quale dette rimodulazioni sono oggetto di approvazione o di diniego della competente sezione regionale della Corte dei conti - nonché, in caso di approvazione della riscrittura, a esprimere ulteriori giudizi sul raggiungimento degli «obiettivi intermedi». Sarebbe quindi indispensabile fare applicazione delle norme censurate, delle quali, alla luce dell'inequivoco dato testuale, il rimettente esclude la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

1.3.- Secondo il giudice rimettente, il combinato disposto dei commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter, dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, nella parte in cui consentirebbe agli enti locali che si fossero avvalsi della facoltà loro concessa dall'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 (come modificato dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016), di riproporre il piano di riequilibrio finanziario pluriennale già approvato, estendendolo a un orizzonte ultradecennale, sarebbe innanzitutto in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale, di cui agli artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione al Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 - e 119, sesto comma, Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost.

Ciò in quanto «la pianificazione di risanamento, contenuta nel piano medesimo, continu[erebbe] però ad essere incentrata su proiezioni di entrata e di spesa, di durata decennale, dal momento che l'art. 38, ai commi 2-bis e 2-ter, non impone, né consente, una revisione di tale pianificazione nel suo complesso». Anche il piano di smaltimento dei debiti commerciali, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 889, della legge n. 205 del 2017, in base al quale la rimodulazione del piano di riequilibrio avverrebbe «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori», continuerebbe ad avere una durata decennale, incongruente con l'allungamento della nuova pianificazione.

In tal modo, il complesso delle disposizioni in esame, «prevedendo la variazione non dell'intero percorso di risanamento ma della sola “spalmatura” nel tempo del disavanzo originario, [...] rende[rebbe] praticamente impossibile alla sezione di controllo la verifica della congruità della pianificazione nonché del futuro rispetto degli “obiettivi intermedi” e di quelli “finali” di cui all'art. 243-quater, comma 6, T.U.E.L.».

Il giudice rimettente ritiene, altresì, che il combinato disposto dei commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter dell'art. 38 censurato, consentendo di ripianare uno squilibrio di origine risalente in un periodo doppio rispetto a quello inizialmente prospettato, provocherebbe il «ribaltamento su generazioni future di debiti risalenti nel tempo, oltre alla liberazione di



risorse (in virtù dell'alleggerimento della quota annuale di disavanzo da recuperare) che, lungi dall'essere destinate al risanamento finanziario dell'ente, [potrebbero essere] impiegate per espandere la spesa futura». Tale procedura costituirebbe una lesione dell'equità intergenerazionale, determinando la traslazione del debito pregresso da una generazione all'altra, senza che vi sia una correlata utilità per il sacrificio sopportato.

Ciò provocherebbe, inoltre, ad avviso del rimettente, una deresponsabilizzazione dei rappresentanti eletti dalla comunità locale, in quanto si avrebbe uno spostamento, «sulle generazioni future, del peso di gestioni finanziarie passate». Tale «scenario di riequilibrio ventennale min[erebbe] alla radice uno degli aspetti più pregnanti della legalità finanziaria [nel sistema fondato] su una democrazia rappresentativa, ossia la funzionalizzazione delle procedure finanziarie al vincolo di mandato degli amministratori verso la comunità che rappresentano».

Le disposizioni in esame sarebbero altresì in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio - che trova copertura costituzionale, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale, negli artt. 81, 97, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione al Preambolo alla CDFUE e all'art. 3 TUE - nonché con l'art. 119, sesto comma, Cost., quest'ultimo anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost., in quanto estenderebbero la durata del suddetto piano di riequilibrio, in origine decennale, a un orizzonte ultradecennale (ventennale, nel caso specifico).

Il rimettente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-*bis*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, per contrasto con gli artt. 3, 24, 70, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111 e 113 Cost., in quanto troverebbe applicazione in fattispecie in cui è consentito riproporre un piano di riequilibrio già oggetto di pronuncia della Corte dei conti che ha assunto giuridica stabilità, e sarebbe dunque lesivo del principio di ragionevolezza e certezza del diritto, riconducibile all'art. 3 Cost., del principio di separazione dei poteri - ravvisabile nella lettura congiunta degli artt. 70, 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost. - del principio di effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) e del giusto processo (art. 111 Cost.).

Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, entrambi ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal momento che la prevista facoltà di riproposizione del piano di riequilibrio, inserita in un contesto di instabilità della disciplina legislativa del ripiano, estremamente mutevole nel tempo, determinerebbe una situazione di incertezza giuridica e di mancanza di affidamento in grado di pregiudicare sia le ragioni dei consociati, ai quali deve essere assicurata la piena trasparenza contabile, sia la realizzazione del diritto dei creditori di conoscere i tempi di soddisfazione del proprio credito al fine di poter programmare le loro attività economiche. Ciò in quanto, in particolare, si tratterebbe di norma-provvedimento idonea a incidere su pochi e determinati comuni.

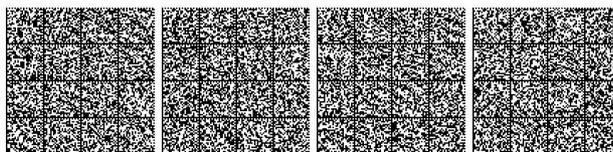
Infine, i commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, violerebbero anche l'art. 77 Cost., in quanto le norme da essi recate, introdotte in sede di conversione, sarebbero disomogenee rispetto al contenuto del decreto-legge, che intendeva disciplinare «la crescita economica» ovvero «specifiche situazioni di crisi», e non presenterebbero i caratteri dell'urgenza.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso nel senso della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

In ordine alla dedotta violazione dell'art. 77 Cost., per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, ha richiamato la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge deve essere limitato ai casi di «evidente mancanza» di detti presupposti, di «manifesta irragionevolezza» o «arbitrarietà della relativa valutazione».

Nel caso di specie, si tratterebbe di un provvedimento d'urgenza ab origine a contenuto plurimo, con disposizioni di varia natura riconducibili alle due finalità indicate dal preambolo del d.l. n. 34 del 2019, come convertito: stabilire misure per la crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi. In questo contesto, le disposizioni censurate sarebbero volte a uniformare la normativa sulla procedura di prevenzione del dissesto degli enti locali alla necessità, evidenziata nella sentenza n. 18 del 2019, che la stessa, per essere legittima, sia supportata da un piano di rientro strutturale di breve periodo. Al contempo, si è inteso evitare gli effetti pregiudizievoli, anche in ordine al rischio dell'erogazione dei servizi essenziali, della necessità di ripianare la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui richiesta dall'art. 243-*bis* comma 8, lettera e), del d.lgs. n. 267 del 2000, in un periodo massimo di dieci anni.

Quanto agli ulteriori parametri, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che il legislatore, nel disciplinare la materia dei piani di riequilibrio a seguito della sentenza n. 18 del 2019, avrebbe tenuto conto delle caratteristiche dell'istituto e dell'affidamento degli enti che avevano impostato la programmazione finanziaria e adottato i documenti contabili, confidando nella legittimità della norma caducata.



La rideterminazione del disavanzo da ripianare risulterebbe, infatti, dalla sommatoria dei valori corrispondenti al disavanzo da revisione straordinaria dei residui, ai sensi dell'art. 243, comma 8, lettera e), del d.lgs. n. 267 del 2000, e al maggiore disavanzo da riaccertamento dei residui ai sensi dell'art. 3, comma 7, lettere da a) ad e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

In quest'ottica, le disposizioni censurate si connoterebbero quale sistema di norme sostanziali, procedurali e processuali che, nel rispetto dell'art. 81 Cost., sarebbero volte a escludere un indebito allargamento della spesa degli enti locali dando evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese.

In definitiva, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, il disavanzo ulteriore dovrebbe essere inteso non come un mero raffronto numerico tra componenti contabili, bensì come un documento analiticamente corredato dall'elenco delle singole poste interessate, dalle relative ragioni giuridiche e dalla scadenza delle singole obbligazioni.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione, quest'ultimo anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost.

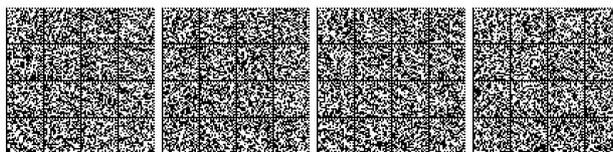
Le norme censurate disciplinano la riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali che stavano applicando l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come modificato dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella versione dichiarata illegittima con la sentenza di questa Corte n. 18 del 2019.

Secondo la Sezione rimettente il combinato disposto dei commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, nella parte in cui consentirebbe agli enti locali che si fossero avvalsi della facoltà loro concessa dall'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, di riproporre il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) già approvato, estendendolo a un orizzonte ultradecennale, sarebbe in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale, di cui agli artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. anche in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 Cost.

Ciò in quanto «la pianificazione del risanamento, contenuta nel piano medesimo, continu[erebbe] però ad essere incentrata su proiezioni di entrata e di spesa, di durata decennale, dal momento che l'art. 38, ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, non impone, né consente, una revisione di tale pianificazione nel suo complesso». Anche il piano di smaltimento dei debiti commerciali, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in base al quale la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio avverrebbe «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori», continuerebbe ad avere una durata decennale, incongruente con l'allungamento della nuova pianificazione.

In tal modo, il complesso delle disposizioni in esame, «prevedendo la variazione non dell'intero percorso di risanamento ma della sola “spalmatura” nel tempo del disavanzo originario, [...] rende[rebbe] praticamente impossibile alla Sezione di controllo la verifica della congruità della pianificazione nonché del futuro rispetto degli “obiettivi intermedi” e di quelli “finali” di cui all'art. 243-*quater*, comma 6, T.U.E.L.».

Il giudice rimettente ritiene, altresì, che il combinato disposto dei commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 38 provocherebbe il «ribaltamento su generazioni future di debiti risalenti nel tempo, oltre alla liberazione di risorse (in virtù dell'alleggerimento della quota annuale di disavanzo da recuperare) che, lungi dall'essere destinate al risanamento finanziario dell'ente, [sarebbero] impiegate per espandere la spesa futura». Tale procedura costituirebbe una lesione dell'equità intergenerazionale, determinando la traslazione del debito pregresso da una generazione all'altra senza che vi sia una correlata utilità per il sacrificio sopportato.



Ciò provocherebbe, inoltre, ad avviso del Collegio rimettente, una deresponsabilizzazione dei rappresentanti eletti dalla comunità locale, in quanto si avrebbe uno «spostamento, sulle generazioni future, del peso di gestioni finanziarie passate». Tale «scenario di riequilibrio ventennale min[erebbe] alla radice uno degli aspetti più pregnanti della legalità finanziaria [nel sistema fondato] su una democrazia rappresentativa, ossia la funzionalizzazione delle procedure finanziarie al vincolo di mandato degli amministratori verso la comunità che rappresentano».

Le disposizioni in esame sarebbero altresì in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio che trova copertura costituzionale, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale, negli stessi artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, - quest'ultimo in relazione al Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e all'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 - e 119, sesto comma, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost., in quanto estenderebbe la durata del suddetto piano di riequilibrio finanziario pluriennale, in origine decennale, ad un orizzonte ultradecennale (ventennale nel caso specifico).

Il rimettente dubita inoltre della legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-*bis*, del medesimo d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, per contrasto con gli artt. 3, 24, 70, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111 e 113 Cost., in quanto - applicandosi a fattispecie in cui è consentito riproporre il piano di riequilibrio già oggetto di pronuncia della Corte dei conti, che avrebbe quindi raggiunto giuridica stabilità - lederebbe i principi di ragionevolezza e certezza del diritto (art. 3 Cost.), di effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), del giusto processo (art. 111 Cost.) e della separazione dei poteri (artt. 70, 102, primo comma, 104, primo comma, Cost.). Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, entrambi ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal momento che la prevista facoltà di riproposizione del piano di riequilibrio, inserita in un contesto di instabilità della disciplina legislativa del ripiano, estremamente mutevole nel tempo, determinerebbe una situazione di incertezza giuridica e di mancanza di affidamento in grado di pregiudicare sia le ragioni dei consociati, ai quali deve essere assicurata la piena trasparenza contabile, sia la realizzazione del diritto dei creditori di conoscere i tempi di soddisfazione del proprio credito al fine di poter programmare le loro attività economiche. Ciò in quanto, in particolare, si tratterebbe di norma-provvedimento idonea a incidere su pochi e determinati Comuni.

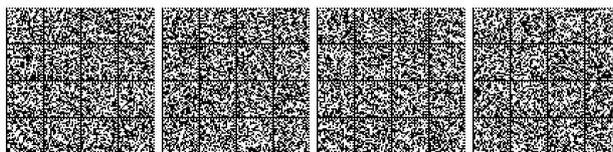
Le disposizioni censurate sarebbero, infine, in contrasto con l'art. 77 Cost., in quanto, introdotte in sede di conversione, risulterebbero disomogenee rispetto al contenuto del decreto-legge che intendeva disciplinare «la crescita economica» ovvero «specifiche situazioni di crisi» e non presenterebbero i caratteri dell'urgenza.

1.1.- Intervenuto in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha concluso nel senso della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

In ordine alla dedotta violazione dell'art. 77 Cost., per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, ha richiamato la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decretolegge deve essere limitato ai casi di «evidente mancanza» di detti presupposti o di «manifesta irragionevolezza» o «arbitrarietà della relativa valutazione».

Nel caso di specie, si tratterebbe di un provvedimento d'urgenza con disposizioni di varia natura, riconducibili alle due finalità indicate dal suo preambolo: stabilire misure per la crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi. In questo contesto, le disposizioni censurate sarebbero volte a uniformare la normativa sulla procedura di prevenzione del dissesto degli enti locali all'esigenza, evidenziata nella sentenza di questa Corte n. 18 del 2019, che la stessa, per essere legittima, sia supportata da un piano di rientro strutturale di breve periodo. Al contempo, si è inteso evitare gli effetti pregiudizievoli, anche in ordine al rischio dell'erogazione dei servizi essenziali, della necessità di ripianare la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui, richiesta dall'art. 243-*bis*, comma 8, lettera *e*), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (di seguito anche TUEL), in un periodo massimo di dieci anni.

Quanto all'asserita lesione degli ulteriori parametri, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che il legislatore, nel disciplinare la materia dei piani di riequilibrio a seguito della citata sentenza n. 18 del 2019, avrebbe tenuto conto delle caratteristiche dell'istituto e dell'affidamento degli enti che avevano impostato la programmazione finanziaria e adottato i documenti contabili, confidando nella legittimità della norma caducata.



2.- Anzitutto, giova ribadire la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali (sentenze n. 105 e n. 18 del 2019), assimilato, a questi fini, alla parifica dei rendiconti regionali (sentenza n. 49 del 2018).

3.- In punto di rilevanza, le questioni sollevate sono ammissibili in considerazione della necessità di applicare le norme sospettate d'illegittimità per monitorare, valutare e assumere decisioni in ordine alle modalità di attuazione del piano di riequilibrio, operazione che deve essere effettuata dalla Corte dei conti con cadenza semestrale, in quanto indefettibile per controllare l'andamento della procedura di predissesto.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 70, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma - quest'ultimo in relazione al Preambolo alla CDFUE, all'art. 3 TUE, all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU - nonché al «combinato disposto» dell'art. 119, sesto comma, con gli artt. 1, 2 e 3, Cost., sono inammissibili per grave carenza del percorso argomentativo.

Il giudice *a quo* evoca difatti cumulativamente una pluralità di parametri, alcuni dei quali interposti, e di principi di ampio respiro, e ciò anche in riferimento a norme che hanno un diverso contenuto precettivo. In tal modo, egli non motiva adeguatamente in ordine al contrasto tra i primi e le seconde.

In particolare, il rimettente non specifica quali dei differenti precetti espressi dai parametri evocati, che sono richiamati in una generica deduzione d'insieme e che non vengono adeguatamente esaminati, sarebbero stati in concreto lesi dalle disposizioni censurate: specificazione che sarebbe stata tanto più necessaria in considerazione della evidenziata eterogeneità delle norme da queste ultime poste.

Né il giudice *a quo*, pur avendo affermato che si sarebbe al cospetto di una legge-provvedimento, dà conto delle ragioni per cui le disposizioni censurate sarebbero ascrivibili a questa particolare categoria di norme, avuto particolare riguardo al requisito dell'incidenza su un numero limitato di destinatari: incidenza che egli afferma in maniera meramente assertiva, non avendo fornito alcun elemento concreto utile a darne riscontro.

In conclusione, deve ritenersi che il giudice *a quo* non abbia assolto l'onere di motivazione su di esso incombente in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di incostituzionalità prospettato in riferimento ai suddetti parametri, alla luce del consolidato orientamento di questa Corte secondo cui «non basta l'indicazione delle norme da raffrontare per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione» (*ex plurimis*, sentenza n. 212 del 2018).

5.- Nel merito, è pregiudiziale la questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., configurandosi come potenzialmente assorbente in caso di eventuale accoglimento (*ex multis*, sentenze n. 288 e n. 247 del 2019).

5.1.- La questione non è fondata. Il rimettente denuncia il difetto di omogeneità delle norme censurate, introdotte in sede di conversione, rispetto a quelle originariamente contenute nel d.l. n. 34 del 2019.

In disparte l'assertività di tale rilievo, non specificamente motivato, si osserva che il d.l. in esame è intitolato «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» e che l'articolo in cui si inseriscono i commi censurati è rubricato «Debiti enti locali».

In generale, la giurisprudenza costituzionale esige che la disposizione introdotta in sede di conversione non sia palesemente o totalmente estranea, o addirittura "intrusa", rispetto a contenuti e finalità del decreto-legge in cui viene inserita (*ex multis* sentenze n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019). Con particolare riferimento ai decreti-legge a contenuto eterogeneo ab origine quale quello in esame, occorre inoltre considerare specificamente il profilo teleologico, ossia il rispetto della *ratio* che li ispira (sentenza n. 154 del 2015), per cui «la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli» (ordinanza n. 34 del 2013).

Applicando i principi illustrati alla fattispecie in esame non v'è dubbio che il nesso teleologico sussista. Nel parere del Comitato per la legislazione si legge che il decreto-legge «contiene disposizioni di varia natura che appaiono ricondotte ad una cornice unitaria dalle due finalità, invero assai ampie, indicate dal preambolo: stabilire misure per la crescita economica e prevedere misure per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi; il decreto-legge appare così riconducibile alla categoria dei "provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo", da ritenere, ciononostante, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), rispondenti al requisito dell'omogeneità allorquando "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo"». Dai lavori preparatori (Camera dei deputati, Commissioni riunite V e VI, seduta 21 mag-



gio 2019) emerge che, ai fini della valutazione di ammissibilità delle proposte emendative, in considerazione degli ampi contenuti del decreto-legge, è stato adottato «un criterio di ordine finalistico, attribuendo un particolare rilievo alla coerenza delle finalità perseguite dalle proposte emendative con le principali finalità del provvedimento, quali risultanti dal titolo e dai Capi in cui è suddiviso il medesimo provvedimento, vale a dire: misure fiscali per la crescita economica, rilancio degli investimenti privati, tutela del made in Italy, nonché risoluzione di specifiche situazioni di crisi». In particolare, per quanto concerne l'emendamento in esame, esso è stato dichiarato ammissibile in quanto connesso a quelli recanti misure in favore degli enti locali, ivi comprese quelle volte alla riduzione del debito dei predetti enti.

Alla luce di tali considerazioni, le norme non risultano “intruse” rispetto alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite.

6.- Prima di passare all'esame delle altre censure di merito, occorre chiarire un equivoco in cui incorre l'Avvocatura generale dello Stato, in qualche modo condizionata da alcune proposizioni contenute nell'ordinanza di rimessione, della cui parziale inesattezza si dirà in prosieguo. Detto equivoco risiede nella convinzione che questa Corte abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, con riguardo all'intrinseca durata del piano di riequilibrio prevista nell'arco temporale di trent'anni.

Per quanto appresso più analiticamente argomentato, questa Corte non ha colpito la misura temporale del piano in sé considerata, bensì i meccanismi contabili previsti dalla disposizione viziata. Infatti, con la suddetta pronuncia è stato accertato il contrasto con gli «artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo» (sentenza n. 18 del 2019).

Veniva in quel contesto precisato che il piano di riequilibrio è ontologicamente finalizzato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. La norma dichiarata costituzionalmente illegittima si discostava radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme vincolate al rientro dal disavanzo.

Era quindi nell'utilizzazione “sviata” delle somme destinate al rientro il vulnus ai precetti costituzionali e non nella durata, in quanto tale, del programma. È evidente che consentire per un trentennio - ma il principio vale per qualsiasi deroga all'immediato rientro che consenta di allargare l'entità del disavanzo anziché ridurlo - all'ente territoriale di “vivere ultra vires” comporta l'aggravio del deficit strutturale, anziché il suo risanamento.

Ciò è tanto vero che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del rientro annuale, al massimo triennale e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Ogni periodo di durata superiore comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio, dimodoché «l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico» (sentenza n. 18 del 2019).

Quanto all'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. (allora, l'art. 119, sesto comma, non era stato evocato dal rimettente) era stata individuata: *a)* nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto di evitare il controllo semestrale della sezione regionale della Corte dei conti attinente alla corretta attuazione del piano; *b)* nel consentire loro di utilizzare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando la disponibilità - in termini di spesa corrente per l'intero trentennio - derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego contra legem delle anticipazioni di liquidità; *c)* nell'aggiramento delle complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denominava correttamente «canone concreto di controllo».

7.- Ciò premesso, le censure rivolte all'art. 38, comma 2-ter, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., sono fondate.



Per quel che si dirà più specificamente nel prosieguo è solo questa disposizione a essere in contrasto con i suddetti parametri, mentre le altre due - se interpretate in modo sistematico - risultano conformi e coerenti con le finalità del piano di riequilibrio.

Il censurato comma 2-ter dell'art. 38 stabilisce che la riproposizione del piano di riequilibrio deve contenere il ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato «ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi».

Come già accennato, il legislatore - fin dalla norma precedentemente oggetto di declaratoria di incostituzionalità (art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015) - ha consentito, alla luce di evidenti difficoltà di risanamento di alcune fattispecie concrete come quelle oggetto del giudizio *a quo*, di modificare i piani di riequilibrio, originariamente concepiti come unica e definitiva chance per l'ente locale di evitare il dissesto.

Da tale mutato orientamento del legislatore deriva che a essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è la durata astrattamente fissata nel limite di venti anni dalla tabella dell'art. 38, comma 1-terdecies, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, bensì il meccanismo di manipolazione del deficit che consente - come già la norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 18 del 2019 - di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione.

Tale meccanismo manipolativo consente, tra l'altro, una dilatazione della spesa corrente - pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata - che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo. Il censurato comma 2-ter autorizza, infatti, gli enti locali che si trovano nella situazione del Comune di Reggio Calabria a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit.

È fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo. Consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita.

Da ciò consegue che la gestione del Comune in predissesto, anziché essere strettamente raccordata al piano ritualmente approvato dal Ministero dell'interno e dalla Corte dei conti, riparte da un quadro incerto e irrazionalmente indeterminato, preclusivo di una serie di operazioni indefettibili per raccordare il nuovo piano di riequilibrio con quello approvato originariamente.

Gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. risultano, dunque, violati perché il censurato art. 38, comma 2-ter, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, esonera l'ente locale in situazione di predissesto da una serie di operazioni indefettibili per ripristinare l'equilibrio e, in particolare, dall'aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, dalla ricognizione delle situazioni creditorie e debitorie, dalla previa definizione degli accordi con i nuovi creditori e con quelli vecchi eventualmente non soddisfatti, nonché dalla ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle pregresse obbligazioni passive.

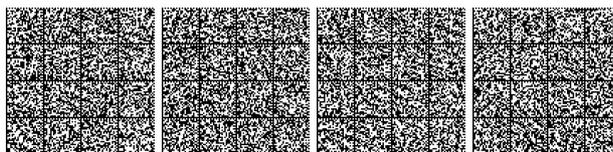
I predetti principi risultano violati insieme all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il profilo dell'equità intergenerazionale, in quanto il comma 2-ter del citato art. 38 consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo.

Analoga violazione sussiste sotto il profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l'ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato. È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «il bilancio è un "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, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (*ex plurimis*, sentenza n. 184 del 2016).

È evidente che un consistente lasso temporale, senza neppure specificare da quale bilancio consuntivo e da quale gestione annuale sia stato originato il deficit, interrompe completamente la correlazione tra attività del rappresentante politico e risultati imputati alle collettività amministrate succedentesi nel tempo.

7.1.- È, comunque, utile descrivere sinteticamente il meccanismo di sottostima consentito dalla disposizione illegittima, che esonera dalla elaborazione di alcuni elementi essenziali che articolano il piano di riequilibrio.

Quest'ultimo si fonda: *a)* su una determinazione aggiornata, sotto il profilo finanziario e giuridico, del disavanzo in relazione al quale vanno calcolate le quote annuali costanti di risorse da accantonare mediante sottrazione alla spesa corrente, secondo il numero di annualità del piano; *b)* sull'individuazione dei creditori con i quali va stipulato un coerente sistema di rateazione non superiore al piano di riequilibrio; *c)* sulla corretta e attendibile determinazione delle fonti di entrata per la medesima durata del piano di riequilibrio.



A questo meccanismo “necessario” il legislatore ha aggiunto, a partire dal 2013 (decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali», convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64), l’istituto delle anticipazioni di liquidità, vale a dire anticipazioni di cassa a “lunga restituzione”, al fine di eliminare, in via del tutto eccezionale, la morosità degli enti pubblici. Questa Corte, nel definire il perimetro entro il quale le anticipazioni di liquidità non sarebbero entrate in contrasto con la regola aurea dell’art. 119, sesto comma, Cost., aveva sottolineato come la misura di dette anticipazioni non potesse superare l’entità dei debiti inevasi e, conseguentemente, quella del disavanzo accertato prima che l’ente possa accedere alla richiesta di anticipazione (sentenza n. 181 del 2015).

Corollario di tale complesso ordito normativo è che la misura complessiva delle anticipazioni non può essere superiore a quella dei debiti inevasi al momento dell’ultima anticipazione.

Tale regola, custodita oltre che dalla clausola generale dell’art. 81 Cost. anche dalla specifica disciplina dei piani di riequilibrio (in particolare dai commi 6 e 7 dell’art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000), è stata derogata dalla norma illegittima. Questa consente di tenere più disavanzi (e, in definitiva, più bilanci paralleli) sui quali definire separatamente ad libitum sia l’uso irriuale delle singole anticipazioni, sia il calcolo dell’indebitamento e delle quote annuali di rientro.

Ciò spiega in particolare come, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, a fronte del deficit accertato dalla Commissione prefettizia a monte dell’unico piano di riequilibrio approvato dal Ministero dell’interno e dalla Corte dei conti - pari a euro 110.918.410,00, ripartito in dieci annualità di accantonamento di 11.091.804,10 - ci si trovi ora in presenza di anticipazioni di liquidità pari a euro 258.837.831,63 oltre ad un ulteriore prestito regionale per un servizio obbligatorio di parte corrente pari a euro 64.974.388,27 a fronte di una rata di accantonamento ventennale sottostimata in euro 2.538.485,47 annui.

Tale esito sarebbe stato precluso se il nuovo piano di riequilibrio avesse tenuto conto, in ossequio al principio di continuità dei bilanci e alle previsioni dei commi 6 e 7 dell’art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, della situazione economico-finanziaria complessiva e di quella debitoria correttamente stimata, nonché dei risultati delle singole gestioni succedutesi dopo l’approvazione del primo piano di riequilibrio. È costante l’orientamento di questa Corte secondo cui il «rendiconto - indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 - deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: *a)* il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; *b)* il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; *c)* lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell’esercizio in modo comparabile a quella dell’anno precedente e a quella che sarà determinata per l’esercizio successivo. Il secondo enuclea - dal contesto complessivo di cui al precedente punto *a)* - le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell’indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all’equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate. Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria» (sentenza n. 49 del 2018; in senso conforme, sentenza n. 274 del 2017).

Coerentemente con tali principi, più volte richiamati da questa Corte, i commi 6 e 7 dell’art. 243-bis del d.lgs. 267 del 2000 prevedono, tra i vari adempimenti necessari a redigere e a verificare la congruità del piano di riequilibrio: *a)* la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell’eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall’ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; *b)* l’individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell’anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l’equilibrio strutturale del bilancio, per l’integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio a partire da quello in corso alla data di accettazione da parte dei creditori del piano; *c)* l’indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio. È altresì previsto dal comma 7 che, ai fini della predisposizione del piano, l’ente è tenuto a effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell’art. 194 del TUEL.

Il perimetro costituzionale disegnato da tali disposizioni consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati affinché l’oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell’equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione.



8.- Infine, le censure rivolte ai commi 1-*terdecies* e 2-*bis* dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., non sono fondate nei sensi e nei limiti appresso specificati.

I commi 1-*terdecies* e 2-*bis* dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019 devono essere inquadrati nel contesto sistematico del TUEL dopo la declaratoria d'incostituzionalità del comma 2-*ter* del medesimo art. 38.

L'art. 38, comma 1-*terdecies*, sostituisce la tabella di cui al comma 5-*bis* dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, già introdotta dall'art. 1, comma 888, della legge n. 205 del 2017, con un nuovo prospetto che tiene conto, ai fini della durata massima del piano di riequilibrio, del rapporto tra passività maturate e impegni di parte corrente, rapporto che per la classe dei Comuni di entità demografica superiore ai 60.000 abitanti può oltrepassare la percentuale del cento per cento.

L'art. 38, comma 2-*bis*, dispone: «[g]li enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'articolo 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente, possono riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'articolo 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205».

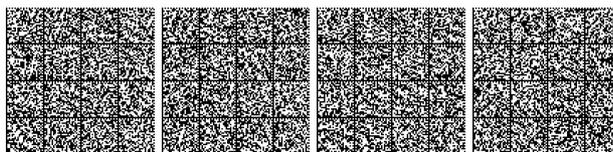
L'art. 1, comma 888, della legge n. 205 del 2017 dispone che il piano di riequilibrio disciplinato dall'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 possa essere prolungato dal precedente termine di dieci anni fino a un termine «di durata compresa tra quattro e venti anni» sulla base del rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato, secondo la tabella sostituita dal precedente comma 1-*terdecies* dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito.

Il successivo comma 889 del medesimo art. 1 della legge n. 205 del 2017 prevede che «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione, ai sensi dell'articolo 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima della data di entrata in vigore della presente legge, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, al fine di usufruire delle modifiche introdotte dal comma 888 del presente articolo. Gli enti locali che intendono avvalersi di tale facoltà trasmettono la deliberazione consiliare contenente la relativa richiesta alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno nel termine di quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dalla data di esecutività della deliberazione di cui al periodo precedente, approva il piano rimodulato o riformulato, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria. Al procedimento di formazione e di approvazione del piano si applicano le disposizioni degli articoli 243-*bis*, commi 6, 7, 8, 9 e 9-*bis*, e 243-*quater* del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; i termini previsti dal citato articolo 243-*quater* sono ridotti alla metà. Per gli enti locali per i quali la competente sezione regionale della Corte dei conti, alla data di entrata in vigore della presente legge, ha già accertato il grave mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano originario, ferme restando le eventuali misure prescritte ai sensi dell'articolo 148-*bis* del citato testo unico, un ulteriore mancato rispetto degli obiettivi del nuovo piano rimodulato o riformulato, accertato nell'ambito della procedura di controllo di cui all'articolo 243-*quater*, comma 6, del medesimo testo unico, costituisce reiterazione del mancato rispetto degli obiettivi ai sensi del comma 7 del citato articolo 243-*quater*».

Così ricostruito il quadro sistematico in cui si inseriscono le disposizioni denunciate, occorre preliminarmente ribadire l'inesattezza dell'affermazione del giudice rimettente, secondo cui il termine decennale sarebbe indefettibile per effetto della sentenza di questa Corte n. 18 del 2019. È invece corretto il rilievo in base al quale è suo compito valutare la rimodulazione del piano di riequilibrio, a seguito di una modifica normativa intervenuta durante la sua vigenza, e che tale valutazione non è possibile in presenza di un meccanismo di calcolo avulso dalla reale situazione amministrativo-contabile.

Tale meccanismo viene tuttavia rimosso dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 38, comma 2-*ter*, e da ciò deriva che delle altre due disposizioni censurate può essere fornita una interpretazione costituzionalmente orientata, diversa da quella del giudice *a quo*.

È costante infatti l'orientamento di questa Corte secondo cui anche le norme finanziario-contabili afferenti agli enti territoriali - ancorché connotate da un peculiare rapporto con il parametro costituzionale dell'equilibrio dinamico (*ex plurimis*, sentenza n. 155 del 2015) - sono soggette alla regola «dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compa-



tibile con i parametri costituzionali. Al contrario, ove fosse possibile solo [l'ipotesi ermeneutica adottata dalla Sezione rimettente] ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento - in contrasto con l'art. 81 Cost. - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi» (sentenza n. 279 del 2016).

Una volta chiarito che questa Corte non ha mai individuato un limite temporale alla durata del piano di riequilibrio, è altresì vero che in più occasioni il legislatore statale è stato ammonito sulle potenziali conseguenze negative delle deroghe alla fisiologica situazione dell'equilibrio del bilancio, che di regola andrebbe ripristinata immediatamente dall'amministrazione, nel corso del cui mandato il disavanzo si è venuto a formare. Così, è stato più volte ribadito che, «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017).

Nondimeno, con la sentenza n. 18 del 2019 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima non la durata trentennale in sé considerata, bensì il meccanismo privo di sostenibilità economico-finanziaria che la disposizione denunciata autorizzava secondo prospettive di indebitamento illimitate.

In tale ottica non è quindi la durata ventennale del riequilibrio a essere dirimente nel presente scrutinio di legittimità costituzionale, bensì la configurazione astratta delle norme di risulta, una volta eliminata la possibilità di prendere a riferimento risultati di amministrazione separati.

Secondo tale angolo di osservazione, l'art. 38, comma 1-terdecies, del d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, si limita a sostituire la tabella che dovrà essere presa a riferimento per rimodulare il piano di riequilibrio, ma non crea un automatismo applicativo, e neppure determina la denunciata arbitrarietà dei poteri conferiti all'ente locale dalla disposizione contenuta nel comma 2-ter, dal momento che il nuovo piano dovrà superare lo scrutinio di sostenibilità della Corte dei conti.

Il comma 2-bis del medesimo art. 38, a sua volta, detta la nuova procedura per "riproporre il piano", ma non certo per renderlo esecutivo nei termini con cui viene redatto dall'ente locale, poiché tale riproposizione dovrà essere sottoposta alla procedura di controllo precedentemente evocata.

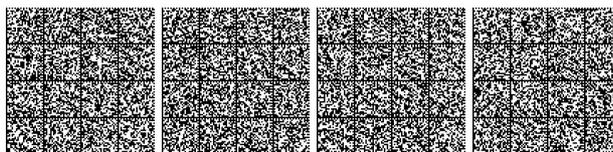
Ciò comporta che una non corretta e inattendibile determinazione di una nuova rata di accantonamento pluriennale e un uso delle anticipazioni di liquidità per la copertura di nuove spese - fenomeni lamentati dal giudice rimettente - non potranno essere oggetto di approvazione proprio alla luce dei meccanismi previsti dal procedimento di modifica del piano di riequilibrio.

Il richiamo, contenuto nel citato comma 2-bis, ai commi 888 e 889 della legge n. 205 del 2017 riguarda, infatti, l'allungamento del limite temporale del piano e i limiti e le modalità attraverso le quali il medesimo potrà essere sottoposto all'approvazione della Corte dei conti, non certo un arbitrario meccanismo aritmetico, come afferma il rimettente.

Il comma 889 ribadisce l'intangibilità dei tempi di pagamento negoziati con i creditori - e quindi anche di quelli previsti nel piano decennale attualmente in vigore - e specifica la procedura per l'adozione, per il controllo della Corte dei conti e per l'approvazione definitiva del nuovo piano da parte del Consiglio comunale. Ciò chiarisce che non vi può essere alcuna determinazione unilaterale dell'entità e della durata del piano da parte dell'ente locale, in quanto esso dovrà essere sottoposto a un attento sindacato di natura tecnico-giuridica (*ex plurimis*, sentenza n. 39 del 2014) da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, secondo i canoni dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000. Tale sindacato dovrà, tra l'altro, riguardare lo stato di attuazione del vecchio piano di pagamento dei creditori, l'esistenza di eventuali debiti fuori bilancio, la previa procedura di riconoscimento degli stessi, la previa negoziazione con gli ulteriori creditori eventualmente emersi dopo l'approvazione del piano decennale (con la conseguente diacronica struttura del nuovo piano, scaglionato secondo obbligazioni passive nuove e pregresse), la verifica che le anticipazioni di liquidità siano effettivamente servite per il pagamento di debiti maturati negli esercizi anteriori e non siano surrettiziamente computate tra le fonti di copertura della spesa corrente e che sia assicurata l'iscrizione - analiticamente specificata - del rimborso dei prestiti nella parte passiva del bilancio.

Dette operazioni sono - come si evince dalla struttura del citato art. 243-bis e, in particolare, dei suoi commi 6 e 7 - necessarie e propedeutiche per quantificare il disavanzo e le sue modalità di riparto ventennale.

Una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-ter, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, il combinato delle ulteriori disposizioni censurate è dunque suscettibile di una interpretazione *secundum Constitutionem* nei sensi e nei limiti precisati e ciò determina la non fondatezza delle censure a esse rivolte.



9.- Tenuto conto della tormentata genesi legislativa delle norme oggetto del presente giudizio e della ricaduta della presente pronuncia sulle fattispecie concrete interessate da complesse vicende di risanamento, è opportuno ribadire che la normativa di risulta, dopo l'accoglimento delle questioni attinenti all'art. 38, comma 2-ter, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, è immediatamente applicabile anche in assenza di ulteriori interventi legislativi.

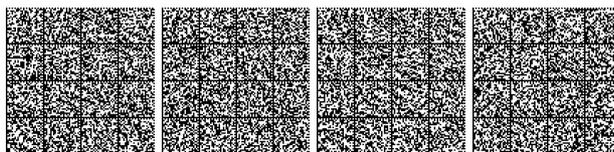
Innanzitutto, come già precisato per analoga fattispecie, anche la presente evidenzia importanti peculiarità originarie indubbiamente dall'interruzione del controllo della spesa nel lasso temporale intercorso tra l'approvazione del piano decennale e la presente pronuncia. E quindi si pone il problema delle gestioni intervenute senza un aggiornato piano di riequilibrio come questa Corte ha già chiarito in una recente pronuncia, relativa a una fattispecie analoga, riferita alla gestione contabile di una amministrazione comunale: «[s]e, da un lato, l'amministrazione comunale, fino alla data della presente pronuncia, ha gestito realmente partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, in tal modo peggiorando lo stato dei propri conti, dall'altro lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni. Ne è derivato che tale gestione si è dipanata in una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali in itinere non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa. [...] A ben vedere - proprio in ragione della peculiarità del diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese - si è in presenza di una graduazione "naturale" degli effetti temporali della presente sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese» (sentenza n. 4 del 2020).

Con riguardo alla situazione venutasi a creare nel lungo arco temporale prima ricordato, l'ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge precedentemente precisati. A tal fine, la normativa di risulta già consente: a) di calcolare correttamente un unico risultato di amministrazione; b) di determinare - nel rispetto del principio di continuità - le risultanze degli esercizi di bilancio successivi al 2013, imputando a ciascuna amministrazione in carica le risultanze economico-finanziarie della propria gestione; c) di determinare l'entità del debito contratto con le anticipazioni di liquidità e le modalità del suo rimborso; d) di determinare le quote annuali di rientro dal disavanzo e la durata temporale del rientro attraverso il rapporto passività-impegni di spesa corrente; e) di redigere il piano in modo da consentire il sindacato in ordine alla sua sostenibilità da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti ai fini dell'eventuale approvazione di quest'ultima.

10.- Rimane fermo l'ammonimento di questa Corte circa l'intrinseca pericolosità di «soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio [...]. La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. [...] Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore» (sentenza n. 18 del 2019).

Al di là del fatto che i poteri di prevenzione e riscontro sui bilanci degli enti locali scontano necessariamente la complessità di situazioni locali di penuria finanziaria endemica, non può sottacersi che il quadro costituzionale e normativo vigente avrebbe consentito - e consente - di affrontare le situazioni patologiche in modo più appropriato di quel che è avvenuto negli esercizi più recenti.

È stato già segnalato - con riguardo agli enti territoriali - che «l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (sentenza n. 4 del 2020). In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue «che tutte le disfunzioni [...] devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità - proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali - devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali» (sentenza n. 4 del 2020).



Quanto ai meccanismi di prevenzione, occorre poi ricordare che 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, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale, come quella in esame.

Il comma 3 dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 - disposizione introdotta dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito - prevede che, «[q]ualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria», mentre l'art. 243-quater, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che, «[i]n caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando, in sede di controllo effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia».

Questa Corte ha precisato che si tratta controlli di legittimità-regularità sui bilanci di natura preventiva, finalizzati a evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio (sentenze n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013). La loro tempestiva attivazione dopo l'approvazione del piano di rientro decennale - unitamente al controllo semestrale ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 243-quater del d.lgs. n. 267 del 2000 - avrebbe potuto interdire quelle gestioni che hanno costretto il legislatore a intervenire per l'ulteriore prolungamento della procedura di predissesto.

È vero che nei casi che hanno originato la fattispecie normativa in esame e quella inerente alla sentenza n. 18 del 2019 gli enti locali coinvolti non avevano reso ostensibile l'andamento storico delle passività, l'indicazione dei presupposti per attivare le anticipazioni di liquidità e gli altri elementi previsti dai commi 6 e 7 dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000. Tuttavia, la Corte dei conti ben dispone, anche in sede di controllo, del potere di ordinare tempestivamente incumbenti istruttori secondo le modalità dell'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il quale prevede che «la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453».

Ciò, soprattutto con riguardo all'attuazione dei piani di riequilibrio più problematici, avrebbe probabilmente consentito di prevenire una così rapida espansione dei deficit in lassi temporali relativamente brevi.

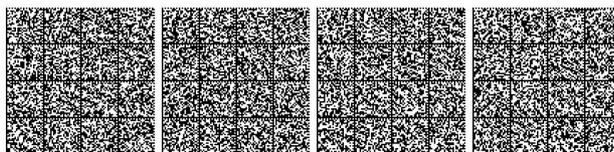
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, sollevate dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, in riferimento agli artt. 3, 24, 70, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma - quest'ultimo in relazione al Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, entrambi ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848 -, nonché all'art. 119, sesto comma, in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, in riferimento all'art. 77 Cost., con l'ordinanza in epigrafe;



4) dichiara non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-terdecies e 2-bis, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, sollevate dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200115

N. 116

Sentenza 19 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Approvazione, mediante legge, del Programma operativo straordinario (POS) della Regione Molise 2015-2018 - Recepimento in atto normativo del contenuto di provvedimento amministrativo - Irragionevolezza, nonché violazione dei principi di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 34-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise nel procedimento vertente tra l'Istituto Neurologico Mediterraneo Neuromed IRCCS srl e il commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario del Molise e altri, con ordinanza del 15 novembre 2018, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto Neurologico Mediterraneo Neuromed IRCCS srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Giancarlo Coraggio ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto *l*), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

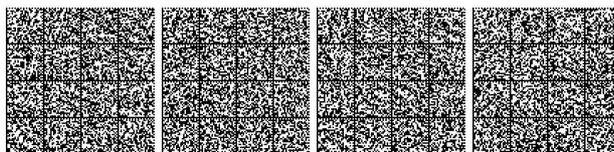
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 49 del 2019, il Tribunale amministrativo regionale per il Molise ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

1.1.- La norma censurata approva il programma operativo straordinario (POS) per la Regione Molise per il triennio 2015-2018, allegato all'Accordo sancito nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 3 agosto 2016 (Accordo concernente l'intervento straordinario per l'emergenza economico-finanziaria del Servizio sanitario della Regione Molise e per il riassetto della gestione del Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 604, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) e recepito con decreto del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della predetta Regione Molise n. 52 del 12 settembre 2016, così disponendo: «1. In considerazione della necessità di assicurare la prosecuzione dell'intervento volto ad affrontare la grave situazione economico finanziaria e sanitaria della regione Molise e a ricondurre la gestione nell'ambito dell'ordinata programmazione sanitaria e finanziaria, anche al fine di adeguare i tempi di pagamento al rispetto della normativa dell'Unione europea, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 604 e 605, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, tenuto anche conto del contributo di solidarietà interregionale riconosciuto dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, di cui al verbale della seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 23 dicembre 2015, nella misura di 30 milioni di euro per l'anno 2015, di 25 milioni di euro per l'anno 2016 e di 18 milioni di euro per l'anno 2017: *a*) il commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della regione Molise dà esecuzione al programma operativo straordinario 2015-2018, allegato all'accordo sancito nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 3 agosto 2016 (rep. atti n. 155/CSR) e recepito con decreto del medesimo commissario ad acta n. 52 del 12 settembre 2016, che con il presente decreto è approvato, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione; [...]».

2.- Il TAR Molise - nell'ambito del giudizio di impugnazione del POS e dei suoi provvedimenti attuativi -, a fronte dell'eccezione della difesa statale di improcedibilità del ricorso a seguito dell'intervento dell'art. 34-*bis* del d.l. n. 50 del 2017, solleva questione di legittimità costituzionale.

Il Collegio remittente premette di avere rigettato, nell'ambito di precedenti giudizi, le eccezioni d'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse a seguito dell'intervenuta legificazione del POS, interpretando il censurato art. 34-*bis* come se avesse recepito e legificato soltanto il contenuto che sopravvive al vaglio di validità di atti e provvedimenti. Sennonché, a fronte dell'opposta lettura del citato art. 34-*bis* adottata dal Consiglio di Stato - che assume l'improcedibilità del ricorso sull'assunto che l'avvenuto recepimento del POS ad opera di una norma di legge statale priva le parti di ogni interesse a vedere decisi dinanzi al giudice amministrativo i ricorsi giurisdizionali avverso il POS medesimo - si determina a sollevare questioni di legittimità costituzionale.



2.1.- Viene sostenuta, innanzitutto, la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto, in difformità dai principi di ragionevolezza e di non contraddizione, nonché dei principi di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione, verrebbe recepito in norma di legge il contenuto di un provvedimento amministrativo che potrebbe essere affetto da vizi di illegittimità. Un particolare profilo di illogicità e contraddittorietà deriverebbe dall'inciso «ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione», non essendo chiaro se, con questa espressione, si affermi che la norma di legge possa validare anche gli atti e i provvedimenti del tutto illegittimi, ivi compresi gli atti attuativi del POS, ovvero se s'intenda l'esatto contrario, vale a dire che la validità degli atti e dei provvedimenti recepiti nella norma di legge sia il presupposto inderogabile della legificazione e che gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'attuazione del POS siano fatti salvi a condizione che gli atti e i provvedimenti adottati siano validi.

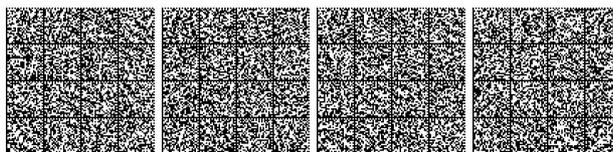
In secondo luogo, il Collegio remittente prospetta la violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., anche in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, reputando la norma censurata una legge-provvedimento diretta a «disattivare» la tutela giurisdizionale avverso gli atti del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro, interferendo sulle decisioni dell'autorità giurisdizionale.

La terza questione, infine, riguarda la violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 120 Cost., stante la riconducibilità della disciplina legislativa in esame alla materia «tutela della salute», spettante alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, materia nella quale alle leggi statali è riservata la sola fissazione dei principi fondamentali. La forza di legge conferita al POS comporterebbe inoltre rilevanti interferenze su atti che nascono da processi co-decisionali e che non potrebbero essere modificati da provvedimenti unilaterali di una delle parti pubbliche, in assenza di coinvolgimento dell'altra. La violazione deriverebbe anche dall'irragionevole estromissione degli organi regionali dalla funzione di rivedere le proprie leggi nell'ottica degli obiettivi di risanamento, il che - prosegue il TAR Molise - non sarebbe giustificabile neppure alla luce di esigenze legate al coordinamento della finanza pubblica spettante alla legge statale. D'altronde, i limiti all'autonomia legislativa concorrente della Regione nel settore della tutela della salute e della gestione del servizio sanitario, che possono essere imposti alla luce degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, non potrebbero tuttavia comportare una pretermissione del momento consensuale o concertativo inter-istituzionale.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

In via preliminare viene evidenziato che la norma oggetto di sindacato risulta adottata, secondo quanto si desume anche dalla relazione tecnica, «in considerazione della necessità di assicurare la prosecuzione dell'intervento volto ad affrontare la grave situazione economico-finanziaria e sanitaria della Regione Molise e a ricondurre la gestione nell'ambito dell'ordinata programmazione sanitaria e finanziaria, anche al fine di adeguare i tempi di pagamento al rispetto della normativa dell'Unione europea, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 604 e 605, della legge 23 dicembre 2014, n. 190».

Esponde l'Avvocatura generale che gli interventi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del Servizio sanitario regionale previsti nell'originario piano di rientro della Regione Molise, avviati nel 2007 e non realizzati nelle dimensioni e nei tempi ivi previsti, sono proseguiti e sono stati aggiornati con successivi programmi operativi, adottati dal commissario straordinario ai sensi dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». Nell'anno 2010, atteso il persistente inadempimento della Regione Molise agli obblighi derivanti dal piano di rientro e le riscontrate difficoltà nella sua attuazione, è stata attivata la procedura di cui all'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, conclusasi nell'anno 2012 con la nomina di un commissario ad acta, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 7 giugno 2012. La funzione commissariale è stata poi nuovamente assegnata al Presidente pro-tempore della Regione con deliberazione del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013. Nonostante tutti gli interventi straordinari attivati in applicazione della legislazione emergenziale in materia di piani di rientro dai disavanzi sanitari, la grave situazione economica e strutturale in cui continuava a versare il Servizio sanitario regionale molisano induceva il legislatore nazionale a stanziare un ulteriore fondo straordinario, nella misura massima di 40 milioni di euro (come previsto dall'art. 1, commi 604 e 605, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015»), la cui erogazione veniva condizionata alla positiva verifica, da parte dei Tavoli tecnici di monitoraggio, dell'effettiva attuazione dello specifico Accordo tra lo Stato e le Regioni sancito nella Conferenza permanente del 3 agosto 2016, concernente l'intervento straordinario per l'emergenza economico-finanziaria del Servizio sanitario della Regione Molise e per il riassetto della gestione del medesimo Servizio. Tale intervento straordinario è stato formalizzato nel POS 2015/2018, allegato all'Accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2016 e recepito, poi, con decreto commissariale n. 52 del 2016.



È in questo quadro - sottolinea la difesa statale - che si muove dunque la misura legislativa censurata, indirizzata a fronteggiare gli impegni assunti con gli interventi straordinari attivati, al fine di recuperare la grave situazione economico-finanziaria e sanitaria regionale e ricondurre la gestione nell'ambito dell'ordinata programmazione sanitaria e finanziaria, dando concreta attuazione agli interventi strutturali previsti nel POS.

Entrando nel dettaglio delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Molise, la difesa dell'interveniente innanzitutto valorizza la presenza di un accordo sancito in Conferenza permanente. Con particolare riferimento alla presunta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l'attivazione della procedura di concertazione con le autonomie territoriali sarebbe già di per sé indicativa della ragionevolezza del successivo intervento normativo.

Quanto alla censura concernente gli artt. 24, 103 e 113 Cost., anche in relazione agli artt. 16 e 13 CEDU, sarebbe anch'essa destituita di fondamento, perché nelle ipotesi, quale quella in esame, di riconduzione dell'atto amministrativo entro un provvedimento formalmente legislativo, la tutela giurisdizionale verrebbe comunque garantita, in quanto il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implicherebbe solamente un mutamento delle forme della tutela giurisdizionale, passando dal giudice "comune" a quello costituzionale. La censura relativa alla asserita violazione dell'art. 103 Cost., in particolare, sarebbe inammissibile per assoluto difetto di motivazione.

Né, infine, prosegue l'Avvocatura, maggior pregio rivestirebbe il prospettato dubbio di violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 120 Cost.

Il TAR Molise incorrerebbe, infatti, in un vistoso errore di prospettiva, poiché censura ciò che in realtà sarebbe l'effetto necessitato - e pienamente legittimo - non tanto dell'attribuzione al decreto del commissario ad acta approvativo del POS della forza e del valore di legge, quanto piuttosto - a monte - dell'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti al commissario straordinario per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata.

Sostiene, dunque, l'Avvocatura che nessuna lesione della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica assegnata alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., potrebbe derivare dalla legificazione del POS, né, tantomeno, alcuna rilevante interferenza su un atto che nasce da un processo co-decisionale potrebbe fondatamente postularsi quale conseguenza della legificazione, posto che la norma denunciata si è limitata a recepire integralmente i contenuti del POS, a sua volta approvato in Conferenza Stato-Regioni, e cioè concertato proprio con le autonomie territoriali.

4.- Con memoria del 24 aprile 2020, depositata il successivo 26 aprile, si è costituito l'Istituto Neurologico Mediterraneo Neuromed IRCCS srl.

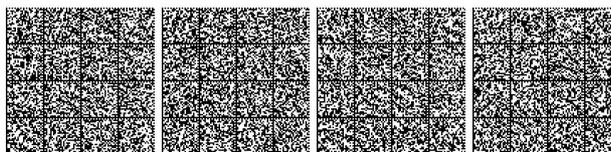
In punto di fatto, viene segnalato che, per quanto riguarda la posizione dell'IRCCS, ricorrente nel giudizio *a quo*, la riorganizzazione della rete ospedaliera molisana sarebbe basata su un presupposto palesemente erroneo, che comporta il riconoscimento di un numero di posti letto inferiore rispetto a quello effettivo. Ciò sarebbe, appunto, accaduto con il POS 2015-2018, approvato con decreto commissariale n. 52 del 2016 e attuato con successivi provvedimenti (decreti del commissario ad acta n. 14 del 28 febbraio 2017, n. 47 del 28 agosto 2017, n. 10 del 16 febbraio 2018), tutti impugnati per tale motivo innanzi al TAR Molise. Viene altresì ricordato che quest'ultimo, con ordinanza 7 dicembre 2016, n. 167, avrebbe preso atto del "mancato coordinamento" del POS con l'atto di programmazione 2014, che riconosce all'istituto 156 posti letto anziché i 145 attualmente pianificati.

Tanto premesso, aderendo alle motivazioni addotte dall'ordinanza di rimessione a sostegno della richiesta dichiaratoria di incostituzionalità, l'IRCCS deduce, in particolare, che la norma censurata sarebbe ispirata all'unico intento, seppure non esplicitato, di incidere direttamente sulle decisioni del giudice amministrativo nei giudizi in corso.

Inoltre, sarebbe ravvisabile un contrasto con l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbero elementi in grado di giustificare il regime speciale riservato alla Regione Molise.

A parere dell'IRCCS, il censurato art. 34-*bis* violerebbe inoltre gli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost., poiché, disponendo una generica approvazione del POS, renderebbe dubbio l'ambito della legificazione, con conseguente incertezza sulla riferibilità della stessa al solo atto presupposto o anche a quelli attuativi.

5.- In data 27 aprile 2020 l'IRCCS ha depositato una memoria, nella quale - oltre a ribadire le argomentazioni precedentemente sviluppate - sottolinea che il POS in esame è stato oggetto di accertamento giudiziale, definito con sentenze di primo grado valide ed efficaci, per lo più non sospese in via cautelare dal Consiglio di Stato. Pertanto, posto che il giudice amministrativo ha dichiarato l'illegittimità (sotto diversi e molteplici profili) del decreto del commissario ad acta n. 52 del 2016 e dei suoi decreti attuativi e la legge provvedimento in esame interviene in modo contrastante con tali decisioni, quest'ultima - sulla base di una supposta sovrapposibilità tra giudicato e giudicato cautelare - configurerebbe un'ipotesi «del tutto assimilabile al provvedimento amministrativo, ex art. 21-*septies* della legge n. 241 del 1990, per elusione o violazione del giudicato».



6.- In forza delle nuove modalità previste dal punto 1), lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 20 aprile 2020, in data 12 maggio 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato brevi note, richiama integralmente le argomentazioni precedentemente sviluppate e, in particolare, soffermandosi sulla «marginalità» delle contestazioni relative al contenuto del POS oggetto del giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

La disposizione approva il programma operativo straordinario (POS) per la Regione Molise per il triennio 2015-2018, allegato all'Accordo sancito nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 3 agosto 2016 (Accordo concernente l'intervento straordinario per l'emergenza economico-finanziaria del Servizio sanitario della Regione Molise e per il riassetto della gestione del Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 604, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) e recepito con decreto del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della predetta Regione Molise n. 52 del 12 settembre 2016.

1.1.- Il rimettente lamenta, innanzitutto, la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto la disposizione censurata, in contrasto con i principi di ragionevolezza, non contraddizione, legalità e imparzialità della pubblica amministrazione, recepirebbe in norma di legge il contenuto di un provvedimento amministrativo - il POS - potenzialmente illegittimo, con l'effetto di sanare e validare, in via postuma, i vizi di quel provvedimento programmatico nonché quelli dei provvedimenti attuativi di esso.

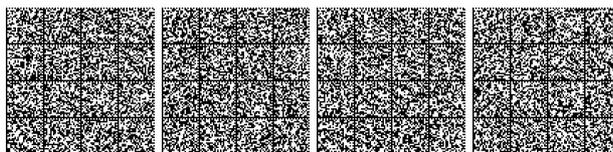
Il censurato art. 34-*bis* violerebbe, inoltre, gli artt. 24, 103 e 113 Cost., «posti anche in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU», in quanto interferirebbe con la funzione giurisdizionale, incidendo sulla risoluzione di controversie in corso aventi ad oggetto il POS legificato.

A parere del TAR Molise, infine, il legislatore statale avrebbe violato gli artt. 117, primo e terzo comma, e 120 Cost., in quanto avrebbe adottato norme di dettaglio in un ambito riconducibile alla materia della tutela della salute, spettante alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, nella quale alle leggi dello Stato è riservata la fissazione dei principi fondamentali. Inoltre, il recepimento in legge del POS renderebbe quest'ultimo prevalente sull'Accordo tra Stato e Regioni, realizzando rilevanti interferenze su atti che nascono da processi co-decisionali. Tale intervento non sarebbe giustificabile neppure nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica spettante alla legge statale, innanzitutto perché, a tenore dell'art. 120, secondo comma, ultimo periodo, Cost., quando il Governo si sostituisce ad organi delle Regioni, la legge deve definire sempre «le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»; in secondo luogo - prosegue il giudice *a quo* - se pure l'autonomia legislativa concorrente della Regione nel settore della tutela della salute e della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, tuttavia il momento consensuale o concertativo inter-istituzionale non può essere del tutto pretermesso, restando pur sempre necessario che la Regione, in qualche modo, si esprima sugli interventi indicati dai programmi operativi.

2.- In via preliminare, occorre considerare il riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, evocati dal giudice remittente in quanto «posti anche in relazione» agli artt. 24, 103 e 113 Cost.

La costante giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che le norme della Convenzione non sono parametri direttamente invocabili per affermare l'illegittimità costituzionale d'una disposizione dell'ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall'art. 117, primo comma, Cost. (*ex plurimis* sentenza n. 236 del 2016, ordinanze n. 21 del 2014, n. 286 del 2012, n. 180 del 2011 e n. 163 del 2010). Il giudice remittente non ha menzionato tale parametro a supporto della questione in cui sono evocate le disposizioni della CEDU, ma solo, inequivocabilmente, a supporto dell'ultima questione, unitamente al terzo comma del medesimo art. 117 Cost. e all'art. 120 Cost.

I riferimenti alle norme convenzionali devono, dunque, considerarsi solo atti a svolgere un ruolo rafforzativo delle censure (sentenze n. 236 e n. 12 del 2016, ordinanza n. 286 del 2012).



3.- Sempre al fine della perimetrazione delle questioni di legittimità costituzionale, va ricordato che, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), essa è definita unicamente dall'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenze n. 222 del 2018, n. 327 e n. 50 del 2010).

Resta estranea quindi all'esame di questa Corte l'ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dalla parte costituita in giudizio, in riferimento agli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost.

4.- Non costituisce, invece, impedimento all'esame del merito la circostanza che il TAR remittente - dopo aver adottato, in precedenti giudizi, una lettura della disposizione censurata secondo cui essa avrebbe recepito e legificato soltanto il contenuto che fosse sopravvissuto al vaglio di legittimità, non determinando l'improcedibilità dei ricorsi - ha aderito all'opposta interpretazione del giudice di appello dell'art. 34-*bis* (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 aprile 2018, n. 2501; ordinanze 12 ottobre 2018, n. 4989 e n. 4988), sottoponendolo al vaglio di legittimità costituzionale.

4.1.- Questa Corte, infatti, ha riconosciuto la facoltà di scelta del giudice di primo grado esposto all'alternativa di adeguarsi, pur reputandola incostituzionale, all'interpretazione affermata dal giudice d'appello e non ancora consolidata come diritto vivente, o assumere, in contrasto con essa, una decisione probabilmente destinata ad essere riformata. In tali ipotesi, infatti, «la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l'unica via idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una norma ritenuta costituzionalmente illegittima» (sempre sentenza n. 240 del 2016).

5.- Ai fini dell'esame delle censure è opportuno precisare che oggetto del giudizio è senza dubbio una legge-provvedimento poiché - come si è detto - essa eleva a livello legislativo una disciplina già oggetto di un atto amministrativo, il POS, ed è ispirata da particolari esigenze, identificabili (in base all'*incipit* dello stesso art. 34-*bis*) nella necessità di «assicurare la prosecuzione dell'intervento volto ad affrontare la grave situazione economico finanziaria e sanitaria della regione Molise». Essa contiene, pertanto, disposizioni che hanno contenuto particolare e concreto, in quanto recepiscono, appunto, il contenuto del Programma, così investendo le strutture sanitarie regionali.

Si tratta di un esercizio del potere legislativo che in linea di principio questa Corte ha sempre ritenuto non contrario alla Costituzione, sul presupposto che le leggi-provvedimento non sono incompatibili, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri in essa stabilito (sentenze n. 181 del 2019 e n. 85 del 2013); esse devono però soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2017, n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale «deve essere “valutata in relazione al loro specifico contenuto” (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), “essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenza n. 288 del 2008)”» (sentenza n. 181 del 2019).

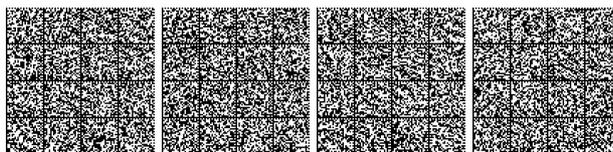
6.- La questione è fondata.

6.1.- Di fatto la tematica negli ultimi tempi è emersa con frequenza nel vagliare la legittimità delle leggi regionali che avevano provveduto in luogo dell'amministrazione, come invece prevedeva il legislatore nazionale.

In questi casi la Corte, nel sanzionare l'intervento legislativo regionale, non si è limitata a prendere atto del contrasto con il principio fondamentale formulato dalla legge statale, ma ha anche valorizzato il ruolo svolto dal procedimento amministrativo nell'amministrazione partecipativa disegnata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Il portato delle numerose pronunce in materia è stato di recente puntualizzato nel senso che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018).

7.- L'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della “riserva di amministrazione” nel nostro ordinamento.



In effetti, se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto.

8.- L'applicazione di questo criterio al caso in esame induce a concludere nel senso della irragionevolezza della disposizione in questione.

9.- Non vi è dubbio infatti che l'oggetto della legificazione abbia tutte le caratteristiche di una materia ragionevolmente inquadrabile fra quelle naturaliter amministrative, come del resto ritenuto dallo stesso legislatore statale del 2014.

Si è ricordato che la disciplina legificata era contenuta in un atto generale di pianificazione, e quindi dalle rilevanti ricadute su tutte o gran parte delle strutture sanitarie regionali. Le scelte da effettuare, destinate a riverberarsi sulla salute dei cittadini molisani, richiedevano, dunque, al massimo grado un'adeguata conoscenza di dati di fatto complessi e di non facile lettura, dati che solo una istruttoria amministrativa approfondita, e arricchita dalla partecipazione degli enti interessati, poteva garantire.

Non è un caso dunque che il contenzioso da cui prende le mosse la questione di legittimità costituzionale in esame sia incentrato sulla mancata partecipazione all'istruttoria e sulla conseguente inadeguatezza della stessa.

10.- La complessità delle scelte e il numero degli interessi in gioco fanno presumere un ampio ricorso ad un contenzioso di questo tipo, e del resto, è essenzialmente per esorcizzare questo rischio che è stata emanata la legge in questione, secondo la condivisibile lettura del Consiglio di Stato, che, sulla base dell'art. 34-*bis* censurato, ha concluso nel senso della inammissibilità dei ricorsi proposti avverso il provvedimento per sopravvenuta carenza di interesse (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 aprile 2018, n. 2501).

10.1.- Ciò, fra l'altro, riconduce l'intervento normativo nell'ambito delle leggi di sanatoria, in quanto inteso a fornire "copertura legislativa" a precedenti atti amministrativi (sentenza n. 356 del 1993 e ordinanza n. 352 del 2006); leggi in ordine alle quali questa Corte ha affermato che non sono costituzionalmente precluse in via di principio, ma che «tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso» (sentenza n. 14 del 1999).

11.- Il richiamo ad un maggior rigore mette in evidenza una delle caratteristiche dell'azione amministrativa che è stata già apprezzata in termini generali, e cioè l'esistenza di un successivo vaglio giurisdizionale (sentenze n. 258 del 2019 e n. 20 del 2012); vaglio necessario a maggior ragione in presenza di un'attività amministrativa già svolta e successivamente legificata, in cui una diminuzione di tutela delle situazioni soggettive incise dall'azione amministrative è in re ipsa ed è nella specie conclamata.

E se è vero che in linea di principio la tutela giudiziaria non viene meno per il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale (così, anche di recente, sentenza n. 2 del 2018), è anche vero che non può non considerarsi che in casi come quello in esame vengano in rilievo mancanze, quali il difetto di partecipazione degli interessati, che non si potrebbero addebitare all'atto legislativo, in quanto fisiologicamente estranee al relativo procedimento.

12.- In sostanza la qualificazione da parte del legislatore di una materia come tipicamente amministrativa ha una sua inevitabile proiezione anche sulla fase successiva al varo della disciplina, poiché è destinata a produrre un contenzioso altrettanto specifico, centrato sul rispetto delle regole proprie del procedimento amministrativo e sulle relative mancanze. Questo contenzioso a sua volta costituisce il naturale oggetto del vaglio del giudice amministrativo, al quale è riconosciuta la possibilità «di spingersi "oltre" la rappresentazione dei fatti forniti dal procedimento (l'art. 64 del codice del processo amministrativo contiene una traccia, sia pure incompiuta, degli oneri di contestazione, di allegazione, di prova necessari ad ordinare in forma sequenziale un giudizio esteso al rapporto), in quanto al giudice compete l'accertamento del fatto senza essere vincolato a quanto rappresentato nel provvedimento (Consiglio di Stato, sentenza 25 febbraio 2019, n. 1321)».

Né è irrilevante che il controllo in questione sia volto non solo a sanzionare con l'annullamento l'attività amministrativa illegittima, ma anche a conformare l'attività stessa così da renderla pienamente rispettosa dei principi di efficienza, imparzialità e trasparenza costituzionalizzati dall'art. 97 Cost.

Senza contare che la legificazione del provvedimento comporta anche l'inevitabile perdita della naturale elasticità dell'azione amministrativa, che trova nel potere di autotutela una fisiologica risposta alle necessità di riesame del provvedimento (sentenze n. 258 del 2019 e n. 20 del 2012).

13.- È pertanto alla stregua degli artt. 3 e 97 Cost., che si deve concludere per l'accoglimento della questione, restando assorbiti i rimanenti parametri evocati dal rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200116

N. 117

Sentenza 19 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque pubbliche - Norme della Regione Basilicata - Contributo di compensazione ambientale a favore dei Comuni macrofornitori di risorse idriche - Beneficio riconosciuto, al fine, tra gli altri, del completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.

Industria - Norme della Regione Basilicata - Consorzi industriali - Stanziamento di una somma a valere sul bilancio triennale 2019-2021 per il risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza - Ricorso del Governo - Denunciato aiuto di Stato senza previa notifica alla Commissione europea - Inammissibilità della questione relativa all'esercizio finanziario 2019.

- Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2, artt. 7, comma 1, e 11.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s).

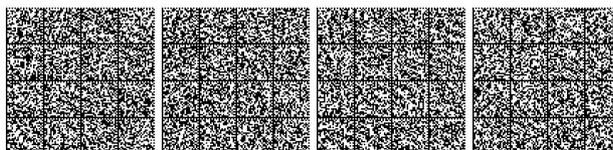
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 maggio 2019, depositato in cancelleria il 15 maggio 2019, iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito il Giudice relatore Daria de Pretis ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10-16 maggio 2019 e depositato il 15 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), della Costituzione.

Il ricorrente, dopo aver rilevato che le disposizioni recate dalla legge impugnata riguardano «svariati ambiti di intervento», illustra le ragioni per le quali ritiene che due di esse siano in contrasto con la Costituzione.

1.1.- L'art. 7, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019 dispone il riconoscimento in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche, individuati ai sensi della deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 10 aprile 2015, n. 459 (Misure di compensazione ambientale - Annualità 2015-2016), di un contributo di compensazione ambientale pari a due centesimi di euro (euro 0,02) per ogni metro cubo di acqua immessa in rete eccedente il fabbisogno comunale. Questo beneficio è erogato al dichiarato fine di assicurare il «mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero, [di] dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile nonché [di consentire] il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

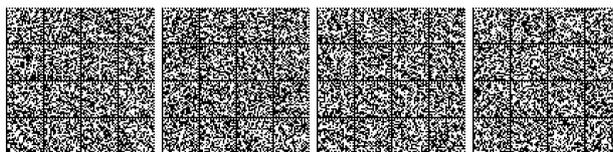
Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione di un contributo di compensazione ambientale destinato ai comuni affinché svolgano attività dirette al mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico «è in linea astratta perfettamente ammissibile in quanto rientrante nelle politiche di sviluppo sostenibile». Si tratterebbe, infatti, di una misura di tutela della risorsa idrica non confliggente con lo spirito e le previsioni del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 febbraio 2015, n. 39 (Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua).

Il ricorrente dubita, invece, della legittimità costituzionale di quella parte della previsione secondo cui il contributo di compensazione ambientale è destinato al completamento delle opere afferenti alle reti di distribuzione. Queste ultime, infatti, quando riguardano l'acqua ad uso potabile, sono elementi del servizio idrico integrato e i relativi interventi sono realizzati dal gestore affidatario del servizio e non dai comuni. Inoltre, i costi devono trovare copertura nella tariffa, secondo quanto disposto dall'art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dalla normativa di settore emanata dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA).

La difesa statale, pur ritenendo «in linea teorica ammissibile il concorso di fondi pubblici, che unitamente alla tariffa possono finanziare interventi infrastrutturali nel settore idrico», sostiene che con la norma impugnata la Regione Basilicata abbia effettuato «un'attribuzione impropria del contributo di compensazione ambientale, erogandolo ai comuni invece che al gestore unico del servizio, che nel caso di specie è l'Acquedotto Lucano nell'ambito dell'ATO regionale».

Il ricorrente ricorda in proposito che la normativa statale ha privato i singoli comuni delle competenze in materia, attribuendole agli enti di governo dell'ambito, cui pure i primi partecipano (art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006). Spettano pertanto agli enti di governo dell'ambito l'organizzazione e la pianificazione degli interventi nel settore idrico, ivi compresa la loro realizzazione. Inoltre, la scelta legislativa censurata produrrebbe l'inconveniente della duplicazione dei costi relativi a questi interventi, che «ricadrebbero sia sul contributo sia sulla tariffa».

In definitiva, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma regionale impugnata si porrebbe in contrasto con le disposizioni in materia di tutela delle acque contenute nella Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, che, per costante giurisprudenza costituzionale, attengono alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



1.2.- L'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di consorzi industriali», dispone lo stanziamento di una somma a valere sul bilancio triennale, finalizzata a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza, approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione 10 settembre 2018, n. 918 (Art. 1, comma 4, L.R. n. 34/2017 - Approvazione della proposta del Commissario Straordinario del Piano di Risanamento per il Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza), e prevede le modalità di erogazione di quelle somme in favore del menzionato consorzio.

In proposito, il ricorrente rileva che, ai sensi dell'art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese) e dell'art. 10 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 18 (Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei consorzi per lo sviluppo industriale), i consorzi industriali sono enti pubblici economici; si tratta quindi di soggetti che esercitano attività imprenditoriale.

In ragione di ciò, la dazione di denaro pubblico, al fine di risanare la situazione economico-finanziaria dell'ente, si configura come aiuto di Stato. Peraltro - aggiunge la difesa statale - lo stesso legislatore lucano avrebbe espressamente ricondotto le erogazioni in questione alla materia degli aiuti di Stato (è citata la legge reg. Basilicata n. 18 del 2010).

Pertanto, gli aiuti di cui alla norma impugnata avrebbero dovuto essere notificati alla Commissione europea per la preventiva autorizzazione sulla base della verifica della sussistenza dei presupposti stabiliti dalla Comunicazione della Commissione stessa «Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà» (2014/C 249/01). In ogni caso, la norma che li prevede avrebbe dovuto contenere la cosiddetta clausola di stand still. Inoltre, gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione possono essere concessi solo una volta nel decennio.

Per le ragioni anzidette la norma impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost.

2.- La Regione Basilicata si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, infondate.

2.1.- Quanto alla prima censura, la resistente sostiene che essa è inammissibile in quanto il ricorrente avrebbe omesso di accedere a un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione.

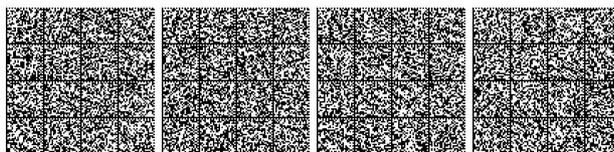
In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe operato un'«evidente trasposizione concettuale e [un] salto logico» ritenendo che la norma impugnata attribuisca illegittimamente ai comuni le funzioni relative al servizio idrico integrato. Inoltre, il ricorrente avrebbe omesso di considerare che il contributo di compensazione ambientale è dichiaratamente finalizzato, in via prioritaria, «all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile», a cui, secondo la difesa regionale, «sono partecipi anche i Comuni».

La resistente rileva, inoltre, una contraddizione tra quanto riportato nel ricorso e quanto affermato nella delibera del Consiglio dei ministri di impugnazione della disposizione in esame, là dove si afferma che «[i]n linea astratta, la norma può dirsi legittima nella previsione dell'utilizzo dei contributi di "compensazione ambientale" attribuito ai Comuni per lo svolgimento delle attività volte al mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico ai fini delle politiche per uno sviluppo sostenibile». La difesa regionale aggiunge che la misura del compenso potrebbe essere determinata «per destinarla anche interamente alla finalità prioritaria», cioè per la tutela e la garanzia del mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero.

Inoltre, la misura del contributo di compensazione ambientale sarebbe stata determinata con la deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 22 luglio 2002, n. 1321 (Determinazione di misure di compensazione ambientale in campo idrico), ben prima, quindi, dell'intervento della previsione normativa impugnata. Successivamente, tale contributo sarebbe stato riconosciuto e liquidato ai comuni nei trienni 2008-2010 e 2011-2013 e nel biennio 2015-2016. In definitiva, la misura del contributo sarebbe stata stabilita antecedentemente alla norma in esame, con atti mai impugnati, e non produrrebbe alcuna duplicazione di costo, come sostenuto dal ricorrente.

Nel merito, la difesa regionale precisa che la competenza statale in materia ambientale non assorbe interamente altre competenze comunque riconducibili anche alla Regione e che intersecano la prima; fra queste rientrerebbero quelle relative al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali (è richiamata in proposito la sentenza n. 215 del 2015). In particolare, la sussistenza nella materia *de qua* della competenza regionale relativa al governo del territorio sarebbe desumibile dagli artt. 142, comma 2, 153 e 157 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La resistente aggiunge che il riferimento al «completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione» deve pur sempre intendersi come relativo «a quelle di residua competenza comunale, vale a dire - in una prospettiva costituzionalmente conforme - anche alle opere di completamento adduttivo di risorse idriche dei cosiddetti "acquedotti rurali" e/o captazioni di sorgenti minori, a totale carico delle Amministrazioni Comunali che non interferiscono e soprattutto non recapitano nelle reti di adduzione primaria e secondaria gestite dal Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato».



Pertanto, la natura del contributo regionale non sarebbe desumibile dall'improprio nomen iuris utilizzato nella disposizione impugnata, ma dalla sua funzione; esso, infatti, non costituirebbe propriamente un costo ambientale, bensì «un mero sostegno a favore di quei comuni nei cui territori ricadono le più importanti sorgenti che alimentano gli schemi idrici della Basilicata».

2.2.- Quanto alla seconda censura, essa sarebbe inammissibile «per la sua generica ed insufficiente prospettazione ed indicazione delle norme interposte che si assumono violate». Tale sarebbe il riferimento alla Comunicazione della Commissione europea «Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà» (2014/C 249/01), stante il suo carattere non vincolante per gli Stati membri e le loro articolazioni interne.

Inoltre, il ricorrente non avrebbe indicato la somma stanziata, indicazione, questa, che sarebbe rilevante per escludere che si tratti di un aiuto in regime de minimis, né avrebbe specificato a quale delle disposizioni contenute nei vari commi dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019 faccia riferimento. Al riguardo la difesa regionale precisa che il comma 1 dell'art. 11 prevede «solo uno "stanziamento" di risorse triennale per l'attuazione degli obiettivi del Piano di risanamento approvato in linea tecnica dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 918 del 10 settembre 2018 e che non interessa esclusivamente il Consorzio di Sviluppo Industriale di Potenza»; il comma 2 prevede le modalità di impegno delle risorse e di liquidazione dell'importo al fine di dare immediata attuazione al piano di risanamento; i commi 3 e 4 si riferiscono al rappresentante legale del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza, imponendogli, rispettivamente, di presentare «apposita relazione descrittiva dello stato di attuazione del Piano di risanamento» (comma 3) e di formulare una richiesta di trasferimento delle risorse entro il 15 febbraio, accompagnata dalla relazione di cui al comma 3 (comma 4).

Sempre secondo la Regione, il ricorrente avrebbe dedotto la qualificazione come aiuto di Stato dello stanziamento previsto dalla norma impugnata dalla sua natura di ente pubblico economico, «omettendo di considerarne gli ulteriori elementi costitutivi che connotano e qualificano l'intervento come aiuto di Stato, sul piano soggettivo (soggetto beneficiario operatore economico che agisce in libero mercato), finalistico (idoneità dell'intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri) ed effettuale (idoneità dell'intervento a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza)».

La resistente sottolinea, inoltre, che la censurata mancata comunicazione alla Commissione europea del finanziamento al consorzio di sviluppo industriale della Provincia di Potenza sarebbe «atto tutto da venire e non predeterminato nella sua precisa entità».

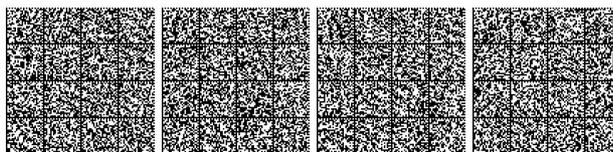
Ancora, secondo la difesa regionale, un'attenta disamina delle funzioni attribuite al consorzio di sviluppo industriale, ente strumentale della Regione, «avrebbe evidenziato che non si tratt[a] di effettivo operatore economico sul libero mercato o di vera e propria "impresa", come afferma semplicisticamente la Presidenza ricorrente e che il finanziamento concesso alla Provincia di Potenza, per la sua specifica destinazione e configurazione, per un verso non incide assolutamente negli scambi fra Stati e non altera minimamente la concorrenza, né costituisce rischio di sua alterazione».

In particolare, il ricorrente trascurerebbe di considerare il nucleo essenziale di esclusive funzioni assegnate ai consorzi di sviluppo industriale e la loro configurazione quali organismi di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Basilicata n. 18 del 2010. Ed ancora, la difesa statale non avrebbe considerato la specifica finalità dei contributi previsti dalla norma impugnata, che non sono destinati a sovvenzionare attività imprenditoriali ma il conseguimento generale degli obiettivi del piano di risanamento approvato con la delib. Giunta reg. n. 918 del 2018.

La resistente sottolinea, quindi, come la Comunicazione della Commissione europea sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01), «legittim[i] una valutazione sostanziale di impresa, che prescinde da qualificazioni formali o dal nomen iuris, valorizzando l'esercizio effettivo di produzione di beni e servizi destinati allo scambio sul mercato».

Muovendo da questa prospettiva la difesa regionale sostiene che i consorzi industriali di sviluppo industriale della Basilicata «non sono attivi sul mercato di produzione e scambio di beni o servizi» e quindi «non sono configurabili quali impresa pubblica». Inoltre, le principali funzioni a essi assegnate «non costituiscono "servizi" in senso economico; [...] si svolgono limitatamente al territorio di competenza e nell'interesse generale; sono di competenza esclusiva e non si svolgono in regime concorrenziale». In definitiva, la loro natura di enti strumentali all'esercizio di «funzioni precipuamente pubbliche» escluderebbe che la previsione di finanziamenti volti alla ristrutturazione dei suddetti consorzi possa incidere sugli scambi e sul mercato falsando la concorrenza.

Per le ragioni esposte la Regione resistente ritiene che la censura mossa dal ricorrente «si limiti ad asserire una presunta natura di aiuto di stato incompatibile col regime comunitario, senza alcun approfondimento in ordine agli elementi che concretamente lo connotano, anche in ragione di una puntuale considerazione della disciplina comunitaria atta a costituire parametro interposto nemmeno indicata nel ricorso». Di conseguenza, la questione promossa si rivelerebbe inammissibile e infondata.



Da ultimo, la difesa regionale precisa che, in caso di «dubbi in ordine alla qualificazione esatta del contenuto della previsione e della riconducibilità alla violazione di norme comunitarie», occorrerebbe sollevare «una questione comunitaria pregiudiziale».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), della Costituzione.

2.- L'art. 7, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019 dispone il riconoscimento in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche, individuati ai sensi della deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 10 aprile 2015, n. 459 (Misure di compensazione ambientale - Annualità 2015-2016), di un contributo di compensazione ambientale pari a due centesimi di euro (euro 0,02) per ogni metro cubo di acqua immessa in rete eccedente il fabbisogno comunale. Questo beneficio è riconosciuto «[p]er la tutela e la garanzia del mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero, per dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile, nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

Il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta né la generale previsione di «un contributo di compensazione ambientale destinato ai Comuni», né le sue specifiche destinazioni «al mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico» e «all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile». Piuttosto, le censure statali si appuntano su quella parte della disposizione in cui si fa riferimento al «completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

Secondo il ricorrente, infatti, queste ultime, quando riguardano l'acqua ad uso potabile, sono elementi del servizio idrico integrato e i relativi interventi sono realizzati dal gestore affidatario del servizio e non dai comuni. Si determinerebbero quindi, per un verso, «un'attribuzione impropria del contributo di compensazione ambientale, erogandolo ai comuni invece che al gestore unico del servizio, che nel caso di specie è l'Acquedotto Lucano nell'ambito dell'ATO regionale», e, per altro verso, «il non trascurabile inconveniente della duplicazione dei costi» relativi a questi interventi, che «ricadrebbero sia sul contributo sia sulla tariffa».

Di qui il contrasto con l'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che avrebbe privato i singoli comuni delle competenze in materia, attribuendole agli enti di governo dell'ambito, e con l'art. 154 dello stesso decreto, secondo cui i costi devono trovare copertura nella tariffa. Sarebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in ragione della costante giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la normativa in tema di tutela delle acque alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

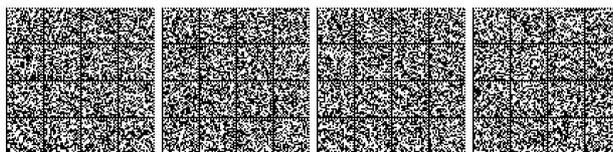
La Regione Basilicata, costituita in giudizio, si difende sostenendo l'inammissibilità della questione per le ragioni indicate nel Ritenuto in fatto e precisando, nel merito, che la competenza statale in materia ambientale non assorbe interamente altre competenze comunque riconducibili anche alla Regione e che intersecano la prima, tra cui quelle relative al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In particolare, la sussistenza nella materia *de qua* della competenza regionale relativa al governo del territorio sarebbe desumibile dagli artt. 142, comma 2, 153 e 157 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Inoltre, il riferimento al «completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione» dovrebbe pur sempre intendersi come relativo «a quelle di residua competenza comunale, vale a dire - in una prospettiva costituzionalmente conforme - anche alle opere di completamento adduttivo di risorse idriche dei cosiddetti "acquedotti rurali" e/o captazioni di sorgenti minori, a totale carico delle Amministrazioni Comunali che non interferiscono e soprattutto non recapitano nelle reti di adduzione primaria e secondaria gestite dal Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato».

Pertanto, la natura del contributo regionale non sarebbe desumibile dall'improprio nomen iuris utilizzato nella disposizione impugnata, ma dalla sua funzione; esso, infatti, non costituirebbe propriamente un costo ambientale, bensì «un mero sostegno a favore di quei comuni nei cui territori ricadono le più importanti sorgenti che alimentano gli schemi idrici della Basilicata».

3.- Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale.

Quanto all'asserita contraddizione tra il testo del ricorso e quello della delibera di impugnazione, dalla lettura di quest'ultima si evince che il Governo ha inteso distinguere le diverse previsioni recate dalla disposizione impugnata, affermando che solo quella relativa al completamento delle opere afferenti alle reti di distribuzione è passibile di censura di incostituzionalità, in linea quindi con quanto indicato nel ricorso. Non è dunque riscontrabile alcuna contraddizione e pertanto l'eccezione deve essere dichiarata non fondata.



Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità che fa leva sul mancato accesso a un'interpretazione conforme a Costituzione. Secondo la difesa regionale, il ricorrente avrebbe operato un'«evidente trasposizione concettuale e [un] salto logico», deducendo dalla finalità indicata (il completamento delle opere afferenti alle reti di distribuzione) l'affermazione della competenza degli enti locali. In realtà - anche a prescindere dall'inesistenza nel giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale di un onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione (tra le tante, sentenze n. 156 del 2016 e n. 62 del 2012) - dal dato letterale della disposizione impugnata si ricava chiaramente che il contributo di compensazione ambientale è riconosciuto ai comuni (anche) per il completamento delle opere afferenti alle reti di distribuzione, sul presupposto che essi siano competenti a tal fine. Se così non fosse (come appunto contesta il ricorrente), non si capirebbe perché questo contributo debba spettare ai comuni.

Infine, la Regione Basilicata eccepisce che la misura del contributo di compensazione ambientale sarebbe stata determinata con la deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 22 luglio 2002, n. 1321 (Determinazione di misure di compensazione ambientale in campo idrico), ben prima, quindi, dell'intervento della previsione normativa impugnata. Pertanto, la misura del contributo sarebbe stata stabilita antecedentemente alla norma in esame, con atti mai impugnati.

Nemmeno questa eccezione può essere accolta. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (tra le più recenti, sentenze n. 56 e n. 16 del 2020, n. 290, n. 286 e n. 178 del 2019).

4.- Nel merito la questione è fondata.

4.1.- L'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, ha previsto per la prima volta il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse (Environmental and Resource Costs, cosiddetti *ERC*). La direttiva è stata recepita dall'Italia con le disposizioni contenute nella Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006 (ai sensi dell'art. 170, comma 4, lettera r, di quest'ultimo).

L'art. 119, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 riproduce la formulazione dell'art. 9 della direttiva 2000/60/CE, e impegna «le Autorità competenti» a tenere conto «del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio “chi inquina paga”».

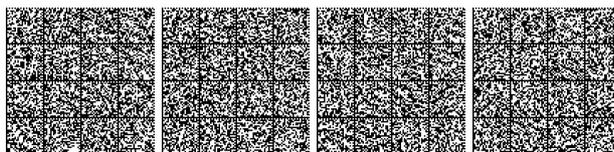
L'art. 154, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, stabilisce che «[l]a tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”».

Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 febbraio 2015, n. 39 (Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua) ha stabilito i criteri tecnici e metodologici per determinare i costi ambientali e della risorsa tenendo conto dei diversi utilizzi.

In particolare, questi criteri sono definiti dall'Allegato A al d.m. n. 39 del 2015 (Linee guida per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, in attuazione degli obblighi di cui agli articoli 4, 5 e 9 della direttiva comunitaria 2000/60/CE).

4.2.- Nell'ambito della Regione Basilicata, stando a quanto risulta dall'epigrafe della deliberazione della Giunta 10 aprile 2015, n. 459 (Misure di compensazione ambientale - Annualità 2015-2016), con la delib. Giunta reg. n. 1321 del 2002 sono state determinate le misure di compensazione ambientale in campo idrico. A quest'ultima deliberazione hanno fatto seguito altre recanti misure attuative della prima e provvedimenti analoghi anche per gli anni successivi.

Sul piano legislativo, l'art. 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), ha previsto il riconoscimento ai comuni macrofornitori di un contributo di compensazione ambientale per gli esercizi 2015 e 2016 «[p]er garantire il mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero e per dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile», quindi per le stesse finalità non censurate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in esame. Alla legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 è poi stata data attuazione con la citata delib. Giunta reg. n. 459 del 2015.



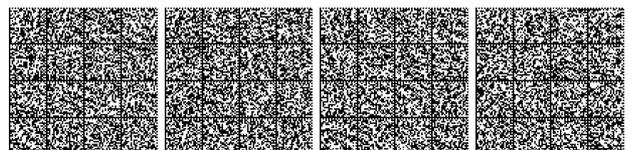
4.3.- Quanto allo specifico tema delle opere afferenti alle reti di distribuzione delle risorse idriche, occorre richiamare la normativa recata dal citato d.lgs. n. 152 del 2006, secondo la quale: «[g]li enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1» (art. 147, comma 1, secondo periodo); «[g]li acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge» e «[s]petta anche all'ente di governo dell'ambito la tutela [di questi] beni» (art. 143, commi 1 e 2); «[...] l'ente di governo dell'ambito provvede alla predisposizione e/o aggiornamento del piano d'ambito», che è costituito, tra l'altro, dal «programma degli interventi», il quale «individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza, tenuto conto di quella collocata nelle zone montane o con minore densità di popolazione», inoltre il «programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione» (art. 149, commi 1 e 3); «[i]l rapporto tra l'ente di governo dell'ambito ed il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall'ente di governo dell'ambito sulla base delle convenzioni tipo, con relativi disciplinari, adottate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico [...]], le quali devono prevedere, tra l'altro, «g) l'obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi» (art. 151, commi 1 e 2, lettera g); «[n]el Disciplinare allegato alla Convenzione di gestione devono essere anche definiti, sulla base del programma degli interventi, le opere e le manutenzioni straordinarie, nonché il programma temporale e finanziario di esecuzione» (art. 151, comma 4); «[l]e infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare» (art. 153, comma 1); «[...] [i]l gestore è tenuto a versare i relativi proventi, risultanti dalla formulazione tariffaria definita ai sensi dell'articolo 154, a un fondo vincolato intestato all'ente di governo dell'ambito, che lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione previsti dal piano d'ambito» (art. 155, comma 1); «[i] progetti definitivi delle opere, degli interventi previsti nei piani di investimenti compresi nei piani d'ambito di cui all'articolo 149 del presente decreto, sono approvati dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei [...]]» (art. 158-bis, comma 1).

Dal quadro normativo riassunto emerge una generale competenza degli enti di governo dell'ambito quanto alle reti di distribuzione e agli interventi ordinari e straordinari sulle stesse. Le uniche eccezioni a questo assetto sono costituite da quanto previsto dall'art. 147, comma 2-bis, che fa salve alcune gestioni autonome del servizio idrico, e dall'art. 157, comma 1, che riconduce alla competenza degli enti locali «le opere necessarie per provvedere all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate [...]]».

Questa Corte è stata chiamata più volte a definire gli spazi di competenza degli enti locali e degli enti di governo dell'ambito e a pronunciarsi sul regime giuridico cui soggiacciono le infrastrutture idriche (sentenze n. 114 del 2012, n. 320 del 2011, n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009), e in questo contesto ha affermato, tra l'altro, che il d.lgs. n. 152 del 2006 «non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico; mentre in varie disposizioni del decreto sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della loro non separabilità» (sentenza n. 307 del 2009), e che, «[a]i sensi dell'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione (che regola i rapporti tra ente locale e gestore) e nel relativo disciplinare» (sentenza n. 93 del 2017).

4.4.- A fronte del quadro normativo descritto, la disposizione regionale impugnata non distingue tra la generale competenza degli enti di governo dell'ambito e quella marginale degli enti locali nelle circoscritte ipotesi sopra indicate, e utilizza invece una formula che, per la sua generalità, è idonea a comprendere qualsiasi opera afferente alle reti di distribuzione delle risorse idriche.

Per questa ragione, l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019 si pone in contrasto con le richiamate disposizioni in materia di tutela delle acque, contenute nella Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono espressive della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 153, n. 65 e n. 44 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 229 del 2017).



Si tratta infatti di «disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque» (sentenze n. 229 del 2017 e n. 254 del 2009; in senso analogo, sentenza n. 246 del 2009).

È appena il caso di osservare, inoltre, che la difformità della norma regionale impugnata rispetto a quanto disposto dal d.lgs. n. 152 del 2006 non si traduce in una differenziazione del livello (più o meno elevato) di tutela dell'ambiente, in relazione al quale potrebbe configurarsi una competenza regionale a introdurre una maggior tutela del bene ambientale, ma nell'implicita previsione di un modello organizzativo di gestione delle risorse idriche radicalmente diverso da quello predisposto dal legislatore statale in attuazione della disciplina comunitaria.

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, limitatamente alle parole «nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

5.- L'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di consorzi industriali», dispone lo stanziamento di una somma a valere sul bilancio triennale 2019-2021, finalizzata a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza, approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione 10 settembre 2018, n. 918 (Art. 1, comma 4, L.R. n. 34/2017 - Approvazione della proposta del Commissario Straordinario del Piano di Risanamento per il Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza), e prevede le modalità di erogazione di quelle somme in favore del menzionato consorzio.

La disposizione in parola è impugnata sull'assunto che questa dazione di denaro pubblico consisterebbe in un aiuto di Stato che avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione europea per la preventiva autorizzazione. Sarebbe pertanto violato l'art. 117, primo comma, Cost.

La Regione Basilicata eccepisce varie ragioni di inammissibilità della censura e nel merito contesta la riconducibilità della misura finanziaria disposta dalla norma impugnata al novero degli aiuti di Stato.

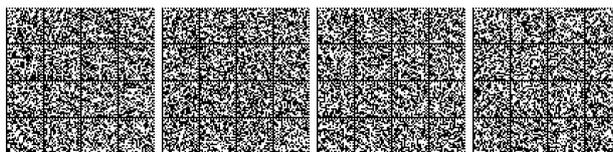
5.1.- Nelle more del presente giudizio l'intero art. 11 è stato abrogato dall'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 12 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), a decorrere dal 24 marzo 2020 (ai sensi dell'art. 12 della stessa legge reg. Basilicata n. 12 del 2020).

L'abrogazione dell'impugnato art. 11 si inserisce nel quadro di un progetto più ampio perseguito dal legislatore lucano, finalizzato a dotarsi di una legge di riordino per lo sviluppo industriale (art. 5, comma 1), nelle more della cui approvazione, «al fine di evitare l'interruzione dei servizi di interesse pubblico indispensabili per la gestione delle aree industriali», lo stesso art. 5, al comma 3, dispone «con le risorse già stanziato sul Titolo I, missione 14, programma 01, del bilancio regionale [...] un'assegnazione una tantum di 2.500.000,00 euro al Consorzio Industriale di Potenza».

L'art. 11, oggetto dell'odierna impugnazione, è dunque rimasto in vigore dal 14 marzo 2019 (ai sensi dell'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019) al 24 marzo 2020 (data di entrata in vigore della legge reg. Basilicata n. 12 del 2020).

Quanto alla sua applicazione medio tempore, occorre rilevare che, per il 2019, il comma 2 dell'art. 11 stabiliva che «[p]er dare immediata attuazione al piano di risanamento, l'ufficio competente provvede, entro 15 giorni dall'entrata in vigore della presente legge [id est, 29 marzo 2019], all'impegno delle risorse stanziato nel triennio 2019/2021 ed alla liquidazione dell'importo afferente l'esercizio 2019». Mentre, per il 2020 (come pure per il 2021), il comma 4 dell'art. 11 disponeva che «[l]e risorse afferenti gli esercizi finanziari 2020 e 2021 saranno trasferite entro il 31 marzo dell'anno di riferimento, previa richiesta del legale rappresentante *pro tempore* del consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Potenza, da produrre entro il 15 febbraio, accompagnata dalla relazione di cui al precedente comma».

Ne consegue che la norma censurata ha avuto applicazione per il 2019 ma non per il 2020, essendo intervenuta la sua abrogazione poco prima (24 marzo 2020) che scadesse il termine (31 marzo 2020) per il trasferimento delle risorse, che si deve ritenere non essere avvenuto. Infatti, il legislatore regionale, da un lato (comma 2 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 12 del 2020), ha abrogato l'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, dall'altro lato (comma 3 dell'art. 5 della medesima legge reg. Basilicata n. 12 del 2020), ha stanziato, «nelle more dell'approvazione della legge [di riordino del comparto]», la stessa somma (2.500.000,00 euro) che era prevista per il 2020 dall'art. 11, comma 1, della legge reg. n. 2 del 2019, non imputandola espressamente all'anno 2020 ma limitandosi a definirla «un'assegnazione una tantum».



Alla luce di quanto esposto si deve ritenere che sia cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 relativa alle somme stanziare per gli anni 2020 e 2021. Per costante orientamento di questa Corte, infatti, qualora la modifica intervenuta in pendenza di giudizio abbia carattere soddisfacente delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione, è pronunciata la cessazione della materia del contendere (tra le più recenti, sentenze n. 78, n. 70, n. 25 e n. 5 del 2020, ordinanza n. 101 del 2020).

Si deve invece escludere che sia cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale relativa alla parte della disposizione impugnata che si riferisce all'anno 2019, dovendosi ritenere che essa abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza dell'art. 11 (tra le più recenti, sentenza n. 16 del 2020).

5.2.- Preliminarmente, devono essere esaminati i profili di inammissibilità eccepiti dalla difesa regionale.

La Regione resistente osserva, tra l'altro, che il ricorrente avrebbe dedotto la qualificazione come aiuto di Stato dello stanziamento previsto dalla norma impugnata dalla natura di ente pubblico economico del citato consorzio, «omettendo di considerarne gli ulteriori elementi costitutivi che connotano e qualificano l'intervento come aiuti di Stato, sul piano soggettivo (soggetto beneficiario operatore economico che agisce in libero mercato), finalistico (idoneità dell'intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri) ed effettuale (idoneità dell'intervento a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza)».

L'eccezione è fondata. Il ricorrente si limita infatti ad affermare che nel caso di specie si tratta di «ente pubblico economico, soggetto quindi che esercita attività imprenditoriale», e che «la stessa Regione Basilicata, nella sua legge n. 18/2020 [...] espressamente riconduce le erogazioni in questione alla materia degli aiuti di Stato».

Si tratta di una motivazione che non può essere ritenuta sufficiente a sostenere la censura prospettata, gravando sul ricorrente l'onere di provare l'esistenza dei requisiti che possano consentire di ritenere integrabile la nozione di aiuto di Stato vietato dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (sentenza n. 185 del 2011).

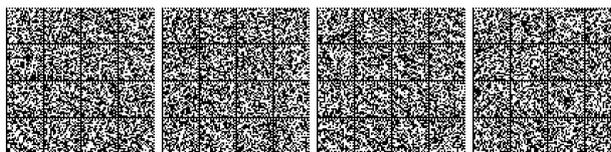
Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 TFUE, consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «i requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore "de minimis")» (sentenza n. 299 del 2013; in senso analogo sentenze n. 179 del 2015 e n. 249 del 2014).

Per un verso, dunque, la nozione di aiuto di Stato ha natura complessa, sicché la sua applicazione richiede una valutazione articolata, per altro verso l'ordinamento dell'Unione europea riserva alla competenza esclusiva della Commissione la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Per parte sua, questa Corte ha già precisato che «[a]i giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare «se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea» (sentenza n. 299 del 2013).

Alla luce di queste considerazioni, l'onere di motivazione che grava sul ricorrente non può ritenersi assolto dalla mera affermazione della natura di aiuto di Stato della misura finanziaria prevista dalla legge regionale, che finirebbe per far gravare sulla resistente l'onere di dimostrare la mancata riconducibilità dello stanziamento al novero degli aiuti di Stato e su questa Corte un indebito compito di ricostruzione della *ratio* e delle caratteristiche della misura censurata, al fine della verifica del rispetto dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE.

La mancata indicazione degli argomenti atti a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, nella parte in cui fa riferimento all'esercizio finanziario 2019.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), limitatamente alle parole «nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione»;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, relativa agli esercizi finanziari 2020 e 2021, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, relativa all'esercizio finanziario 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200117

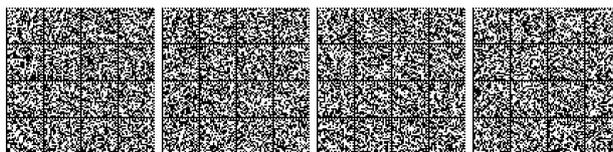
N. 118

Sentenza 26 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Indennizzo, alle condizioni e nei modi previsti, a favore dei soggetti che abbiano subito lesioni o infermità, da cui sia derivata loro una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa di vaccinazioni non obbligatorie, ma raccomandate (nel caso di specie: vaccinazione contro l'epatite A) - Omessa previsione - Violazione dei principi di solidarietà sociale, di tutela della salute, anche collettiva, e di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra il Ministero della salute e A. O. e altri, con ordinanza dell'11 ottobre 2019, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito il Giudice relatore Nicolò Zanon nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);
deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

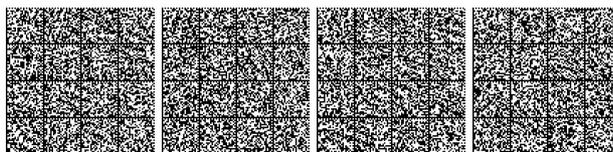
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 ottobre 2019 (r.o. n. 6 del 2020), la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge, spetti anche, alle condizioni ivi previste, a soggetti che abbiano subito lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa di una vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, contro il contagio da virus dell'epatite A.

La Corte rimettente è chiamata a valutare il ricorso proposto dal Ministero della salute contro una sentenza della Corte d'appello di Lecce, che ha disposto il versamento dell'indennità in questione a favore di A. O. a suo tempo sottoposta alla vaccinazione contro il virus dell'epatite A, e che, in conseguenza di ciò, è risultata affetta da «lupus eritematoso sistemico». Il giudice di merito ha considerato provata la sussistenza di un nesso causale tra somministrazione del vaccino e patologia successiva. Inoltre, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale che ha esteso il diritto all'indennizzo in caso di conseguenze dannose derivanti da specifiche vaccinazioni non obbligatorie, ma incentivate dall'autorità sanitaria, ha ritenuto che tale diritto sussista anche con riferimento al vaccino somministrato nel caso di specie.

Nella sentenza impugnata si specifica come l'interessata avesse aderito ad una campagna di vaccinazione avviata nel 1997 ed estesa contro il contagio da epatite A, e fosse stata sottoposta a vaccinazione, nel 2003 e nel 2004, a seguito di una sua personale convocazione presso la sede dell'azienda sanitaria locale (ASL) territorialmente competente. Dunque, secondo l'impugnata sentenza della Corte di appello di Lecce, una interpretazione costituzionalmente orientata del comma 1 dell'art. 1 della legge n. 210 del 1992 legittimerebbe, nel caso di specie, il riconoscimento del diritto all'indennizzo.

Il ricorso per cassazione del Ministero della salute si fonda sul vizio di violazione di legge, essendo l'indennizzo previsto per le sole vaccinazioni obbligatorie. Il ricorrente ha messo in luce, d'altra parte, come le decisioni della Corte costituzionale citate nella sentenza impugnata riguardassero fattispecie diverse da quella considerata nel giudizio (in particolare, il vaccino per morbillo, parotite e rosolia quanto alla sentenza n. 107 del 2012, il vaccino contro l'epatite C per la sentenza n. 423 del 2000 e il vaccino antipolio per la sentenza n. 27 del 1998).



1.1.- La Corte di cassazione, nel sollevare le indicate questioni di legittimità costituzionale, muove dal presupposto che non vi siano margini per l'interpretazione costituzionalmente orientata posta a fondamento della sentenza d'appello. La lettera della legge si riferirebbe infatti inequivocabilmente alle vaccinazioni obbligatorie, mentre le sentenze ricordate, dichiarative della parziale illegittimità costituzionale della norma censurata riguardano vaccini diversi da quello somministrato nella specie. Ciò significherebbe che una mera estensione della *ratio* decidendi di quelle sentenze «determinerebbe la sostanziale disapplicazione ope iudicis della disposizione censurata».

Posta tale premessa, la Corte rimettente sottolinea come siano soddisfatte tutte le necessarie condizioni di (ammissibilità e) rilevanza delle questioni sollevate.

Osserva, in proposito, che il nesso eziologico tra la somministrazione del vaccino e l'insorgere della patologia sofferta dalla parte che richiede l'indennizzo è ormai definitivamente stabilito, così come risulta accertato che la vaccinazione era stata fortemente raccomandata dalla autorità sanitaria.

La Giunta regionale della Regione Puglia, nel 2003, aveva infatti preso atto di come le vaccinazioni raccomandate, al pari di quelle obbligatorie, fossero comprese nei livelli essenziali di assistenza, garantiti gratuitamente dal Servizio sanitario nazionale e recepiti con precedente delibera della medesima Giunta.

D'altra parte, nel periodo in cui l'interessata era stata vaccinata (anni 2003 e 2004), era in corso una specifica campagna contro l'epatite A, anche perché era stato abbandonato l'utilizzo del vaccino combinato contro i virus A e B dell'epatite ed era già stata completata una campagna per la vaccinazione contro l'epatite B.

La persona interessata, nel caso di specie, era stata inoltre individualmente convocata negli ambulatori della ASL, mediante una comunicazione che presentava la vaccinazione «non tanto come prestazione raccomandata, ma quasi come se fosse stata obbligatoria».

In punto di non manifesta infondatezza, la Corte rimettente rileva come l'originaria tutela indennitaria concernente le sole vaccinazioni obbligatorie sia stata più volte estesa dalla giurisprudenza costituzionale. Viene richiamata la *ratio* della sentenza n. 268 del 2017, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione ancor oggi censurata, nella parte in cui non consentiva la corresponsione di indennizzo nel caso di vaccino antinfluenzale (non obbligatorio). Al lume di tale pronuncia, sostiene il giudice *a quo* che l'obiettivo di salute pubblica, attraverso fenomeni generalizzati di immunizzazione, può essere perseguito, sia mediante atti che impongano le vaccinazioni, sia attraverso atti che ne fanno oggetto di raccomandazione, che risulterà efficace in virtù del naturale affidamento dei singoli riguardo alle indicazioni dell'autorità sanitaria. L'utilità pubblica delle vaccinazioni raccomandate, in queste situazioni, legittima ed anzi impone la traslazione sulla comunità del rischio connesso alla pratica vaccinale, a prescindere dalle particolari motivazioni che muovono i singoli (in virtù degli artt. 2, 3 e 32 Cost., secondo i principi enunciati nella giurisprudenza costituzionale in materia).

La Corte di cassazione ribadisce che nella specie si era perseguito un obiettivo di necessaria immunizzazione contro l'epatite A, con toni di forte incentivazione per i singoli, cosicché ricorrerebbero, anche per il relativo vaccino, le ragioni di illegittimità costituzionale più volte rilevate dalla Corte costituzionale riguardo alla mancata previsione di indennizzi per somministrazioni non obbligatorie.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio, né vi è stata costituzione delle parti del giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge, spetti anche, alle condizioni ivi previste, a soggetti che abbiano subito lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa di una vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, contro il contagio da virus dell'epatite A.

Quanto alla rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* ha reso specificamente conto dell'avvenuto accertamento del nesso causale che, nella vicenda da cui origina il processo principale, collega la patologia alla somministrazione della vaccinazione antiepatite A, al fine di dimostrare la sussistenza delle ulteriori condizioni di applicabilità della disciplina che la legge n. 210 del 1992 reca in tema di indennizzo. Resta così chiarito, secondo il rimettente, che solo l'eventuale accoglimento della questione sollevata varrebbe a legittimare l'applicazione della disciplina indennitaria in favore della persona interessata.



In ordine alla non manifesta infondatezza delle stesse questioni, ritiene la Corte rimettente che, in caso di complianze di tipo irreversibile conseguenti alla vaccinazione, contrasterebbe con i parametri costituzionali evocati il diverso trattamento imposto dalla disposizione censurata, quanto alla corresponsione dell'indennizzo, tra coloro che risultano affetti da lesioni o infermità provocate da vaccinazioni obbligatorie e coloro che le medesime patologie manifestano a seguito di una vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata dall'autorità sanitaria, come quella contro il virus dell'epatite A. Risultando tale vaccinazione finalizzata anche alla tutela della salute collettiva, oltre che di quella individuale, gli artt. 2, 3 e 32 Cost. renderebbero necessario, anche in tal caso, traslare sulla collettività le conseguenze negative che il vaccino abbia provocato sul singolo, al pari di quanto già accade, per effetto di varie pronunce di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 268 del 2017, n. 107 del 2012, n. 423 del 2000 e n. 27 del 1998) riferite a patologie dipendenti dalla somministrazione di vaccinazioni non obbligatorie, ma raccomandate, contro malattie infettive diverse dall'epatite A.

2.- Osserva preliminarmente il giudice *a quo* che non sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, volta a riconoscere, nella fattispecie, il diritto all'indennizzo sulla base dei medesimi principi che, nelle citate precedenti occasioni, hanno condotto questa Corte a dichiarare costituzionalmente illegittima la stessa disposizione, nella parte in cui non prevedeva l'indennizzo, a seguito di menomazioni permanenti derivanti da altre e specifiche pratiche vaccinali, non obbligatorie ma raccomandate. Ciò sarebbe impedito, sia dal tenore testuale della disposizione, sia - nella fattispecie di cui è causa - dalla impossibilità di ravvisare, nelle raccomandazioni regionali a favore della vaccinazione antiepatite A, «atti amministrativi di sostanziale imposizione d'un obbligo». Ed anzi, l'estensione al caso di specie dei principi già enucleati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento ad altre fattispecie vaccinali si risolverebbe, ad avviso del rimettente, in una «sostanziale disapplicazione oper iudicis della disposizione censurata». In definitiva, solo l'accoglimento delle sollevate questioni, ad opera di questa Corte, potrebbe porre rimedio all'illegittimità costituzionale rilevata.

Il ragionamento del rimettente è corretto.

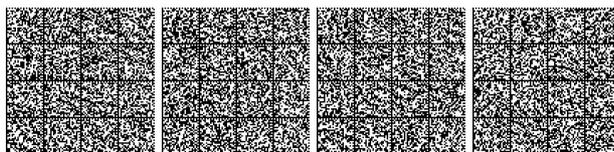
La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (così, in particolare, sentenza n. 232 del 2013 e, più di recente, sentenze n. 221 del 2019, n. 83 e n. 82 del 2017). D'altra parte, sempre secondo una giurisprudenza costituzionale ormai costante, quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell'ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito della questione (così, *ex multis*, sentenze n. 50 del 2020 e n. 133 del 2019).

Infine, con più diretto riferimento all'odierna fattispecie, il mero riscontro della natura raccomandata della vaccinazione, per le cui conseguenze dannose si domandi indennizzo, non consente ai giudici comuni di estendere automaticamente a tale fattispecie la pur comune *ratio* posta a base delle precedenti, parziali, declaratorie di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 (analogamente, sia pur in diversa materia, sentenza n. 110 del 2012). Infatti, in caso di complianze conseguenti alla vaccinazione, il diritto all'indennizzo non deriva da qualunque generica indicazione di profilassi proveniente dalle autorità pubbliche, a quella vaccinazione relativa, ma solo da specifiche campagne informative svolte da autorità sanitarie e mirate alla tutela della salute, non solo individuale, ma anche collettiva. All'accertamento in fatto dell'esistenza di raccomandazioni circa il ricorso alla vaccinazione in esame, che certamente spetta ai giudici comuni, deve perciò necessariamente seguire - nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale - la verifica, da parte di questa Corte, circa la corrispondenza di tali raccomandazioni ai peculiari caratteri che, secondo una costante giurisprudenza costituzionale, finalizzano il trattamento sanitario raccomandato al singolo alla più ampia tutela della salute come interesse della collettività, ed impongono, dunque, una estensione della portata normativa della disposizione censurata (sentenza n. 268 del 2017).

3.- La verifica in parola fornisce esito positivo e le questioni sono perciò fondate.

3.1.- In primo luogo, l'ordinanza di rimessione dà atto dell'esistenza, in Regione Puglia, di una campagna vaccinale antiepatite A proprio nell'epoca in cui il soggetto - che ha rivendicato il diritto all'indennizzo - si era sottoposto alla somministrazione di quel vaccino, a seguito, del resto, di una specifica convocazione da parte dell'autorità sanitaria.

Originata, infatti, nel 1997 da una peculiare situazione epidemica regionale, la campagna vaccinale, peraltro proseguita anche negli anni successivi, risulta esser stata preceduta da approfondite indicazioni dell'Osservatorio epidemiologico regionale, nonché tradotta, esattamente nei periodi rilevanti per il giudizio *a quo*, in puntuali delibere del Consiglio e della Giunta regionale.



In particolare, con delibera del 2 luglio 1996, il Consiglio della Regione Puglia aveva approvato un programma regionale delle vaccinazioni obbligatorie e facoltative, che comprendeva l'offerta gratuita del vaccino anti-epatite A in favore di determinate categorie a rischio. In coerenza con tale programma, la Giunta regionale, con delibera n. 4272 del 18 luglio 1996, aveva tra l'altro stabilito (sulla base dei ricordati studi dell'Osservatorio epidemiologico) di promuovere una campagna di vaccinazione anti-epatite A riguardo, in particolare, ai nuovi nati ed ai giovani dodicenni, stabilendo che la somministrazione avesse i caratteri della gratuità e della volontarietà e che fosse preceduta ed accompagnata da un programma di informazione della popolazione.

A seguito di queste decisioni, negli anni successivi, la copertura vaccinale dei gruppi di popolazione interessati era cresciuta esponenzialmente, di pari passo ad una diminuzione del contagio. Nondimeno, e sempre sulla base di dati forniti dall'Osservatorio epidemiologico regionale, con delibera n. 2087 del 27 dicembre 2001, la Giunta, nell'approvare il Piano sanitario regionale 2002-2004, aveva riproposto l'obiettivo di «realizzazione del programma di vaccinazione anti-epatite A, confermando il carattere della gratuità e della volontarietà». In fase ancora successiva, la stessa Giunta regionale, con delibera n. 1327 del 4 settembre 2003, aveva stabilito di fornire alle strutture sanitarie locali «indicazioni operative» di perdurante attuazione della copertura vaccinale contro il virus dell'epatite A nei confronti dei soggetti adolescenti.

Questo, dunque, ricostruito nei suoi tratti essenziali dal giudice *a quo*, il contesto in cui la parte privata del giudizio principale, nata nel 1990 e vaccinata con duplice applicazione nel 2003 e nel 2004, era stata richiesta di prestarsi alla somministrazione del vaccino.

3.2.- Al lume delle condizioni poste dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 268 del 2017, n. 107 del 2012, n. 423 del 2000 e n. 27 del 1998), anche nel caso di specie si è effettivamente in presenza di un'ampia e insistita campagna di informazione e raccomandazione da parte delle autorità sanitarie pubbliche, in tal caso regionali, circa la forte opportunità, per alcune classi di soggetti, di sottoporsi alla vaccinazione contro l'epatite A.

La campagna vaccinale in esame si è basata su accurati presupposti scientifici ed epidemiologici, che hanno messo in luce il rischio di un'ampia diffusione del virus dell'epatite A, attraverso contagi anche interpersonali. Essa, come del resto le campagne temporalmente successive, mirava perciò all'obiettivo di una congrua copertura immunitaria della popolazione, a presidio della salute di ciascun singolo, dei soggetti a rischio, dei più fragili, e in definitiva della collettività intera.

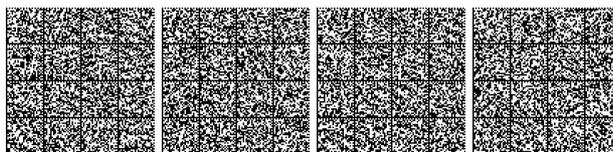
3.3.- Come si è visto, la strategia vaccinale elaborata dalla Regione Puglia ha fatto ricorso alla tecnica della raccomandazione, non a quella dell'obbligo (a prescindere dalle modalità che caratterizzano il caso di specie, in cui l'interessata è stata addirittura convocata da parte dell'autorità sanitaria per sottoporsi alla vaccinazione). E la natura raccomandata della vaccinazione escluderebbe, in virtù del tenore testuale del censurato art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, il diritto all'indennizzo in capo ai soggetti che lamentino, quale conseguenza della stessa, lesioni o infermità di carattere irreversibile.

Tuttavia, come ha pure messo in evidenza la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 268 del 2017), benché la tecnica della raccomandazione esprima maggiore attenzione all'autodeterminazione individuale (o, nel caso di minori, alla responsabilità dei genitori) e, quindi, al profilo soggettivo del diritto fondamentale alla salute, tutelato dal primo comma dell'art. 32 Cost., essa è pur sempre indirizzata allo scopo di ottenere la migliore salvaguardia della salute come interesse (anche) collettivo.

Ferma la differente impostazione delle due tecniche, quel che rileva è l'obiettivo essenziale che entrambe perseguono nella profilassi delle malattie infettive: ossia il comune scopo di garantire e tutelare la salute (anche) collettiva, attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale. In questa prospettiva, incentrata sulla salute quale interesse (anche) obiettivo della collettività, non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione: l'obbligatorietà del trattamento vaccinale è semplicemente uno degli strumenti a disposizione delle autorità sanitarie pubbliche per il perseguimento della tutela della salute collettiva, al pari della raccomandazione.

La stretta assimilazione tra vaccinazioni obbligatorie e vaccinazioni raccomandate è stata ribadita da questa Corte anche in sentenze più recenti, nell'ambito di giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale contro leggi regionali o statali, perciò concernenti profili in parte diversi da quelli correlati al diritto all'indennizzo, qui in discussione. Nondimeno, in queste stesse pronunce si è osservato che «nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici. In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo» (sentenza n. 5 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 137 del 2019), cioè la tutela della salute (anche) collettiva.

3.4.- In presenza di una effettiva campagna a favore di un determinato trattamento vaccinale, è naturale che si sviluppino negli individui un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie: e ciò di per sé rende la scelta individuale di aderire alla raccomandazione obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli.



Questa Corte ha conseguentemente riconosciuto che, in virtù degli artt. 2, 3 e 32 Cost., è necessaria la traslazione in capo alla collettività, favorita dalle scelte individuali, degli effetti dannosi che da queste eventualmente conseguano.

La ragione che fonda il diritto all'indennizzo del singolo non risiede quindi nel fatto che questi si sia sottoposto a un trattamento obbligatorio: riposa, piuttosto, sul necessario adempimento, che si impone alla collettività, di un dovere di solidarietà, laddove le conseguenze negative per l'integrità psico-fisica derivino da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato che *sia*) effettuato nell'interesse della collettività stessa, oltre che in quello individuale.

Per questo, la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli artt. 2, 3 e 32 Cost.: perché sono le esigenze di solidarietà costituzionalmente previste, oltre che la tutela del diritto alla salute del singolo, a richiedere che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio da questi subito, mentre sarebbe ingiusto consentire che l'individuo danneggiato sopporti il costo del beneficio anche collettivo (sentenze n. 268 del 2017 e n. 107 del 2012).

Giova peraltro ribadire, come già in altre occasioni (sentenze n. 5 del 2018 e, ancora, n. 268 del 2017), che la previsione del diritto all'indennizzo - in conseguenza di patologie in rapporto causale con una vaccinazione obbligatoria o, con le precisazioni svolte, raccomandata - non deriva affatto da valutazioni negative sul grado di affidabilità medico-scientifica della somministrazione di vaccini. Al contrario, la previsione dell'indennizzo completa il "patto di solidarietà" tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rende più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione.

3.5.- Da ultimo, merita sottolineare che non avrebbero rilievo, né in senso contrario all'accoglimento delle questioni sollevate, né in vista di una limitazione della platea dei possibili destinatari dell'indennizzo (attraverso una pronuncia di accoglimento "mirata"), considerazioni relative al carattere meramente regionale (e non nazionale) della campagna vaccinale esaminata, oppure al suo essersi indirizzata prevalentemente nei confronti di una determinata platea di soggetti "a rischio" (selezionati, per quanto qui rileva in particolare, in base all'età). Nemmeno potrebbe giocare alcun ruolo, ai fini di una ipotetica limitazione dei soggetti cui l'indennizzo deve essere corrisposto, la circostanza, pure messa in luce dal giudice *a quo*, che la vaccinazione raccomandata in questione, per le classi di soggetti considerati "a rischio", appartenga alle prestazioni gratuite garantite dal Servizio sanitario nazionale, in quanto ricompresa nei livelli essenziali di assistenza.

In primo luogo, la campagna vaccinale è stata bensì essenzialmente regionale, ma essa ha trovato anche vari riscontri e corrispondenze nei piani vaccinali nazionali (in particolare, di recente, il Piano nazionale prevenzione vaccinale 2017-2019), nonché in una specifica raccomandazione del Ministero della salute del 26 luglio 2017 (recante «Aggiornamento delle raccomandazioni di prevenzione e immunoprofilassi in relazione alla epidemia di Epatite A»), atti i quali prescindevano e prescindono da riferimenti territoriali specifici.

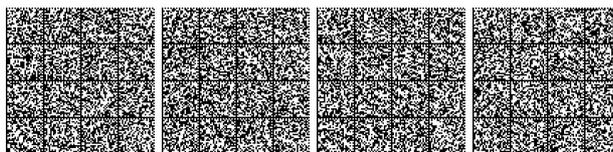
In secondo luogo, non ha conseguenze, ai fini qui rilevanti, la circostanza che una campagna informativa e di raccomandazione in favore di un determinato vaccino si indirizzi direttamente verso soggetti considerati "a rischio" (per età, per abitudini, per collocazione geografica).

Da una parte, infatti, quel che conta, è comunque l'affidamento che il singolo, chiunque egli sia (soggetto a rischio o *non*), ripone nella raccomandazione delle autorità sanitarie, ed è anche a partire da questo suo punto di vista che devono essere delineati i fondamenti della tutela indennitaria.

Dall'altra, questa Corte (sentenza n. 268 del 2017) ha già osservato che, per quanto direttamente rivolte a determinate categorie di soggetti, le campagne di informazione e sensibilizzazione tese alla copertura vaccinale coinvolgono inevitabilmente la generalità della popolazione, a prescindere da una pregressa e specifica condizione individuale di salute, di età, di lavoro, di comportamenti: giacché l'applicazione del trattamento, anche se in origine pensato soprattutto per determinate classi di soggetti, consente sempre di tutelare sia la salute individuale, sia quella della più ampia collettività, ostacolando il contagio dei soggetti non compresi nelle categorie a rischio e contribuendo in tal modo alla protezione di tutti, anche di coloro che, pur essendo soggetti in modo specifico al rischio, non possono ricorrere alla vaccinazione a causa della propria specifica condizione di salute. In definitiva, la posizione dei soggetti a rischio non elide affatto il rilievo collettivo che la tutela della salute - attuata anche mediante la mera raccomandazione di determinate pratiche vaccinali - assume altresì nei confronti della popolazione in generale.

In terzo luogo, e infine, nemmeno la circostanza che la raccomandazione sia accompagnata dalla gratuità della somministrazione (come accaduto, nel caso di specie, per il vaccino anti-epatite A) potrebbe fondare alcuna limitazione soggettiva del novero dei destinatari dell'indennizzo.

Del resto, in disparte la questione se vincoli di ordine finanziario possano giustificare limitazioni del novero dei soggetti cui la vaccinazione, in quanto inserita nei livelli essenziali di assistenza (come è per il vaccino anti-epatite A), sia somministrabile gratuitamente, di certo quei vincoli non giustificano alcun esonero dall'obbligo d'indennizzo, in presenza delle condizioni previste dalla legge.



In definitiva, la logica di un accoglimento “mirato” (per categoria di soggetti o per porzione del territorio), oltretutto contrastare con il fondamento scientifico dell’azione vaccinale (che rinvia uno strumento di protezione della salute nella più diffusa copertura immunitaria), risulterebbe confliggere con la logica stessa della tutela indennitaria, che ripaga a spese di “tutti” un danno subito nell’interesse di “tutti”, falsificando le stesse premesse della raccomandazione: fino a far degradare la scelta vaccinale dell’appartenente ad una categoria a rischio, o del residente in una data zona del territorio, a scelta di vaccinazione volontaria (ancorché in ipotesi indispensabile per la sua salute), priva di diretti riflessi sociali, cui non dovrebbe allora essere accordata una tutela costituzionalmente imposta, ma, al più, un discrezionale sussidio (sentenze n. 55 del 2019, n. 293 del 2011, n. 342 del 1996, n. 226 del 2000).

4.- Alla luce di tutte le considerazioni svolte, l’art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione contro il contagio dal virus dell’epatite A.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), nella parte in cui non prevede il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione contro il contagio dal virus dell’epatite A.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200118

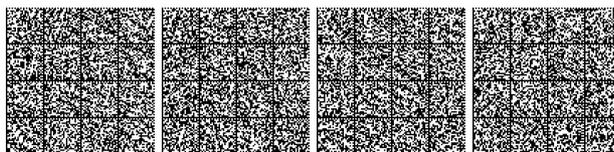
N. 119

Sentenza 10 marzo - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Norme di interpretazione autentica di disposizione regionale a sostegno del settore edilizio - Deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile, dell’autonomia dei Comuni nella pianificazione del loro territorio e della parità di trattamento dei proprietari frontisti nell’esercizio dello ius aedificandi - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, art. 64.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra V. C. e altri e il Comune di Altavilla Vicentina e altri con ordinanza del 12 dicembre 2018, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di intervento del Presidente della Giunta regionale del Veneto, dell'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto, dell'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto e di M. B. P.;

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2020.

Ritenuto in fatto

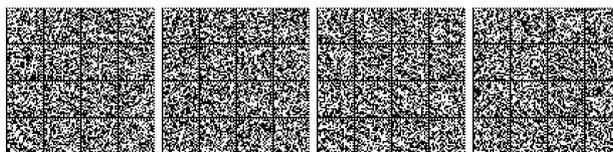
1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2018, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione.

1.1.- Per quanto espone l'ordinanza di rimessione, il giudizio principale trae origine dalla denuncia di inizio attività presentata il 1° dicembre 2016 da V. C. e altri, titolari di diritti reali su un immobile residenziale nel Comune di Altavilla Vicentina, per l'ampliamento e la ristrutturazione dell'edificio con i benefici della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), anche nota come legge veneta per il "piano casa".

La denuncia di inizio attività prospettava l'ampliamento dell'abitazione tramite fruizione del bonus edificatorio del 20 per cento e la contestuale ristrutturazione di un manufatto condonato, consistente in una baracca metallica, a ridosso del confine, onde dotare l'immobile di un'autorimessa più adatta alle condizioni di una dei titolari, anziana e invalida.

La relazione tecnica allegata alla denuncia evidenziava che l'intervento avrebbe derogato alla distanza minima di cinque metri dal confine stabilita dalle norme tecniche operative del Piano degli interventi, deroga che appariva tuttavia legittima sulla scorta della corrente giurisprudenza amministrativa.

Quest'ultima, infatti, nell'interpretare l'art. 9, comma 8, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, a tenore del quale «[s]ono fatte salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente», considerava inderogabili le sole distanze previste da disposizioni statali, non anche quelle stabilite da strumenti urbanistici e regolamenti comunali.



In ragione del mutamento intervenuto medio tempore nella giurisprudenza amministrativa, infine orientatasi a qualificare come inderogabili anche le distanze di matrice locale, il Comune di Altavilla Vicentina aveva inibito i lavori esposti in denuncia, e l'inibitoria si era consolidata per mancata impugnazione.

Era quindi sopravvenuta la legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che, all'art. 64, aveva fornito l'interpretazione autentica del suddetto divieto di deroga, riferendolo esclusivamente alle distanze stabilite da disposizioni statali, nel contempo prevedendo l'obbligo di riesame dei provvedimenti comunali emessi sulla base dell'interpretazione opposta.

L'istanza di riesame avanzata da V. C. e altri è stata però respinta dal Comune di Altavilla Vicentina, e l'impugnazione di questo rigetto costituisce l'oggetto del giudizio *a quo*.

2.- Il TAR Veneto sospetta che l'art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 violi gli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e sesto, e 118 Cost., «nella parte in cui dispone (*recte*: consente) la deroga della distanza dai confini prevista dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti dei Comuni».

2.1.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che l'impugnato diniego di riesame dell'inibitoria è stato motivato dal Comune di Altavilla Vicentina con esclusivo riferimento all'inderogabilità della distanza prevista dalle disposizioni locali, sicché, qualora la norma regionale di interpretazione autentica fosse dichiarata incostituzionale, l'impugnazione del diniego andrebbe respinta, trovando conferma il presupposto dell'inderogabilità della distanza; viceversa, qualora detta norma fosse giudicata costituzionalmente legittima, l'impugnazione del diniego andrebbe accolta e il Comune sarebbe obbligato a riesaminare le proprie determinazioni.

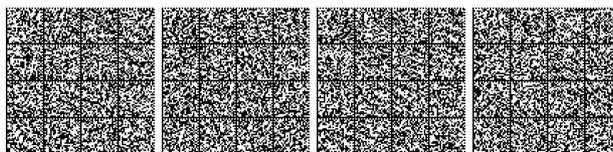
2.2.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente assume che, consentendo la deroga delle distanze dai confini previste da strumenti urbanistici e regolamenti comunali, il legislatore regionale abbia inciso la materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., atteso che le norme edilizie locali, le quali prescrivono maggiori distanze dal confine rispetto alla distanza nelle costruzioni stabilita dall'art. 873 del codice civile, hanno carattere integrativo per gli effetti dell'art. 872, secondo comma, del medesimo codice; né la norma regionale impugnata potrebbe essere ricondotta al governo del territorio, materia di legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., per non essere la deroga, che quella norma consente, inserita in uno strumento di conformazione dell'assetto complessivo e unitario di una determinata zona territoriale.

Per altro verso, la censurata norma regionale violerebbe l'autonomia dei Comuni, affermata dagli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118 Cost., «avendo esautorato i Comuni dal disciplinare in conformità con le specifiche esigenze di un ordinato sviluppo del proprio territorio ed in modo equo i rapporti tra i proprietari confinanti per una intera categoria di interventi edilizi [...]».

Sarebbe infine violato l'art. 3 Cost., per irragionevolezza e disparità di trattamento, in quanto la derogabilità della distanza di cinque metri dal confine favorirebbe in modo sproporzionato il costruttore in prevenzione, imponendo al prevenuto di costruire in arretramento per osservare la distanza di dieci metri tra pareti finestrate prescritta dall'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765); nonostante la sua posizione abbia la medesima natura di diritto soggettivo, il confinante avrebbe «una diversa tutela a fronte di uno stesso intervento edilizio», a seconda che questo sia stato realizzato in forza della norma regionale derogatoria anziché nel rispetto delle ordinarie norme di piano.

3.- Con atti depositati l'11 luglio 2019, sono intervenute ad opponendum l'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto e l'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto, la prima quale rappresentante dei Comuni del Veneto nelle sedi istituzionali, la seconda quale ente esponenziale della categoria di riferimento, entrambe assumendosi portatrici di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

3.1.- Le intervenienti oppositive hanno chiesto dichiararsi le questioni manifestamente infondate, poiché la norma che ne costituisce oggetto pur sempre afferisce al governo del territorio, materia di competenza legislativa concorrente, l'esercizio della quale non avrebbe in alcun modo conculcato l'autonomia comunale; del tutto coerente con la disciplina generale delle distanze sarebbe poi l'effetto della prevenzione edificatoria nella relazione tra i proprietari frontisti; in subordine, le intervenienti hanno chiesto che gli effetti di un'eventuale declaratoria di incostituzionalità decorrano solo ex nunc, a salvaguardia dell'affidamento riposto da cittadini, enti ed operatori nella legittimità degli interventi edilizi operati in deroga.



4.- Con atto depositato il 16 luglio 2019, è intervenuto ad adiuvandum M. B. P., attore in un diverso giudizio, ora pendente in grado di appello, nel quale egli ha lamentato la violazione in proprio danno della distanza dei cinque metri in regime di deroga ex art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016.

4.1.- L'interveniente adesivo ha chiesto dichiararsi la fondatezza delle questioni come sollevate, o quantomeno emettersi una pronuncia interpretativa che estenda il divieto di deroga alle distanze di fonte comunale.

5.- Con atto depositato il 16 luglio 2019, è intervenuto il Presidente della Giunta regionale del Veneto, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, e, in subordine, che gli effetti di un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale siano limitati al futuro.

5.1.- Ad avviso di quest'ultimo interveniente, le questioni sarebbero inammissibili perché la norma censurata non è stata in realtà applicata dal Comune di Altavilla Vicentina, che anzi, sospettandone l'incostituzionalità, l'ha deliberatamente disapplicata, negando il riesame della pregressa inibitoria, sicché il giudizio principale avrebbe ad oggetto unicamente la questione di legittimità costituzionale, onde un difetto di incidentalità.

Le questioni sarebbero comunque infondate, per la riferibilità della norma censurata alla materia di competenza concorrente del governo del territorio e per il carattere limitato delle deroghe consentite, incapaci di alterare tanto l'esercizio delle funzioni comunali di pianificazione territoriale, quanto la relazione edificatoria dei proprietari frontisti.

Ove le questioni fossero accolte, gli effetti della declaratoria di incostituzionalità dovrebbero essere limitati al futuro, per non tradire l'affidamento riposto da migliaia di cittadini in titoli edilizi apparentemente legittimi.

6.- In prossimità della camera di consiglio, M. B. P. ha depositato memoria illustrativa, tornando a sostenere le ragioni di incostituzionalità della norma censurata ed opponendosi ad una limitazione temporale degli effetti della relativa declaratoria.

7.- Anche il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha depositato memoria illustrativa, insistendo nell'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di incidentalità e ribadendone l'infondatezza nel merito, salva la modulazione temporale degli effetti di un'eventuale declaratoria di incostituzionalità.

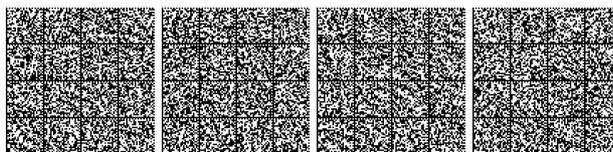
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione.

1.1.- La norma censurata violerebbe gli evocati parametri, in quanto, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), consente la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali, in tal modo ledendo, da un lato, l'esclusiva potestà legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, dall'altro, l'autonomia dei Comuni nella pianificazione del loro territorio e, infine, la parità di trattamento dei proprietari frontisti nell'esercizio dello *ius aedificandi*.

2.- In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità degli interventi ad opponendum spiegati dall'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto e dall'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto, come anche dell'intervento ad adiuvandum spiegato da M. B. P.

2.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale, mentre l'intervento di altri soggetti, estranei al giudizio principale, a norma dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative (nel testo applicabile *ratione temporis*), è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2020, con allegata ordinanza letta all'udienza del 15 gennaio 2020, n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 120 del 2018, con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018).



D'altra parte, nel testo sostituito dall'art. 1 della delibera 8 gennaio 2020 della Corte, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2020, l'art. 4 delle Norme integrative dispone ora, al comma 7, che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

Pertanto, poiché l'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto, l'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto e M. B. P. non sono parti del giudizio *a quo*, né titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto ivi dedotto, che ne possa legittimare l'intervento, questo va dichiarato inammissibile.

3.- Il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di incidentalità.

3.1.- L'eccezione è infondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'incidentalità della questione è assicurata dalla diversità tra l'oggetto del giudizio *a quo* e l'oggetto del giudizio di costituzionalità, per essere cioè separati e distinti i rispettivi petiti (*ex multis*, sentenze n. 217 del 2019, n. 191 del 2015, n. 162 del 2014 e n. 242 del 2011).

Il giudizio instaurato dai ricorrenti innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha ad oggetto l'impugnazione del diniego di riesame dell'inibitoria opposto dal Comune di Altavilla Vicentina, sicché la questione di legittimità costituzionale della norma regionale che prescrive detto riesame non esaurisce il petitem del giudizio principale, ma si limita ad incidere una premessa.

4.- Nel merito, le questioni sono infondate, in riferimento a tutti i parametri evocati.

4.1.- L'art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, oggetto di censura, stabilisce al comma 1: «[l]e norme di deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali di cui all'articolo 2, comma 1, e di prevalenza sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche" e successive modificazioni, devono intendersi nel senso che esse consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando quanto previsto all'articolo 9, comma 8, della medesima legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 con esclusivo riferimento a disposizioni di emanazione statale».

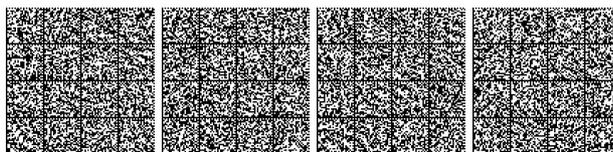
Per effetto di questa interpretazione autentica, la clausola di inderogabilità delle distanze, posta dall'art. 9, comma 8, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, secondo la quale «[s]ono fatte salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente», è stata ristretta alla sua dizione letterale, precludendo l'interpretazione, infine affermata presso la giurisprudenza amministrativa, che ne aveva esteso la portata alle distanze di fonte comunale, in ragione del loro carattere integrativo rispetto alla disciplina del codice civile.

4.1.1.- La legge reg. Veneto n. 14 del 2009 costituisce attuazione dell'intesa «sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia» (cosiddetto "piano casa"), sancita tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009.

In coerenza con gli obiettivi dell'intesa, la legge regionale veneta per il "piano casa" persegue finalità generali di pubblico interesse, quali preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente, favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili, incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti, incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica, favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti (art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009).

Gli interventi edilizi di ampliamento in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti comunali sono consentiti solo in zona territoriale omogenea propria ed entro precisi limiti di volume e superficie rapportati all'esistente (art. 2); gli interventi di demolizione e ricostruzione, sempre contenuti in zona territoriale omogenea propria, sono funzionali all'adeguamento del patrimonio edilizio esistente agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza (art. 3, comma 1); la prevalenza sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici è riferita al carattere straordinario delle disposizioni incentivanti della legge regionale (art. 6, comma 1).

In ultimo, queste sono state abrogate dall'art. 19 della legge della Regione Veneto 4 aprile 2019, n. 14 (Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"), ferma la loro perdurante applicazione, fatta salva dall'art. 17, comma 1, in riferimento agli interventi per i quali la segnalazione certificata di inizio lavori o la richiesta del permesso di costruire siano state presentate entro il 31 marzo 2019.



4.1.2.- L'impostazione originaria della legge reg. Veneto n. 14 del 2009 non aveva connotati rigidamente verticali, in quanto l'art. 9, comma 5, rimetteva ai Comuni di deliberare, «sulla base di specifiche valutazioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico ed ambientale, se o con quali ulteriori limiti e modalità» applicare le norme attuative del “piano casa”; ad ogni Comune era data, quindi, un'opzionale “riserva di tutela”, che ad esso consentiva di rendere inderogabili le proprie determinazioni regolamentari.

In occasione delle proroghe delle norme attuative del “piano casa”, questo regime opzionale è stato dapprima ristretto, con l'introduzione di una procedura simile a quella, operante tra pubblica amministrazione e privati, del silenzio-assenso (art. 8, commi 4 e 5, della legge della Regione Veneto 8 luglio 2011, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 “Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche” e successive modificazioni, alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni e disposizioni in materia di autorizzazioni di impianti solari e fotovoltaici»), ed infine abrogato (art. 10, comma 9, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32, recante «Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia»).

Le delibere comunali di attivazione della “riserva di tutela” assunte a norma dell'art. 9, comma 5, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009 hanno perduto effetto per previsione dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Veneto n. 13 del 2011; successivamente, per previsione dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Veneto n. 32 del 2013, hanno perduto effetto anche le delibere comunali di attivazione della “riserva di tutela” assunte a norma dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 13 del 2011.

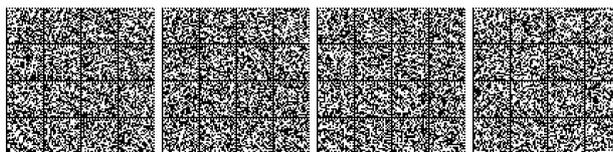
4.2.- Le deroghe alle distanze minime di fonte locale, consentite dalla norma regionale di interpretazione autentica oggetto di censura, attengono ad interventi di ampliamento e adeguamento di edifici già esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (artt. 2 e 3 della legge reg. Veneto n. 14 del 2009).

In tempi recenti, anche l'ordinamento statale, perseguendo obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, ha differenziato il grado di cogenza delle distanze minime in base alla densità edificatoria della zona omogenea.

In particolare, l'art. 5, comma 1, lettera b-bis), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, ha stabilito che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9», e quindi alle sole zone omogenee destinate a nuova edificazione («zone C»), non anche alle zone totalmente o parzialmente edificate («zone B»).

4.3.- Come questa Corte ha avuto modo di chiarire, la disciplina delle distanze, che ha la sua collocazione anzitutto nella Sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché non si può dubitare che tale disciplina, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 41 del 2017, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005). Nondimeno, si è altresì sottolineato che, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri - per ragioni naturali e storiche -, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda - e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso - esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio (sentenze n. 41 del 2017, n. 134 del 2014, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005).

4.4.- Pertanto, nel determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost., questa Corte ha messo in luce come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013). E tale delimitazione è stata recepita dal legislatore statale, il quale, con l'introduzione dell'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da parte dell'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ha sancito i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (*ex multis*, sentenze n. 50 e n. 41 del 2017, n. 231, n. 185 e n. 178 del 2016, e n. 134 del 2014).



4.5.- La deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici è stata, in conclusione, ritenuta legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (“gruppi di edifici”) e sia fondata su previsioni planovolumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario, ai sensi dell’art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, disposizione, quest’ultima, che rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio (tra le tante, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 185 e n. 178 del 2016, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013).

5.- Orbene, nel ribadirsi il richiamato orientamento, deve sottolinearsi come la previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.) in tanto si giustifica in quanto con la stessa si intende assicurare che i rapporti interprivati siano disciplinati nell’intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Una simile esigenza, se è ravvisabile con riguardo alla disciplina delle distanze quale stabilita nelle norme statali (codice civile, d.m. n. 1444 del 1968 e d.P.R. n. 380 del 2001), certamente non può essere invocata con riferimento alle discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali. In effetti, esse trovano il loro fondamento proprio nell’autonomia degli enti locali in un contesto normativo nel quale ancora non erano state introdotte, con la Costituzione repubblicana, le autonomie regionali.

Una volta riconosciuta alle Regioni la competenza concorrente in materia di governo del territorio, deve infatti escludersi che esse incontrino il limite dell’ordinamento civile tutte le volte in cui, ferma la disciplina statale delle distanze, ad essere modificate per effetto di leggi regionali siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche, la cui finalità è proprio quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali, ma certamente non quella, propria delle norme di ordinamento civile, di stabilire criteri uniformi sull’intero territorio nazionale nei rapporti tra privati. Ne consegue che non può opporsi alla competenza regionale il limite dell’ordinamento civile quando oggetto di deroga siano - come per effetto della norma regionale ora in scrutinio - non le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali.

Nel caso in esame, pertanto, la valutazione di legittimità dell’intervento legislativo regionale non va compiuta in riferimento al limite dell’ordinamento civile, in quanto si sposta, come si vedrà, sul piano del rapporto tra potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio e autonomia degli enti locali.

6.- Tanto premesso, deve ritenersi che le previsioni in tema di distanze contenute nella disposizione censurata non ledano la materia di riserva statale: tale disposizione, infatti, nel fornire l’interpretazione autentica dell’art. 9, comma 8, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, si è limitata, in ragione della forte oscillazione giurisprudenziale, a chiarire i margini di derogabilità delle distanze disposte dagli enti locali, in funzione degli interventi straordinari di rigenerazione del territorio edificato, senza tuttavia incidere sulle distanze di fonte statale.

La disposizione censurata, riferendosi alle misure previste dalla legge reg. Veneto n. 14 del 2009, mira a consentire, secondo l’impianto originale della legge stessa, gli interventi di rivitalizzazione del patrimonio edilizio esistente, e cioè a realizzare un obiettivo generale di interesse pubblico, perseguito con disposizioni incentivanti di carattere straordinario, limitate nel tempo e operanti per zone territoriali omogenee.

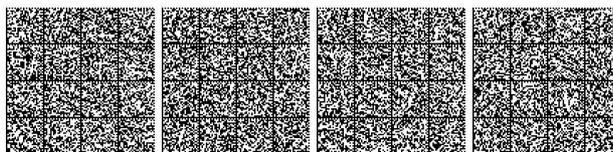
D’altra parte, come già rilevato, anche nella legislazione statale si è registrato un allentamento del regime delle distanze nelle zone omogenee totalmente o parzialmente edificate, al medesimo fine di perseguire obiettivi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, fattore primario in una strategia di riduzione del consumo di suolo.

In raffronto a siffatta evoluzione dell’ordinamento statale, la norma regionale di interpretazione autentica qui censurata si rivela ancor più conservativa, poiché tiene per assolutamente cogenti le distanze minime di fonte statale - quindi i tre metri tra costruzioni ex art. 873 cod. civ. e i dieci metri tra pareti finestrate ex art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 -, mentre consente la deroga unicamente per le eventuali maggiori distanze di fonte comunale (nella specie, i cinque metri dal confine prescritti dalle norme tecniche del Comune di Altavilla Vicentina).

Nella normativa regionale autenticamente interpretata, che attiene alla materia del governo del territorio, non è dato riscontrare alcuna violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, e quindi alcuna violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7.- La correlazione alla materia del governo del territorio, come legittima la norma regionale di deroga alle distanze nel rapporto con la competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile, così la legittima nel rapporto con le funzioni comunali di pianificazione territoriale.

Oltre a non violare l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riguardo all’esclusiva potestà legislativa dello Stato in materia civilistica, l’art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 pertanto neppure viola gli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118 Cost. riguardo all’autonomia regolamentare dei Comuni in materia pianificatoria.



7.1.- Nel nostro ordinamento, la funzione di pianificazione urbanistica è tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni, fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), né lo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario e la necessità di una pianificazione territoriale sovracomunale hanno travolto questo impianto fondamentale, pur tuttavia assoggettandolo a ineludibili esigenze di coordinamento tra differenti livelli ed istanze.

Nell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui «sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: [...] d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale», ma «[f]erme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione» (art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135).

Il «sistema della pianificazione», che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014).

Ciò non può non valere anche in tema di distanze degli edifici, nei limiti in cui la disciplina regionale delle stesse possa rientrare nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto una differente interpretazione equivarrebbe a cristallizzare l'art. 873 cod. civ. ad una fase pre-costituzionale.

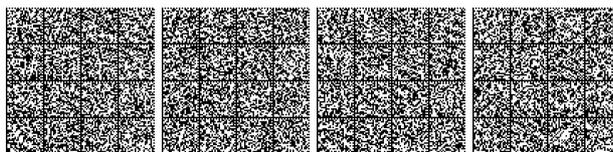
Nell'articolazione dei vari livelli, dunque, il giudizio di costituzionalità della legge regionale «non riguarda [...], in via astratta, la legittimità dell'intervento del legislatore, ma, piuttosto, la verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 286 del 1997).

La dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale, come sancito nell'art. 118 Cost., induce pertanto questa Corte a valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei Comuni, «quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone», inteso che «[i]l giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti» (sentenza n. 179 del 2019). Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso, consente di verificare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del «sistema della pianificazione», così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.

7.2.- In questo senso, assume rilievo la circostanza che le deroghe alle distanze di fonte comunale siano rapportate dalla norma regionale, come autenticamente interpretata, a interventi quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, poiché, come già visto, gli interventi agevolati dalla legge veneta per il «piano casa» possono svolgersi unicamente con precisi limiti oggettivi, soltanto sugli edifici esistenti e nell'arco della durata del «piano» (peraltro ormai esaurita alla data del 31 marzo 2019 per effetto dell'abrogazione disposta dalla legge reg. Veneto n. 14 del 2019).

In particolare, giova ribadire che la legge reg. Veneto n. 14 del 2009 aveva le seguenti finalità, enunciate all'art. 1: «miglioramento della qualità abitativa per preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente» nonché «favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili» (lettera a); «incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti» (lettera b); «incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica» (lettera c); «favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti» (lettera d).

Oggetto del «piano casa» erano, dunque, solo gli edifici esistenti, e gli interventi ampliativi sono stati consentiti solo «nei limiti del 20 per cento del volume o della superficie» (art. 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009). Nessuna deroga è stata quindi consentita per le nuove costruzioni, in relazione alle quali, dunque, le distanze stabilite dai regolamenti locali hanno continuato a trovare applicazione.



Rilevano, inoltre, le ipotesi oggettive di esclusione degli interventi in deroga. L'art. 9, comma 1, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009 non consentiva, o consentiva solo a condizioni ed entro limiti ancora più stringenti, gli interventi in deroga per gli edifici ricadenti nei centri storici, soggetti a vincolo o a tutela urbanistica, ricadenti nelle aree di inedificabilità assoluta, anche solo parzialmente abusivi; per gli edifici commerciali, l'intervento sui quali fosse volto ad eludere o derogare le disposizioni regionali in materia di commercio; nonché per gli immobili inedificabili perché ricadenti in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica.

Né è senza significato il fatto, sopra evidenziato, che la disposizione qui censurata rechi l'interpretazione autentica di una norma regionale la quale, nella versione originaria, riconosceva ad ogni Comune una "riserva di tutela", attivabile mediante una delibera di sottrazione, per an o per quomodo, all'applicazione della normativa derogatoria sul "piano-casa"; da ciò discende che, ove mai una spoliazione di autonomia vi fosse stata in danno dei Comuni, essa non sarebbe stata prodotta dalla norma di interpretazione autentica oggi denunciata, ma semmai dalle norme che hanno abrogato il regime opzionale e privato di effetto le pregresse delibere comunali di attivazione della "riserva di tutela" (rispettivamente, art. 10, comma 9, ed art. 14, comma 2, della legge reg. Veneto n. 32 del 2013), norme viceversa non censurate. Peraltro, è appena il caso di osservare che l'ordinanza di rimessione è del tutto silente circa le scelte compiute dal Comune di Altavilla Vicentina a fronte della possibilità di attivare la "riserva di tutela", originariamente prevista dall'art. 9, comma 5, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, poi modificata dall'art. 8, commi 4 e 5, della legge reg. Veneto n. 13 del 2011, e infine abrogata dall'art. 10, comma 9, della legge reg. Veneto n. 32 del 2013.

Del pari significativa è la circostanza che la stessa legge reg. Veneto n. 30 del 2016, con l'art. 63, comma 1, abbia aggiunto l'art. 11-ter della legge reg. Veneto n. 11 del 2004, ove è previsto il ricorso a una conferenza di servizi tra gli enti interessati per il coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul governo del territorio.

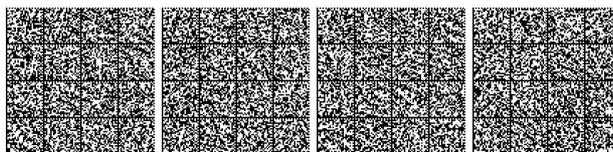
Si può quindi affermare che, nel consentire interventi in deroga agli strumenti urbanistici o ai regolamenti locali, il legislatore regionale veneto, in attuazione dell'intesa sancita tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, ha compiuto una ponderazione degli interessi pubblici coinvolti, attraverso sia la limitazione dell'entità degli interventi ammessi, sia l'esclusione di alcune componenti del patrimonio edilizio dall'ambito di operatività della legge regionale censurata e delle disposizioni di deroga. E ciò ha fatto consentendo, altresì, ai Comuni, nella sua prima applicazione, di sottrarre i propri strumenti urbanistici e i propri regolamenti all'operatività delle deroghe ammesse dalla medesima legge regionale. Resta, invece, priva di rilievo nel presente giudizio la vicenda normativa che ha portato al venir meno della "riserva di tutela" concessa ai Comuni veneti, sia perché tale vicenda non è stata censurata dal rimettente, sia e soprattutto perché il medesimo rimettente ha omesso di precisare quale sia stata la specifica posizione tenuta al riguardo dal Comune di Altavilla Vicentina.

Nelle delicate verifiche di funzionamento del principio di sussidiarietà verticale tra l'autonomia comunale e quella regionale, il giudizio di proporzionalità deve tragguardare i singoli assetti normativi, nel loro peculiare e mutevole equilibrio, sicché non appare difforme dall'odierna conclusione quanto da questa Corte deciso con la sentenza n. 179 del 2019, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di un divieto regionale di *ius variandi* in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano, divieto la cui durata indefinita, carenza di profili interlocutivi e assolutezza finanche contraddittoria con gli obiettivi posti in sede regionale evidenziavano - a differenza della fattispecie ora in esame - un sacrificio sproporzionato della potestà comunale.

7.3.- La norma regionale oggi in scrutinio - e si intende l'interpretazione autentica da essa recata - supera, dunque, la verifica di proporzionalità, in aderenza col principio di sussidiarietà verticale, poiché gli interventi in deroga che la norma stessa consente, da un lato, soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall'altro, per i già segnalati limiti quantitativi, qualitativi e temporali, non comprimono l'autonomia comunale oltre la soglia dell'adequazione e della necessità.

8.- La denuncia di violazione dell'art. 3 Cost., infine, non esprime reali margini di autonomia e si dimostra piuttosto "ancillare" rispetto alle altre censure, sì da dividerne la sorte di dichiarata infondatezza (sentenze n. 212 del 2019 e n. 46 del 2014).

8.1.- Premesso che non è oggetto di specifica censura la scelta del legislatore regionale di intervenire con una norma di interpretazione autentica - il che esime questa Corte dalla necessità di ripercorrere i propri orientamenti sulle leggi regionali di interpretazione autentica -, e ricordato che la disposta interpretazione trovava comunque giustificazione nel succedersi di indirizzi giurisprudenziali contrastanti, la natura "ancillare" della denuncia ex art. 3 Cost. è palesata dalla sua circolarità col tema del fondamento normativo dell'intervento edilizio in deroga, poiché, una volta che tale intervento sia risultato provvisto di valida base normativa, gli effetti della prevenzione, raffigurati dal rimettente come irragionevoli e discriminatori, si rivelano fisiologica conseguenza della priorità temporale della costruzione, criterio al quale si informa, con i necessari temperamenti, il sistema del codice civile sui distacchi tra i fabbricati.



Peraltro, lo stesso richiamo all'istituto della prevenzione da parte del giudice *a quo* non è del tutto pertinente, atteso che quello della priorità temporale è un criterio dinamico regolativo dell'attività di nuova edificazione, mentre gli interventi ai quali si riferisce la norma oggi censurata riguardano soltanto - come più volte notato - edifici già esistenti.

9.- Previa declaratoria di inammissibilità degli interventi indicati al punto 2, alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni devono essere dichiarate non fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili gli interventi spiegati dall'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto, dall'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto e da M. B. P.;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200119

N. 120

Sentenza 6 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta sulle successioni e donazioni - Esenzione per i trasferimenti di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni - Beneficiari - Discendenti del dante causa - Inclusione del coniuge - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di tutela della famiglia - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, art. 3, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 29.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter (*recte:* dell'art. 3, comma 4-ter) del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), come introdotto dall'art. 1, comma 78, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», promosso dalla Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle entrate-Direzione provinciale di Parma e N. B. e altri, con ordinanza del 1° febbraio 2019, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Luca Antonini nella camera di consiglio del 6 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 1° febbraio 2019, la Commissione tributaria regionale (CTR) dell'Emilia-Romagna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 29 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter (*recte:* dell'art. 3, comma 4-ter) del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), come introdotto dall'art. 1, comma 78, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», nella parte in cui non include tra i trasferimenti di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni che non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni anche quelli a favore del coniuge del dante causa.

La disposizione censurata, nella formulazione applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, prevedeva che: a) «[i] trasferimenti, effettuati anche tramite i patti di famiglia di cui agli articoli 768-bis e seguenti del codice civile a favore dei discendenti, di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni non sono soggetti all'imposta» (primo periodo); b) «[i]n caso di quote sociali e azioni di soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, il beneficio spetta limitatamente alle partecipazioni mediante le quali è acquisito o integrato il controllo ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile» (secondo periodo); c) «[i]l beneficio si applica a condizione che gli aventi causa proseguano l'esercizio dell'attività d'impresa o detengano il controllo per un periodo non inferiore a cinque anni dalla data del trasferimento, rendendo, contestualmente alla presentazione della dichiarazione di successione o all'atto di donazione, apposita dichiarazione in tal senso» (terzo periodo); d) «[i]l mancato rispetto della condizione di cui al periodo precedente comporta la decadenza dal beneficio, il pagamento dell'imposta in misura ordinaria, della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e degli interessi di mora decorrenti dalla data in cui l'imposta medesima avrebbe dovuto essere pagata» (ultimo periodo).

2.- Le questioni sono sorte nell'ambito di un giudizio che trae origine dai ricorsi, successivamente riuniti, proposti avverso due avvisi di accertamento e liquidazione della maggiore imposta di successione dovuta sulla scorta della presentazione di una dichiarazione di successione con richiesta di applicazione del beneficio previsto dalla norma denunciata.



Secondo quanto riferito dal rimettente, gli avvisi impugnati sono stati emessi con riguardo all'azienda compresa nell'asse ereditario. L'Agenzia delle entrate, poiché il coniuge beneficiario del trasferimento non poteva godere dell'esenzione introdotta dalla disposizione censurata, ha liquidato l'imposta nei suoi confronti, notificando il provvedimento impositivo anche ai coeredi quali obbligati in solido.

Accolti i ricorsi in primo grado, l'Agenzia delle entrate ha interposto appello, dolendosi dell'errore di diritto del giudice di prime cure, che aveva esteso al coniuge l'esenzione benché questa fosse prevista dall'art. 3, comma 4-ter, del d.lgs. n. 346 del 1990 esclusivamente in caso di trasferimento a favore dei discendenti.

3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva, da un lato, che l'esenzione oggetto dell'odierno scrutinio riguarda unicamente i trasferimenti a favore dei discendenti del dante causa; dall'altro, che il sopravvenuto art. 1, comma 31, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» - il quale ha interpolato la norma censurata includendo nel novero dei beneficiari dell'agevolazione anche il coniuge -, è entrato in vigore il 1° gennaio 2008 e, non avendo natura retroattiva, non è applicabile nel processo principale, concernente una successione aperta nel 2007.

3.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la CTR ritiene che l'art. 3, comma 4-ter, del d.lgs. n. 346 del 1990 rechi un vulnus, innanzitutto, all'art. 3, primo comma, Cost., in relazione al principio di eguaglianza.

L'omessa inclusione del coniuge del dante causa tra i beneficiari dei trasferimenti che non sono soggetti all'imposta di successione e donazione si tradurrebbe, infatti, in un'irragionevole disparità di trattamento.

In particolare, il giudice *a quo*, nel richiamare l'orientamento di questa Corte secondo cui l'ambito di applicazione delle disposizioni di agevolazione fiscale non può essere esteso se non quando lo esiga la *ratio* dell'agevolazione stessa, ritiene che nel caso di specie ricorra proprio tale ipotesi.

In questa prospettiva, sostiene che la suddetta esenzione sarebbe preordinata ad assicurare la «continuità familiare della gestione aziendale», della quale la continuità «generazionale» costituirebbe una specificazione.

Di conseguenza, a parere del rimettente, non sarebbe ravvisabile una giustificazione ragionevole del diverso regime fiscale riservato al destinatario del trasferimento a seconda che questo sia il coniuge o il discendente del dante causa, giacché in ambedue i casi ricorrerebbe la stessa esigenza di mantenere il complesso aziendale «all'interno dell'ambito familiare».

3.1.1.- Alla luce di siffatte considerazioni, risulterebbe violato, secondo la CTR, anche l'art. 29 Cost., in quanto l'esclusione del coniuge dall'agevolazione tributaria comprometterebbe la «tutela del nucleo familiare».

3.1.2.- A sostegno delle dedotte violazioni, il giudice *a quo* argomenta, infine, osservando che la materia successoria conoscerebbe altri «esempi» nei quali il legislatore tributario - al fine di facilitare la circolazione dei beni aziendali all'interno del «nucleo familiare allargato» - avrebbe riconosciuto agevolazioni fiscali senza operare distinzioni tra i suoi componenti. Menziona, in particolare, le fattispecie disciplinate dai commi 3, 4 e 4-bis dell'art. 25 del d.lgs. n. 346 del 1990, i quali prevedono una riduzione dell'imposta ove nell'attivo ereditario siano compresi: *a*) fondi rustici, a condizione, tra l'altro, che l'erede o il legatario siano coltivatori diretti e che la devoluzione avvenga nell'ambito di una famiglia diretto-coltivatrice (comma 3); *b*) immobili o parti di essi adibiti all'esercizio dell'impresa e devoluti nell'ambito di una impresa artigiana familiare (comma 4); *c*) infine, aziende, quote di società di persone o beni strumentali all'esercizio di arti e professioni, purché, tra l'altro, ubicati in comuni montani con meno di cinquemila abitanti o nelle frazioni con meno di mille abitanti se situati in comuni montani di maggiori dimensioni (comma 4-bis).

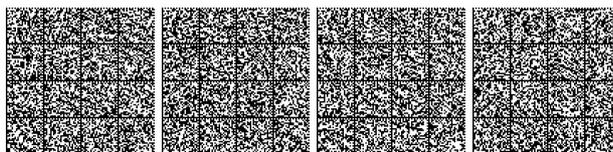
4.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

4.1.- L'eccezione d'inammissibilità è basata, in primo luogo, sulla natura additiva della pronuncia richiesta.

Sotto altro profilo, le questioni sollevate sarebbero inammissibili in quanto riguardano una materia connotata da ampia discrezionalità del legislatore, salva la manifesta violazione del canone della ragionevolezza.

4.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale evidenzia, innanzitutto, che la norma censurata è applicabile anche al trasferimento per effetto del patto di famiglia di cui all'art. 768-bis del codice civile.

Questo contratto, previsto dall'art. 2 della legge 14 febbraio 2006, n. 55 (Modifiche al codice civile in materia di patto di famiglia), sarebbe difatti diretto ad agevolare la successione nell'azienda o nelle partecipazioni societarie dell'imprenditore solo in favore dei suoi discendenti e non anche degli altri familiari: in tale prospettiva, la delimitazione soggettiva dell'esenzione prevista dalla norma denunciata sarebbe del tutto coerente, in quanto disposta a favore degli unici soggetti che possono essere destinatari del trasferimento in virtù del patto di famiglia.



D'altra parte, prosegue l'Avvocatura generale, è vero che la norma agevolativa censurata si applica anche ai trasferimenti per donazione o successione mortis causa, sicché essa non potrebbe essere giustificata esclusivamente sulla base della evidenziata coerenza con la disciplina del patto di famiglia; nondimeno, il favor manifestato dal legislatore tributario nei confronti dei soli discendenti troverebbe fondamento nella ulteriore considerazione che le generazioni più giovani sarebbero maggiormente idonee a garantire l'avvicendamento nella gestione aziendale.

Né argomenti a favore della necessaria equiparazione tra i discendenti e il coniuge potrebbero essere desunti dalle disposizioni, richiamate dal rimettente, di cui ai commi 3, 4 e 4-bis dell'art. 25 del d.lgs. n. 346 del 1990: i benefici fiscali da esse previsti, infatti, non riguarderebbero qualsiasi trasferimento di azienda, come nella fattispecie disciplinata dalla norma denunciata, bensì situazioni particolari che, in quanto tali, appaiono meritevoli di una riduzione dell'imposta.

Secondo la difesa statale, nemmeno potrebbe trarsi argomento a sostegno della dedotta disparità di trattamento dalla modifica successivamente apportata al censurato comma 4-ter dell'art. 3 del d.lgs. n. 346 del 1990 dall'art. 1, comma 31, della legge n. 244 del 2007, per effetto del quale il beneficio in parola è stato esteso anche ai trasferimenti effettuati a favore del coniuge. Tale estensione, che non risponderebbe alla sopra evidenziata *ratio* dell'esenzione dall'imposta, sarebbe difatti del tutto eccezionale e, di conseguenza, inidonea ad assicurare a *tertium comparationis* dal quale desumere l'asserita violazione del principio di eguaglianza.

Né sulla scorta della novella appena menzionata potrebbe, infine, sostenersi la compromissione dell'art. 29 Cost., dal momento che la tutela costituzionale della famiglia non impone in ogni caso un'assoluta parità di trattamento tra i suoi componenti.

Considerato in diritto

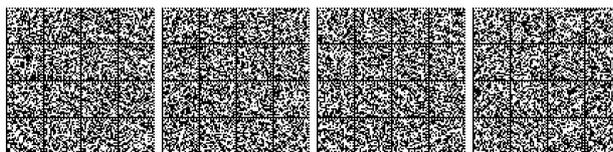
1.- La Commissione tributaria regionale (CTR) dell'Emilia-Romagna dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 29 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 4-ter (*recte*: dell'art. 3, comma 4-ter) del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), come introdotto dall'art. 1, comma 78, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», nella parte in cui non include tra i trasferimenti di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni che non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni anche quelli a favore del coniuge del dante causa.

La disposizione censurata, nella formulazione applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, prevede che: a) «[i] trasferimenti, effettuati anche tramite i patti di famiglia di cui agli articoli 768-bis e seguenti del codice civile a favore dei discendenti, di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni non sono soggetti all'imposta» (primo periodo); b) «[i]n caso di quote sociali e azioni di soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, il beneficio spetta limitatamente alle partecipazioni mediante le quali è acquisito o integrato il controllo ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile» (secondo periodo); c) «[i]l beneficio si applica a condizione che gli aventi causa proseguano l'esercizio dell'attività d'impresa o detengano il controllo per un periodo non inferiore a cinque anni dalla data del trasferimento, rendendo, contestualmente alla presentazione della dichiarazione di successione o all'atto di donazione, apposita dichiarazione in tal senso» (terzo periodo); d) «[i]l mancato rispetto della condizione di cui al periodo precedente comporta la decadenza dal beneficio, il pagamento dell'imposta in misura ordinaria, della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e degli interessi di mora decorrenti dalla data in cui l'imposta medesima avrebbe dovuto essere pagata» (ultimo periodo).

Nello specifico si tratta, come risulta dalla norma, di un regime agevolativo opzionale: i beneficiari del trasferimento non sono tenuti, infatti, a corrispondere l'imposta sulle successioni e donazioni a condizione che proseguano l'esercizio dell'attività di impresa o detengano il controllo per un periodo non inferiore a cinque anni dalla data del trasferimento, rendendo contestualmente apposita dichiarazione in tal senso nella dichiarazione di successione o nell'atto di donazione.

Ad avviso del Collegio rimettente, la norma denunciata lederebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, in considerazione della irragionevole disparità del regime fiscale al quale assoggetta i discendenti e il coniuge del dante causa.

Secondo la CTR, la disciplina dettata dall'art. 3, comma 4-ter, del d.lgs. n. 346 del 1990 sarebbe difatti preordinata a favorire la «continuità familiare» nella gestione aziendale e il «mantenimento del complesso all'interno dell'ambito familiare»: finalità il cui perseguimento sarebbe assicurato anche nel caso in cui il trasferimento avvenga a favore del coniuge del dante causa, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento.



Poiché la norma censurata avrebbe, in sostanza, la funzione di tutelare la famiglia, l'esclusione del coniuge dall'esonazione in parola recherebbe inoltre un vulnus all'altro parametro evocato, cioè all'art. 29 Cost.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, limitandosi, sotto un primo profilo, a sostenere che ciò deriverebbe dal fatto che il rimettente, chiedendo l'estensione dell'agevolazione al coniuge del dante causa, «invoca una pronuncia chiaramente additiva».

L'eccezione non è fondata, perché si basa esclusivamente sull'assunto, palesemente infondato, secondo cui a questa Corte sarebbe inibito emettere (e al rimettente richiedere) una pronuncia additiva.

È qui sufficiente ricordare, in contrario, sia la costante giurisprudenza che ammette in generale tale tipo di pronuncia, sia quella che specificamente consente di estendere le agevolazioni fiscali quando lo esiga l'identità di *ratio* (*ex plurimis*, sentenza n. 242 del 2017).

2.1.- È parimenti infondata l'ulteriore eccezione d'inammissibilità, formulata dall'Avvocatura generale sotto il profilo dell'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nella materia tributaria.

Se è infatti vero che le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali costituiscono esercizio di un potere discrezionale, ciò tuttavia non preclude l'intervento di questa Corte, dal momento che tale discrezionalità è pur sempre censurabile «per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità [...]» (*ex plurimis*, sentenze n. 264 e n. 177 del 2017). L'Avvocatura stessa, del resto, nel prospettare l'inammissibilità, afferma che il sindacato di legittimità è possibile in caso di «manifesta incongruità» delle scelte legislative e, al fine di escludere che nella specie ricorra un'ipotesi di tal genere, finisce per contestare nel merito la fondatezza delle censure.

3.- Nel merito le questioni non sono fondate.

È opportuno peraltro inquadrare sotto il profilo del contesto ordinamentale l'esonazione disposta dall'art. 3, comma 4-ter, del d.lgs. n. 346 del 1990.

3.1.- L'introduzione, negli Stati membri della Comunità europea, di forme di agevolazione sulle imposte di successione e donazione con riguardo al passaggio generazionale delle imprese è stata a suo tempo sollecitata dalla Raccomandazione 94/1069/CE della Commissione europea sulla successione nelle piccole e medie imprese, adottata il 7 dicembre 1994 (cui ha fatto seguito la Comunicazione 98/C 93/02 della Commissione relativa alla trasmissione delle piccole e medie imprese, adottata il 27 marzo 1998).

Sul rilievo che il Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione dell'anno precedente menzionava «la successione nelle imprese quale settore prioritario cui apportare dei miglioramenti», la Commissione prendeva atto della «inadeguatezza di alcune parti della legislazione degli Stati membri, soprattutto in materia di diritto societario, successorio e fiscale», constatando «che ogni anno diverse migliaia di imprese sono obbligate a cessare la loro attività a causa di difficoltà insormontabili inerenti alla successione; [e] che tali liquidazioni hanno ripercussioni negative sul tessuto economico delle imprese nonché sui loro creditori e lavoratori».

La Raccomandazione evidenziava quindi come «uno dei principali ostacoli al buon esito della successione familiare» fosse costituito dal correlativo onere fiscale, al punto che «il pagamento delle imposte di successione o di donazione rischia di mettere in pericolo l'equilibrio finanziario dell'impresa e quindi la sua sopravvivenza».

Invitava pertanto gli Stati membri ad «adottare le misure necessarie per facilitare la successione nelle piccole e medie imprese al fine di assicurare la sopravvivenza delle imprese [stesse] ed il mantenimento dei posti di lavoro» (art. 1) e, tra queste, segnalava anche l'opportunità di «incoraggiare fiscalmente l'imprenditore a trasferire la sua impresa tramite vendita o cessione ai dipendenti, soprattutto quando non vi sono successori nell'ambito della famiglia» (art.1).

Nello specifico, oltre a invitare a ridurre la tassazione delle plusvalenze in caso di vendita o cessione (art. 7), la Raccomandazione sollecitava gli Stati a «ridurre, purché l'attività dell'impresa prosegua in modo effettivo per un certo periodo minimo, i tributi sugli attivi strettamente legati all'esercizio dell'impresa in caso di trasferimento tramite donazione o successione ereditaria, in particolare le imposte di successione, di donazione e di registro» (art. 6).

3.2.- Tali sollecitazioni cadevano in un momento storico in cui il tributo successorio era sensibilmente gravoso non solo negli altri Paesi europei, ma anche in Italia, dove l'imposta si articolava in un prelievo unitario, calcolato sia sul valore delle singole quote ereditarie, sia sul valore globale dell'asse. In particolare, per il coniuge e i discendenti beneficiari del trasferimento, l'onerosità del carico fiscale era solo parzialmente attenuata dall'esonazione prevista per la loro quota ereditaria e dalle franchigie sull'asse globale, tenuto conto che su questo gravavano comunque aliquote progressive per scaglioni che variavano, da ultimo, dal 7 al 27 per cento.

Successivamente, però, con la riforma dell'imposta sulle successioni e donazioni disposta dall'art. 69 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), il legislatore, tenendo conto delle indicazioni della predetta Raccomandazione, ha notevolmente ridimensionato il peso fiscale delle successioni.



In via generale, infatti, è stata abrogata l'imposizione progressiva sull'asse ereditario globale netto, prevedendosi una tassazione proporzionale sulla singola quota nella limitata misura, quanto al coniuge e ai parenti in linea retta, del 4 per cento al netto della franchigia.

Inoltre, in particolare per facilitare i trasferimenti mortis causa o per donazione delle aziende, delle azioni e delle quote sociali, è stato eliminato il riferimento al valore dell'avviamento nella determinazione della base imponibile ed è stato esteso alle donazioni (art. 25, comma 4-ter, del d.lgs. n. 346 del 1990) il regime agevolato già in precedenza introdotto nell'art. 25, comma 4-bis, del d.lgs. n. 346 del 1990 dall'art. 3, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), consistente in una riduzione dell'imposta afferente alle aziende ubicate in territori montani. Tale disposizione prevede una riduzione dell'imposta afferente alle aziende, quote di società di persone o beni strumentali ubicati in Comuni montani con meno di cinquemila abitanti o nelle frazioni con meno di mille abitanti (anche se situate in comuni montani di maggiori dimensioni), trasferiti al coniuge o al parente entro il terzo grado del defunto, «a condizione che gli aventi causa proseguano effettivamente l'attività imprenditoriale per un periodo non inferiore a cinque anni dalla data del trasferimento».

Regimi tributari agevolativi volti a tutelare specifici assetti imprenditoriali della piccola e media impresa in vista della continuità dell'attività economica erano peraltro già stati previsti - a determinate condizioni - nell'art. 25 del d.lgs. n. 346 del 1990 con riguardo agli immobili adibiti all'esercizio dell'impresa nell'ambito di un'impresa artigiana familiare (comma 4) e ai fondi rustici devoluti a coltivatori diretti in ambito familiare (comma 3), cui si era aggiunta la peculiare disciplina agevolativa finalizzata a «favorire la continuità dell'impresa agricola» nel caso di successione o donazione a beneficio di discendenti entro il terzo grado aventi i requisiti dei cosiddetti giovani agricoltori (art. 14 della legge 15 dicembre 1998, n. 441, recante «Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura», e successive modificazioni).

3.3.- A poca distanza dalla legge n. 342 del 2000 è poi intervenuta la legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), che, con l'art. 13, da un lato, ha soppresso l'imposta sulle successioni e donazioni e, dall'altro, ha mantenuto un'imposizione solo sulle donazioni tra estranei o affini o parenti in linea collaterale oltre il quarto grado (superata la franchigia di 350 milioni di lire).

3.4.- Tale soppressione, tuttavia, ha costituito una isolata parentesi nell'ambito dello sviluppo dell'ordinamento tributario, perché con l'art. 2, commi da 47 a 54, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), così come sostituito in sede di conversione dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, il legislatore, per un verso, ha abrogato il suddetto art. 13 e, per l'altro, ha sostanzialmente «reintrodotto» la soppressa imposta sulle successioni e donazioni.

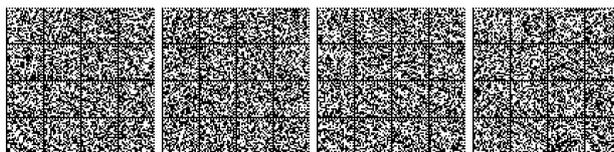
Ciò è avvenuto, da un lato, sostanzialmente riportando in vigore le norme del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni di cui al d.lgs. n. 346 del 1990, nel testo vigente alla data del 24 ottobre 2001 e, dunque, con le descritte modifiche derivanti dal disposto dell'art. 69 della legge n. 342 del 2000; dall'altro, innalzando sensibilmente la franchigia a favore del coniuge e dei parenti in linea retta (portata a 1.000.000 di euro per ciascun beneficiario).

Peraltro, in linea con i sopra ricordati inviti della Commissione, con la legge 14 febbraio 2006, n. 55 (Modifiche al codice civile in materia di patto di famiglia), il legislatore ha anche introdotto, nell'ambito della disciplina sulle successioni del codice civile, l'istituto del patto di famiglia (artt. 768-bis e seguenti cod. civ.), che consente, in un'ottica preordinata ad assicurare la continuità dell'impresa, la programmazione strategica del passaggio generazionale («ad uno o più discendenti», ai sensi dell'art. 768-bis cod. civ.) dell'impresa stessa, anche in deroga al divieto dei patti successori di cui all'art. 458 cod. civ.

3.5.- In definitiva, nell'ordinamento italiano, al momento dell'introduzione da parte del legislatore, con la legge finanziaria del 2007, della nuova agevolazione tributaria sul passaggio generazionale dell'azienda, dei rami aziendali, delle quote sociali e delle azioni: era stato sensibilmente ridotto in via generale il peso dell'imposta di successione e donazione; erano stati previsti regimi tributari agevolativi al fine di facilitare, in particolari contesti, la successione nell'attività imprenditoriale; erano stati introdotti specifici strumenti contrattuali diretti a permettere una programmazione strategica del passaggio generazionale dell'impresa.

La norma denunciata ha quindi previsto un ulteriore regime fiscale, particolarmente favorevole, che comporta - a determinate condizioni - la totale esenzione in occasione del passaggio generazionale per successione mortis causa o per donazione.

Dalla scelta di collocare questa agevolazione nell'art. 3 del d.lgs. n. 346 del 1990 deriva altresì che, in forza del rinvio ad esso disposto dagli artt. 1, comma 2, e 10, comma 3, del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale), relativo alle imposte ipotecaria e catastale, l'esenzione da imposta operi, alle stesse condizioni, anche con riferimento a questi tributi (altrimenti dovuti nel caso in cui l'azienda comprenda immobili).



4. - Una volta ricostruito il contesto normativo in cui si inserisce la norma in questione, è necessario, quale ulteriore premessa, chiarire in quale species essa si inquadri nell'ambito dell'ampio genus delle cosiddette agevolazioni fiscali, che non rappresentano un "accidente" dei sistemi tributari, quanto piuttosto il modo di risolvere complessi problemi di ponderazione degli interessi e dei valori in gioco in materia di imposizione.

Si tratta di una ponderazione rimessa in primo luogo alla valutazione discrezionale del legislatore, ma pur sempre sindacabile da questa Corte sotto il profilo della proporzionalità del bilanciamento operato, in particolare quando viene in causa una vera e propria deroga al dovere di tutti di concorrere alle spese pubbliche in base alla propria capacità contributiva (artt. 2, 3 e 53 Cost.), con ricaduta sulle connesse finalità redistributive e sulle esigenze di finanziamento dei diritti costituzionali (sentenza n. 288 del 2019).

4.1 - È peraltro utile anche precisare che soprattutto in questo ambito i sistemi fiscali, condizionati dall'alto tasso di dinamismo delle politiche finanziarie, difficilmente tendono a svilupparsi come costruzioni concettualmente ordinate, dando invece vita a figure spesso caratterizzate da eterogeneità in termini definitivi e da una notevole approssimazione del linguaggio normativo.

Tuttavia, è comunque possibile e opportuno, sul piano della giustificazione costituzionale, operare una distinzione - di massima, poiché le interconnessioni rimangono sempre possibili - tra i diversi istituti agevolativi.

In alcuni casi è, infatti, comunque ravvisabile la prevalenza di un carattere strutturale, dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo (ad esempio per evitare doppie imposizioni) o dalla ricognizione dei soggetti passivi oppure dal rilievo di una minore o assente capacità contributiva (che il legislatore può riscontrare in relazione ad alcune circostanze di fatto o alla particolare fisionomia del tributo). In siffatte ipotesi, si è in presenza di agevolazioni previste per finalità intrinseche al prelievo.

In altri istituti, invece, la natura di agevolazione è propriamente riscontrabile, perché, a differenza di quelli appena descritti, essi presuppongono l'esistenza di una capacità contributiva coerente con la struttura del tributo, ma, in deroga (già, in tal senso, sentenza n. 159 del 1985) al dictum de omni di cui all'art. 53, primo comma, Cost., prevedono, per motivi extrafiscali, forme di esenzione, di tassazione sostitutiva più favorevole o altre misure comunque dirette a rendere meno gravoso o non incidente il carico tributario in relazione a determinate fattispecie.

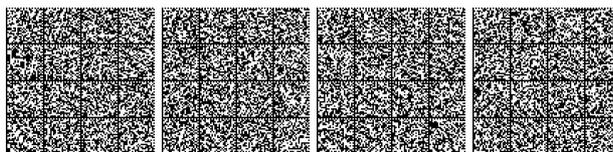
All'interno di questa categoria di agevolazioni è poi possibile distinguere tra quelle in cui la finalità extrafiscale perseguita dal legislatore appare riconducibile all'attuazione di altri principi costituzionali (quali, a titolo esemplificativo, la tutela della famiglia, del diritto alla salute o lo sviluppo della previdenza) e quelle per le quali, invece, questa prospettiva teleologica non è individuabile. Al riguardo va precisato che il difetto di tale prospettiva non rende queste ultime agevolazioni di per sé in contrasto con la Costituzione, salvo quando la finalità extrafiscale non sia in alcun modo riconducibile a motivi attinenti al bene comune e assuma piuttosto il tratto di un mero privilegio. Rimane fermo, in ogni caso, che il suddetto difetto, nell'ambito del sindacato sulla violazione del principio di eguaglianza tributaria, implica uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla sussistenza di una eadem ratio che ne giustifichi l'estensione in riferimento alle fattispecie ritenute escluse.

4.2.- Venendo quindi alle censure del rimettente, che si fondano sulla mancata inclusione del coniuge nel novero dei soggetti esenti dal pagamento dell'imposta, con un vulnus agli artt. 3 e 29 Cost., assume rilievo la specifica struttura della norma in questione, che appare riconducibile, innanzitutto, all'ambito delle agevolazioni propriamente tali.

Essa, infatti, dispone un'esenzione a fronte di una riconosciuta capacità contributiva, essendo l'imposizione delle successioni e donazioni «giustificata dall'arricchimento dell'erede o del beneficiario e quindi in ragione della capacità contributiva di questi ultimi, che risulta nuova e autonoma anche rispetto alle imposte a suo tempo versate dal dante causa» (sentenza n. 54 del 2020): non presenta quindi alcun carattere strutturale, come del resto è evidentemente confermato anche dalla sua natura opzionale.

L'esenzione in discorso mira dunque ad agevolare - attraverso l'eliminazione dell'onere fiscale correlato al trasferimento per successione o donazione - la continuità generazionale dell'impresa nell'ambito dei discendenti nella famiglia in occasione della successione mortis causa, rispetto alla quale il trasferimento a seguito di donazione può rappresentare una vicenda sostanzialmente anticipatoria.

Tale scopo della norma è innanzitutto evincibile dal suo tenore letterale che, da un lato, riguarda esclusivamente complessi aziendali, partecipazioni sociali e azioni; dall'altro, subordina la fruizione del beneficio alla condizione che i discendenti «proseguano l'esercizio dell'attività d'impresa o detengano il controllo» per un periodo di almeno cinque anni.



Ciò trova ulteriore conferma nei lavori preparatori, da cui emerge che il legislatore, in presenza della garanzia di prosecuzione dell'attività dell'azienda da padre a figlio, ha adottato la scelta di escludere l'imposizione, «al fine di facilitare il passaggio generazionale delle imprese a carattere familiare, che costituiscono [...] una delle componenti essenziali della struttura produttiva del Paese» (relazione della VI Commissione permanente presso la Camera dei deputati sul disegno di legge recante la legge finanziaria per il 2007).

4.3.- La finalità di agevolare la continuità della gestione familiare di un'impresa, per come considerata nella struttura della esenzione in oggetto, appare eccedente rispetto al favor familiae espresso dall'art. 29 Cost.

In ipotesi, solo in particolari casi, come ad esempio quello dell'impresa familiare, dove è prevalente l'aspetto del lavoro del titolare e dei suoi familiari (sovente anche rispetto a quello del capitale), una connessione è semmai ipotizzabile, ma non certo nella generalizzazione disposta dalla norma in oggetto.

L'intervento legislativo in esame, inoltre, si differenzia da altre misure fiscali invece pacificamente riconducibili alla tutela costituzionale della famiglia, come, ad esempio, le deduzioni o le detrazioni per i figli a carico, che rispondono appunto allo scopo di favorire il dovere dei genitori di «mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio» (art. 30, primo comma, Cost.), e, al contempo, di considerare la minore capacità contributiva che deriva dall'assolvimento di tale dovere.

Pertanto la norma oggetto dell'odierno scrutinio, che soprattutto prescinde completamente dalla verifica di uno stato di bisogno, risulta eccedente rispetto alla protezione offerta dai «principali precetti costituzionali (artt. da 29 a 31 Cost.) posti a tutela della famiglia e, in particolare, delle situazioni di potenziale fragilità in essa ravvisabili» (sentenza n. 54 del 2020).

4.4.- L'agevolazione disposta dalla norma in esame eccede altresì, per come strutturata, l'ambito di operatività dell'art. 41 Cost., che costituisce l'altro riferimento costituzionale a cui essa potrebbe essere astrattamente riferibile e che quindi, a prescindere dalle censure del remittente, deve comunque essere preso in considerazione da questa Corte per poter debitamente inquadrare la natura della esenzione in oggetto.

Del resto, spesso le agevolazioni fiscali costituiscono un tipico ed efficace strumento di politica economica finalizzato a incentivare, orientare o rilanciare il sistema produttivo: esse, pertanto, ben possono risultare riconducibili, in varie forme e modi, proprio all'ambito dell'art. 41 Cost.

L'agevolazione in esame, tuttavia, non è destinata direttamente all'impresa ma ad agevolarne la continuità a favore dei discendenti nel momento del passaggio generazionale.

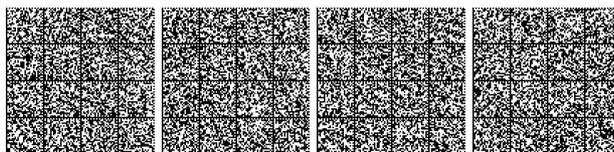
Da questo punto di vista va allora considerato che, in via più generale, l'esigenza di garantire la continuità aziendale nella giurisprudenza di questa Corte è stata valorizzata in particolare in quanto preordinata alla garanzia del diritto al lavoro, laddove il legislatore ha «inteso realizzare un intervento diretto a garantirne la continuità ed a permettere la conservazione del rilevante valore dell'azienda (costituita da una pluralità di beni e rapporti, di varia natura), al fine di scongiurare, in tal modo, anche una grave crisi occupazionale» (sentenza n. 270 del 2010); in nome quindi, tra l'altro, dell'«interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali e [del] dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso» (sentenza n. 85 del 2013).

In astratto, anche la finalità perseguita dall'agevolazione in oggetto, con riguardo all'aspetto inerente alla continuazione dell'attività produttiva, potrebbe rispondere all'esigenza di evitare che il peso delle imposte nel momento della successione possa generare difficoltà finanziarie tali da mettere in pericolo la sopravvivenza dell'impresa, con una conseguente perdita dei posti di lavoro e ulteriori ripercussioni sul tessuto economico: del resto anche in altri ordinamenti sono previste forme analoghe di agevolazione, che peraltro raramente dispongono una esenzione totale, le quali si raccordano però a ben più gravosi carichi fiscali sulle successioni.

In concreto, tuttavia, l'esenzione di cui all'art. 3, comma 4-ter, del d.lgs. n. 346 del 1990 viene accordata prescindendo da qualsiasi considerazione delle dimensioni dell'impresa, di particolari congiunture economiche sfavorevoli o di indici dai quali sia desumibile la difficoltà dei successori nel corrispondere l'imposta e si inserisce in un sistema impositivo, come quello attualmente vigente in Italia, caratterizzato (quanto ai discendenti e al coniuge che qui rilevano) da un'aliquota pari al 4 per cento e da franchigie consistenti.

Sebbene si sia in presenza di un'imposizione (in senso lato) di tipo patrimoniale, non risulta immediato ipotizzare che i problemi di liquidità derivanti dagli oneri conseguenti alla vigente imposta di successione possano, nella normalità dei casi, mettere in pericolo la sopravvivenza dell'impresa.

Si tratta, in ogni caso, di un rischio realisticamente più riferibile e ragionevolmente più giustificabile con riguardo alle piccole e medie imprese piuttosto che alle grandi: l'oggetto della citata Raccomandazione della Commissione europea era, non a caso, limitato alle prime.



Pertanto risulta in concreto eccessivo che anche trasferimenti di grandi aziende, di rami di esse o di quote di società, che possono valere centinaia di milioni o addirittura diversi miliardi di euro, vengano interamente esentati dall'imposta, anche quando i beneficiari sarebbero pienamente in grado di assolvere l'onere fiscale.

Ciò rende l'esenzione in discorso, per come strutturata, in parte disallineata rispetto alla finalità, in sé certamente meritevole di tutela, di garantire la sopravvivenza dell'impresa e quindi di evitare la dissipazione dell'universo dei valori sociali ad essa indubbiamente riferibili, che derivano dalla sua capacità, in varie forme e modi, di promuovere l'utilità sociale.

Inoltre, per effetto congiunto del comma 1 dell'art. 58 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), e dell'art. 8, comma 1-bis, del d.lgs. n. 346 del 1990, a differenza di quanto avviene nel caso di vendita dell'azienda, il trasferimento per causa di morte o atto gratuito non costituisce realizzo di plusvalenze dell'azienda stessa e il relativo avviamento è escluso dalla determinazione della base imponibile del tributo sulle successioni e donazioni. Pertanto, l'esenzione in oggetto, azzerando completamente il carico fiscale, potrebbe anche costituire un disincentivo alla vendita, favorendo sì, anche da questo punto di vista, la continuità della proprietà dell'impresa, ma all'interno della stessa comunità familiare: ciò, tuttavia, non è detto che assicuri, direttamente o indirettamente, un'idonea qualità manageriale (problema tanto più grave quanto maggiori sono le dimensioni dell'impresa).

Infine, sempre riguardo alle finalità sociali, va notato che l'agevolazione in oggetto può anche favorire una concentrazione della ricchezza che prescinde da una ragionevole approssimazione al merito e alle capacità individuali, ostacolando così la mobilità socio-economica e l'uguaglianza delle opportunità di partecipazione sociale.

Tali elementi portano quindi a concludere che la norma in parola, data la sua attuale struttura, non solo non coincide con un interesse sempre riconducibile all'art. 41 Cost., ma può condurre, con riguardo all'applicazione alle grandi imprese, anche ad esiti, come detto, eccedenti rispetto allo scopo, dal momento che quanto più ampie sono le esenzioni fiscali, tanto più impegnativi dovrebbero essere i requisiti idonei a giustificarle.

Peraltro, va oltretutto considerato che la suddetta esenzione si applica anche ai trasferimenti, mortis causa o per liberalità, di quote sociali e azioni di società non residenti nel territorio nazionale (anche se sempre limitatamente a quelle partecipazioni che consentano di acquisire o integrare il controllo ai sensi dell'art. 2359, primo comma, numero 1, cod. civ.). Tale esenzione, pertanto, difetta strutturalmente della possibilità di trovare un'ipotetica giustificazione quale disincentivo rispetto al fenomeno, altamente pregiudizievole per la Repubblica italiana - data la conseguente, rilevante, perdita di gettito - delle migrazioni, rese convenienti anche a causa della mancanza di un'armonizzazione comunitaria delle imposte dirette, delle sedi legali delle imprese in Paesi che possono sostenere regimi fiscali ben più competitivi di quello nazionale.

È significativo, da ultimo, ricordare che, con sentenza del 17 dicembre 2014, il Tribunale costituzionale tedesco, investito della questione su rinvio della Corte federale delle finanze, ha dichiarato incompatibile con il principio di eguaglianza - assegnando un congruo termine al legislatore per intervenire - l'agevolazione fiscale (analoga a quella oggetto dell'odierno scrutinio, ma meno ampia, più rigorosa con riferimento alla conservazione dei posti di lavoro e soprattutto inserita in un contesto in cui l'imposizione è nettamente più elevata) prevista dalla normativa tedesca in tema di imposte sulle successioni e sulle donazioni in occasione del passaggio del patrimonio aziendale per successione mortis causa, ritenendola sproporzionata nella parte in cui, estendendosi oltre l'ambito delle piccole e medie imprese, prescinde da ogni verifica delle effettive esigenze delle imprese agevolate.

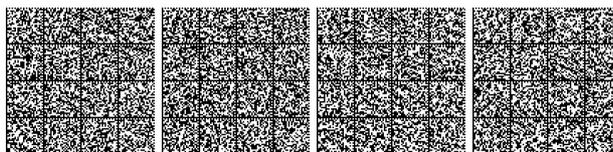
5. - Così chiarita, nei termini sopra descritti, la natura della misura agevolativa introdotta dal legislatore, è da escludere che l'omessa estensione al coniuge dell'agevolazione tributaria in discorso sia censurabile sotto i profili evidenziati dal rimettente.

5.1.- Innanzitutto, non è fondata la censura inerente alla lesione dell'art. 3 Cost., in relazione al principio di uguaglianza.

Quando, infatti, viene in considerazione un intervento agevolativo come quello qui descritto, si impone (come si è chiarito *supra*, punto 4.1) uno scrutinio particolarmente rigoroso in ordine alla sussistenza di una *eadem ratio* che possa condurre al riscontro di una violazione del principio di eguaglianza.

Nello specifico, lo scopo della norma denunciata, come sopra visto, è quello di incentivare la continuità di un'attività d'impresa da parte dei discendenti all'interno della famiglia del dante causa in occasione della successione mortis causa, rispetto alla quale, come pure si è detto, il trasferimento a seguito di donazione rappresenta una vicenda sostanzialmente, anche se non necessariamente, anticipatoria.

Tale *ratio* non è identicamente riferibile tanto al caso in cui la trasmissione avvenga a favore dei discendenti stessi quanto a quello in cui il trasferimento sia effettuato a favore del coniuge.



È vero, infatti, che vi è un elemento oggettivo comune ad entrambe le fattispecie poste a confronto, giacché anche il trasferimento al coniuge può realizzare l'obiettivo della continuità dell'impresa.

Tuttavia, un primo dato differenziale deriva dalla circostanza che l'esenzione in parola si pone, anche diacronicamente, in linea di continuità con la previsione normativa che solo poco tempo prima aveva introdotto nel codice civile il patto di famiglia (art. 768-bis cod. civ.); un nuovo contratto tipico che, ponendosi espressamente in deroga al generale divieto dei patti successori di cui all'art. 458 cod. civ. e prevedendo la necessaria partecipazione del coniuge e di tutti i legittimari, consente all'imprenditore di trasferire l'azienda o le partecipazioni societarie esclusivamente in favore dei discendenti e non anche del coniuge, il quale, al pari degli altri soggetti che sarebbero legittimari ove in quel momento si aprisse la successione dell'imprenditore stesso, sarà soddisfatto, qualora non vi rinunci, con il pagamento di una somma corrispondente al valore della quota a questo spettante ai sensi degli artt. 536 e seguenti cod. civ.

Il legislatore, quindi, da un lato ha previsto uno specifico strumento contrattuale volto a facilitare la successione in una particolare tipologia di beni unicamente a favore dei discendenti; dall'altro, nell'esercizio del suo potere discrezionale, ha limitato a tali soggetti anche il beneficio fiscale oggetto dell'odierno scrutinio.

Un ulteriore elemento differenziale deriva dalla considerazione per cui i discendenti - essendo generalmente più giovani del coniuge del dante causa - rappresentano, secondo l'id quod plerumque accidit, coloro che più sono in grado di proiettare l'esercizio dell'attività produttiva in un orizzonte temporale maggiormente esteso o quanto meno nel limite minimo di cinque anni dal trasferimento imposto dal legislatore.

La scelta legislativa di circoscrivere il beneficio alla sola ipotesi del passaggio intergenerazionale a favore dei discendenti appare quindi non arbitraria, essendo giustificata in una prospettiva di "maggiore durata" della continuità dell'attività economica: il trasferimento al coniuge non è, pertanto, pienamente assimilabile a quello a favore del discendente.

Sulla scorta delle considerazioni svolte, non risulta dunque una piena omogeneità tra le situazioni messe a confronto, tale da far ritenere che il legislatore sia incorso nella manifesta arbitrarietà.

Né è di ostacolo a tale conclusione la circostanza che l'esenzione sia stata in seguito estesa al coniuge dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)»: la non manifesta irragionevolezza della limitazione del beneficio non comporta difatti, di per sé, la preclusione della possibilità di ampliarne in seguito la concreta fruibilità. Rientra infatti nella discrezionalità del legislatore, ovviamente nel limite della ragionevolezza, valutare la "misura" della continuità che si vuole garantire con l'agevolazione.

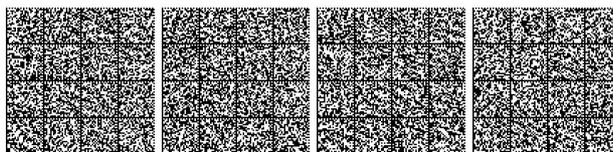
Nemmeno conducono a diversa conclusione le disposizioni menzionate dal rimettente quali «esempi» di estensione, in caso di successione, di agevolazioni fiscali «senza distinzione ai componenti del nucleo familiare superstite».

È infatti vero che l'art. 25 del d.lgs. n. 346 del 1990 prevede una riduzione dell'imposta di successione e donazione con riguardo: a) ai fondi rustici compresi nell'attivo ereditario, ove devoluti al coniuge o ai parenti in linea retta nonché a fratelli o sorelle del defunto, sempre che tali soggetti siano coltivatori diretti e che la devoluzione avvenga nell'ambito di una famiglia diretto-coltivatrice, per tale intendendosi quella che «si dedica direttamente e abitualmente alla coltivazione dei fondi e all'allevamento e governo del bestiame [...]» (comma 3); b) agli immobili compresi nell'attivo ereditario adibiti all'esercizio dell'impresa, ove devoluti al coniuge o a parenti in linea retta entro il terzo grado defunto, purché ciò avvenga «nell'ambito di una impresa artigiana familiare, come definita della legge 8 agosto 1985, n. 443, e dell'art. 230-bis del codice civile» (comma 4); c) se ubicati in comuni montani o in frazioni di essi di piccole dimensioni, alle «aziende, quote di società di persone o beni strumentali» trasferiti al coniuge o al parente entro il terzo grado del defunto, a condizione che gli aventi causa proseguano l'attività imprenditoriale per cinque anni (comma 4-bis).

Nondimeno, è palese che si tratti di previsioni normative volte ad incentivare - ma, a differenza dell'agevolazione denunciata, attraverso una riduzione e non per mezzo della completa esenzione dall'imposta - specifici settori produttivi (come quello dell'attività agricola svolta da una famiglia diretto-coltivatrice o quello dell'impresa familiare artigiana) o a incoraggiare l'esercizio dell'attività imprenditoriale ove questa, tenendo conto della peculiare situazione ambientale e, quindi, di mercato in cui si svolge, potrebbe rivelarsi di scarsa o comunque minore redditività rispetto ad altri contesti territoriali.

Si è, in definitiva, al cospetto di fattispecie rispetto alle quali il legislatore ha discrezionalmente individuato la platea dei soggetti beneficiari della riduzione dell'imposta in considerazione delle specifiche peculiarità che le caratterizzano.

5.2.- Per le ragioni sopra esposte (*supra*, punto 4.3) nemmeno fondata è la censura afferente alla lesione dell'art. 29 Cost. che il rimettente argomenta sulla scorta di deduzioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle poste a sostegno della violazione del principio di eguaglianza.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4-ter, del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), come introdotto dall'art. 1, comma 78, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 29 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200120

N. 121

Sentenza 20 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedimento di cognizione - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Condizione di proponibilità della domanda di indennizzo - Proposizione del rimedio preventivo dell'istanza di decisione a seguito di trattazione orale, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini individuati dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 - Denunciata violazione del diritto al giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, come previsto dalla CEDU - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, artt. 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.

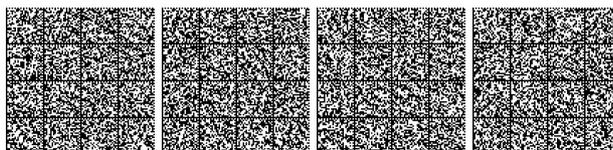
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1-*bis*, comma 2, 1-*ter*, comma 1, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come, rispettivamente, inseriti e sostituiti dall'art. 1, comma 777, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Corte d'appello di Napoli, nel procedimento vertente tra Andrea Giugliano e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 24 luglio 2019, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito il Giudice relatore Mario Rosario Morelli nella camera di consiglio del 20 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2020.

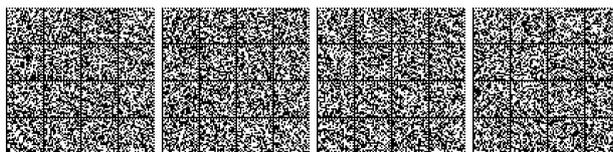
Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un procedimento volto ad ottenere l'equa riparazione per l'eccessiva durata di un precedente giudizio civile ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), la Corte d'appello di Napoli - adita in sede di opposizione avverso il decreto del giudice monocratico designato ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge n. 89 del 2001, che aveva respinto (*recte*: dichiarato inammissibile) la domanda, in ragione della mancata proposizione, nel giudizio presupposto, della «istanza di decisione» di cui agli artt. 1-*ter*, comma 1, e 2, comma 1, della legge stessa - ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata ed ha, perciò, sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1-*bis*, comma 2, 1-*ter*, comma 1, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Secondo la Corte rimettente, il rimedio preventivo sub art. 1-*ter* citato, esperibile nella fattispecie - costituito dalla «istanza di decisione a seguito di trattazione orale», da proporre «almeno sei mesi prima» che siano trascorsi i termini di ragionevole durata del giudizio - sarebbe privo di concreta effettività, rimanendo comunque rimesso alla discrezionalità del giudice l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti. Con la conseguenza che la proposizione della suddetta istanza si risolverebbe in un adempimento meramente formale, la cui violazione sarebbe, pertanto, irragionevolmente sanzionata con l'inammissibilità della domanda di indennizzo dal successivo art. 2, comma 1. E ciò al pari di quanto previsto, per «l'istanza di prelievo» nel processo amministrativo, dall'art. 54, comma 2, 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, in legge 6 agosto 2008, n. 133: disposizione, quest'ultima, per tal motivo già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza di questa Corte n. 34 del 2019.

Considerato in diritto

1.- L'art. 1-*bis* della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), cosiddetta «legge Pinto», introdotto (come le successive disposizioni qui in esame) dall'art. 1, comma 777, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», premette, al suo comma 1, che «[l]a parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa». Ed aggiunge, al comma 2: «[c]hi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'articolo 1-*ter*, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione».



A sua volta, l'art. 1-ter, al comma 1, precisa che «1. Ai fini della presente legge, nei processi civili costituisce rimedio preventivo a norma dell'articolo 1-bis, comma 1, l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione di cui agli articoli 702-bis e seguenti del codice di procedura civile. Costituisce altresì rimedio preventivo formulare richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario a norma dell'articolo 183-bis del codice di procedura civile, entro l'udienza di trattazione e comunque almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis. Nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, ivi comprese quelle in grado di appello, costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'articolo 281-sexies del codice di procedura civile, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis. Nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, il giudice istruttore quando ritiene che la causa può essere decisa a seguito di trattazione orale, a norma dell'articolo 281-sexies del codice di procedura civile, rimette la causa al collegio fissando l'udienza collegiale per la precisazione delle conclusioni e per la discussione orale». Ed aggiunge, al suo comma 7, che «[r]estano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti».

L'art. 2, comma 1, della legge stessa stabilisce, infine, che «[è] inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'art. 1-ter».

2.- La Corte d'appello di Napoli, nel procedimento di cui si è in narrativa detto, solleva questione di legittimità costituzionale dei riferiti artt. 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, dopo aver precisato che nel giudizio presupposto, instaurato nelle forme del rito ordinario di cognizione, non poteva essere richiesto il rimedio preventivo rappresentato dalla formulazione della richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario di cognizione, poiché la disposizione che concede tale facoltà, ossia l'art. 183-bis cod. proc. civ., è stata inserita dall'art. 14, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, con decorrenza dal 13 settembre 2014, norma pertanto non applicabile al detto giudizio presupposto, perché instaurato precedentemente a tale data. Si sarebbe potuto chiedere, invece, il rimedio preventivo rappresentato dalla proposizione dell'istanza di decisione a seguito di trattazione orale, a norma dell'art. 281-sexies cod. proc. civ., almeno sei mesi prima che fossero trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001. Tuttavia tale rimedio non era stato chiesto dal ricorrente. Ma - nel disporre la conseguente inammissibilità della domanda di equo indennizzo per l'eccessiva durata del processo presupposto - la normativa denunciata violerebbe, appunto, secondo la Corte rimettente, gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione (il primo solo superflualmente e, comunque, impropriamente richiamato, non venendo in rilievo limitazione alcuna alla sovranità nazionale), in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Ne risulterebbe, infatti, una disciplina «del tutto analoga a quella già scrutinata [...] con la recente sentenza n. 34 del 2019», che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, 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, in legge 6 agosto 2008, n. 133, che, a sua volta, prevedeva la "improponibilità" della domanda di equa riparazione se, nel giudizio amministrativo presupposto, non fosse stata presentata «l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo».

Le argomentazioni poste a base di tale pronuncia sarebbero, sempre secondo la rimettente, puntualmente replicabili con riguardo all'istituto della «istanza di decisione» e condurrebbero all'identica conclusione di illegittimità costituzionale della sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'omessa presentazione in termini della suddetta istanza.

3.- La questione non è fondata.

3.1.- Nella sentenza n. 34 del 2019, richiamata dalla rimettente, questa Corte - premesso che «per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio» - è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale del citato comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, per avere considerato che l'istanza di prelievo - quale da detta norma disciplinata, «prima della rimodulazione come rimedio preventivo operata dalla legge n. 208 del 2015 [sub comma 3 del medesimo art. 1-ter, qui in esame]» - costituiva non un adempimento necessario, ma «una mera facoltà del ricorrente [...] con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata».



Dal che il ravvisato vulnus all'art. 117, primo comma, Cost., e agli interposti parametri convenzionali, ritenuto assorbente di ogni altra censura.

3.2.- Sulla base di analoghe argomentazioni, la successiva sentenza n. 169 del 2019 ha dichiarato costituzionalmente illegittima la parallela disposizione di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della "legge Pinto" (poi implicitamente abrogata dall'art. 1, comma 777, lettera c, della legge n. 208 del 2015) - la quale, nel periodo di sua vigenza, stabiliva che «[n]on è riconosciuto alcuno indennizzo [...] quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini [di sua ragionevole durata]».

Anche quella istanza di accelerazione (a sua volta come disciplinata prima della riformulazione operata dal comma 2 del succitato art. 1-*ter*) è stata ritenuta priva, infatti, di concreta efficacia acceleratoria del processo, «[a]tteso che questo, pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata, senza che la violazione di detto termine possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità del ricorrente».

3.3.- Diversa dalle previgenti normative (facenti riferimento alle menzionate istanze di prelievo e di accelerazione) - che hanno formato oggetto delle citate sentenze n. 34 e n. 169 del 2019 - è, però, la normativa ora in esame. La quale subordina l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo, non già alla proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" - che si riduce ad un adempimento puramente formale - bensì alla proposizione di possibili, e concreti, "modelli procedimentali alternativi", volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato.

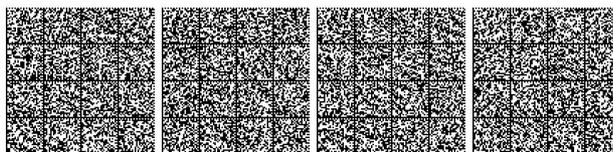
3.4.- Infatti, il rimedio preventivo prefigurato nel caso di specie, di cui la parte richiedente l'indennizzo non si è avvalsa, è costituito dalla proposizione di un'istanza di adesione al tipo decisionale della trattazione orale, come regolato dall'art. 281-*sexies* cod. proc. civ., il quale prevede che il giudice possa fissare, all'esito della precisazione delle conclusioni, la discussione orale - nella stessa udienza di precisazione delle conclusioni o, su istanza di parte, in un'udienza successiva - e possa, all'esito, decidere la causa al termine della discussione, mediante lettura a verbale che riporti la sintetica motivazione delle ragioni della decisione. La richiesta di adozione di un tale modello è, evidentemente, ben più di un atto formale, essendo piuttosto volta ad attivare un rimedio in forma specifica. E ciò perché, diversamente dalle istanze di prelievo nel processo amministrativo e di accelerazione nel processo penale, in questo caso non si tratta, appunto, di un mero invito al giudice volto ad accelerare lo svolgimento del processo, bensì del concreto suggerimento di modelli sub-procedimentali (rientranti nel quadro dei procedimenti decisorii previsti dal regime processuale), teleologicamente funzionali al raggiungimento di tale scopo, con effettiva valenza sollecitatoria.

3.5.- Segnatamente, l'art. 1-*ter*, comma 1, della legge n. 89 del 2001 individua, tra i rimedi preventivi esperibili, uno strumento attinente alla trattazione del processo, ove sia proposta l'istanza di mutamento del rito da ordinario di cognizione in sommario di cognizione ai sensi dell'art. 183-*bis* cod. proc. civ. (norma non applicabile al caso di specie), ovvero uno strumento riguardante le forme di svolgimento della decisione, ove (almeno 6 mesi prima della scadenza del termine di ragionevole durata del giudizio) sia avanzata richiesta di definizione del contenzioso secondo lo schema più duttile e concentrato della pronuncia della sentenza semplificata immediatamente a seguito di discussione orale. L'adesione a siffatto modello decisionale consente di decidere la causa all'esito della discussione orale, con lettura a verbale della pronuncia, evitando così la concessione dei termini per lo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, rispettivamente nei termini di giorni 60 e 20 decorrenti dalla precisazione delle conclusioni, con deposito della sentenza nei 30 giorni successivi: sentenza che, anche in questo caso, deve comunque recare una motivazione che «consenta [...] di ricostruire, sia pur sinteticamente, i fatti di causa, e offra alla fattispecie concretamente esaminata una soluzione corretta sul piano logico-giuridico» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 12 giugno 2015, n. 12203).

3.6.- L'effettività del mutamento dello schema decisorio non dipende direttamente, peraltro, dalla richiesta della parte, ma dalla valutazione della opportunità o meno di aderirvi, nel caso concreto, che «[r]ientra nell'ambito della discrezionalità del giudice del merito» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 4 settembre 2019, n. 22094).

Ciò che la normativa censurata richiede alla parte del processo in corso è solo, dunque, un comportamento collaborativo con il giudicante, al quale manifestare la propria disponibilità al passaggio al rito semplificato o al modello decisorio concentrato, in tempo potenzialmente utile ad evitare il superamento del termine di ragionevole durata del processo stesso: restando, per l'effetto, ammissibile il successivo esperimento dell'azione indennitaria per l'eccessiva durata del processo, che, nonostante la richiesta di attivazione del rimedio acceleratorio, si fosse poi comunque verificata.

L'eventuale limitato margine di compressione della tutela giurisdizionale, peraltro con riguardo alle sole modalità del suo esercizio e non alla qualità del relativo approfondimento, che possa derivare alla parte dal passaggio al rito semplificato, riflette una legittima opzione del legislatore nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costi-



tuzionale: quali, da un lato, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) e, dall'altro, il valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova ostacolo nella già abnorme mole del contenzioso (sentenza n. 157 del 2014), innegabilmente aggravata dal flusso indiscriminato dei procedimenti per equo indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001 (sentenza n. 135 del 2018).

Diversamente da quanto sostenuto dalla Corte rimettente, non è pertanto, in questo caso, irragionevole o non proporzionata la sanzione di inammissibilità sub comma 1 dell'art. 2 della "legge Pinto", che vale a richiamare la parte del processo all'osservanza dell'onere di diligenza presupposto dal comma 1 del precedente art. 1-ter.

3.7.- Conclusivamente, i rimedi introdotti, con riguardo al processo civile, dal combinato disposto delle disposizioni censurate, per l'effetto acceleratorio della decisione che può conseguirne, sono linearmente riconducibili alla categoria dei «rimedi preventivi volti ad evitare che la durata del processo diventi eccessivamente lunga». Rimedi, questi, che la giurisprudenza europea ritiene non solo ammissibili, ma «addirittura preferibili [...] eventualmente in combinazione con quelli indennitari» (Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). Secondo, infatti, la Corte di Strasburgo, quando un sistema giudiziario si rivela lacunoso rispetto all'esigenza derivante dall'art. 6 della CEDU, per quanto riguarda il termine ragionevole del processo, un rimedio che permetta di accelerarlo, allo scopo di impedirne una durata eccessiva, costituisce la soluzione più efficace. Tale rimedio presenta infatti un vantaggio innegabile rispetto ad un rimedio unicamente risarcitorio, in quanto permette di accelerare la decisione del giudice interessato, evita altresì di dover accertare l'avvicinarsi di violazioni dello stesso procedimento e non si limita ad agire a posteriori come nel caso del rimedio risarcitorio (Corte EDU, sentenza 25 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia).

3.8.- Da ciò, dunque, l'insussistenza del prospettato contrasto delle disposizioni denunciate con i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevata, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

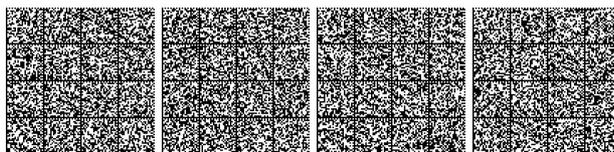
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 122

Sentenza 20 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza - Erogazione del beneficio - Sospensione nei confronti del richiedente o beneficiario sottoposto a una misura cautelare personale, anziché a una misura cautelare personale per i soli delitti indicati all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019 - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 7-ter, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo, nel procedimento penale a carico di M. C. e M. P., con ordinanza del 6 settembre 2019, iscritta al n. 203 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Giuliano Amato nella camera di consiglio del 20 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 6 settembre 2019 (reg. ord. n. 203 del 2019), emessa in sede di interrogatorio ex art. 294 del codice di procedura penale di C. M. e P. M., ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26.



1.1.- La disposizione censurata prevede, in relazione all'erogazione del reddito di cittadinanza, che «[n]ei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3, l'erogazione del beneficio di cui all'articolo 1 è sospesa».

2.- Secondo il giudice rimettente, dall'uso della congiunzione «nonché» per collegare i due periodi discenderebbe che l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza debba essere sospesa nei confronti del richiedente o del beneficiario il quale sia destinatario di una misura cautelare di qualsiasi tipo e per qualsiasi reato che ne consenta l'applicazione, oppure di una sentenza di condanna, anche non definitiva, per taluno dei delitti indicati all'art. 7, comma 3, del medesimo d.l. n. 4 del 2019, come convertito (cioè quelli di cui ai precedenti commi 1 e 2 e quelli previsti dagli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis del codice penale, nonché dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni indicate dal predetto art. 416-bis, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo).

Siffatta interpretazione sarebbe avvalorata dal dossier del Servizio studi della Camera dei deputati sul testo normativo, ove si chiarisce che l'art. 7-ter del d.l. n. 4 del 2019, introdotto nel corso dell'esame della legge di conversione alla Camera, disciplina la sospensione dell'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza a seguito di specifici provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale, in particolare quando il beneficiario o il richiedente siano destinatari di una misura cautelare personale oppure quando siano condannati, con sentenza non definitiva, per uno dei delitti di cui all'art. 7, comma 3, dello stesso decreto.

In conseguenza di ciò, la disposizione oggetto di censura sarebbe illogica e irragionevole, in contrasto, quindi, con l'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che la sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza sia disposta nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, per i soli delitti indicati all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

2.1.- In punto di rilevanza il giudice *a quo* asserisce che la questione sarebbe indubbiamente rilevante, atteso che nei confronti di C. M. e P. M. dovrebbe essere sospesa l'erogazione del reddito di cittadinanza, essendo stata applicata agli stessi una misura cautelare personale, sebbene per reati non inseriti nel novero di cui al predetto art. 7, comma 3.

2.2.- Nel merito, il rimettente sottolinea che, interpretando letteralmente la norma, si arriverebbe al paradossale risultato di dover sospendere l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza nei confronti del destinatario di un provvedimento cautelare per un reato diverso da quelli di cui al citato comma 3 dell'art. 7, mentre un soggetto che per il medesimo reato sia stato condannato con sentenza non definitiva non riceverebbe il provvedimento di sospensione. Conseguenza illogica, tenuto conto che per l'applicazione di una misura cautelare sono sufficienti «gravi indizi di colpevolezza», dunque un quantum probatorio di minor pregnanza rispetto a quello fissato per addivenire a una sentenza, anche non definitiva, di condanna, per la quale l'imputato deve risultare «colpevole del reato contestato al di là di ogni ragionevole dubbio» (art. 533 cod. proc. pen.).

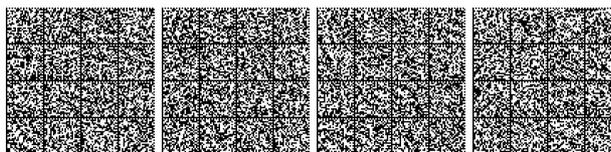
La Corte di cassazione, aggiunge il rimettente, ha più volte precisato che, in tema di misure cautelari personali, per gravi indizi di colpevolezza ai sensi dell'art. 273 cod. proc. pen. devono intendersi «tutti quegli elementi a carico, di natura logica o rappresentativa che - contenendo "in nuce" tutti o alcuni degli elementi strutturali della corrispondente prova - non valgono, di per sé, a provare oltre ogni dubbio la responsabilità dell'indagato e, tuttavia, consentono, per la loro consistenza, di prevedere che, per mezzo della futura acquisizione di ulteriori elementi, saranno idonei a dimostrare tale responsabilità, fondando nel frattempo una qualificata probabilità di colpevolezza» (così Cassazione penale, sezione terza, sentenza 11 gennaio 2019, n. 17527; sezione seconda, sentenza 8 luglio 2013, n. 28865).

Ulteriore conclusione irrazionale e paradossale sarebbe data dal fatto che, nei confronti di un soggetto sottoposto a misura cautelare per un reato diverso da quelli indicati dal citato art. 7, comma 3, debba essere sospesa l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza, mentre ove il medesimo soggetto venga successivamente condannato in via definitiva per il medesimo reato, venendo a cessare la misura cautelare, dovrebbe essere revocata la sospensione, con conseguente ripresa dell'erogazione del beneficio.

2.3.- A detta del rimettente, in conclusione, sarebbe maggiormente conforme al principio di ragionevolezza e uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. prevedere la sospensione dell'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale solo per i delitti indicati all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

3.- Con atto depositato il 10 dicembre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

3.1.- Premette la difesa statale che il reddito di cittadinanza è riconosciuto ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, di una serie di requisiti elencati nell'art. 2 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito. Tra questi requisiti di accesso, il comma 1,



lettera *c-bis*), dello stesso art. 2 prevede, per il richiedente, «la mancata sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché la mancanza di condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3». Ai sensi del successivo art. 7-ter, laddove successivamente intervengano le predette misure cautelari, tale erogazione è sospesa.

3.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato il tenore letterale delle citate disposizioni legittimerebbe l'interpretazione del giudice rimettente. Tuttavia, da ciò non si ravviserebbero profili d'irragionevolezza, poiché verrebbero in rilievo situazioni diverse, che giustificerebbero un differente trattamento normativo.

L'applicazione di misure cautelari personali, infatti, benché fondata sul riconoscimento di gravi indizi di colpevolezza a carico dell'indagato o dell'imputato, e, quindi, su un compendio probatorio inferiore rispetto a quello necessario ai fini della pronuncia di una sentenza di condanna, presuppone la sussistenza di almeno una delle esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen. Proprio la ricorrenza di tali esigenze, indicative di situazioni di pericolo che la misura applicata sarebbe destinata a fronteggiare, giustificerebbe la scelta normativa di sospendere il beneficio anche quando detta misura riguardi delitti non rientranti nel catalogo di cui all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito. Viceversa, ove non siano ravvisabili esigenze tali da legittimare l'applicazione della misura cautelare personale e non ci sia, quindi, alcuna situazione di pericolo concreto e attuale, la sospensione del beneficio sarebbe giustificata solo in presenza di una sentenza di condanna non definitiva per i più gravi delitti di cui all'art. 7, comma 3.

In altri termini, la misura sospensiva sarebbe legittimata dalla ricorrenza di situazioni di pericolo concreto e attuale, che indurrebbero a diffidare del richiedente o beneficiario, oppure dalla particolare tipologia di delitti per i quali egli sia stato ritenuto colpevole in primo grado. Tali delitti, il cui catalogo è stato discrezionalmente individuato dal legislatore, sarebbero di maggiore gravità, o perché connessi al fraudolento conseguimento di erogazioni pubbliche (tra cui rientrerebbe il reddito di cittadinanza), o perché espressione di maggiore riprovevolezza e allarme sociale. Nella maggioranza dei casi si tratterebbe, tra l'altro, di fattispecie che comportano, in caso di condanna, la sanzione accessoria della revoca degli eventuali ammortizzatori sociali a favore del condannato, ai sensi dell'art. 2, comma 58, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

La disposizione censurata non sarebbe quindi irragionevole, laddove, con riferimento a reati non compresi nel catalogo di cui all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, prevede la sospensione del beneficio a seguito dell'applicazione di misure cautelari personali nei confronti del richiedente o beneficiario e non la prevede, invece, a seguito della intervenuta condanna di tali soggetti. In quest'ultimo caso, infatti, la sospensione del beneficio non si giustificerebbe, né in ragione dell'esigenza di fronteggiare situazioni di pericolo concreto e attuale connesse alla condotta del richiedente o beneficiario, né in ragione della tipologia di reato per il quale sia intervenuta condanna, trattandosi di reato che non concerne erogazioni pubbliche, né appartiene al novero di delitti che, per la loro gravità, sono tali da determinare maggiore allarme sociale.

L'ulteriore profilo evidenziato dal giudice *a quo* - secondo cui la sospensione del beneficio disposta a seguito dell'applicazione della misura cautelare personale per reati non compresi nell'art. 7, comma 3, sarebbe destinata a cessare, con conseguente ripresa dell'erogazione, laddove sopraggiunga una sentenza di condanna definitiva per tali reati, atteso il venir meno del vincolo cautelare in fase di esecuzione della pena - concernerebbe, più specificamente, a ben vedere, la disposizione di cui all'art. 7, comma 3, nella parte in cui prevede la revoca del beneficio, con efficacia retroattiva, solo in caso di condanna definitiva per reati compresi nell'elencazione ivi contenuta. Tale disposizione, nondimeno, esulerebbe dalla questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 6 settembre 2019, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26.

2.- Secondo il giudice *a quo* la disposizione censurata - la quale stabilisce, in relazione all'erogazione del reddito di cittadinanza, che «[n]ei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3, l'erogazione del beneficio di cui all'articolo 1 è sospesa» - sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che la sospensione venga disposta, in caso di applicazione di una misura cautelare personale, solo per i delitti indicati all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.



2.1.- La disposizione censurata, in particolare, sarebbe illogica e irragionevole, determinando il paradossale risultato secondo cui, nei confronti di un soggetto cui è stata applicata una misura cautelare per un reato che non rientra tra quelli indicati dal suddetto art. 7, comma 3, debba essere sospesa l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza, mentre un soggetto che per il medesimo reato sia stato condannato con sentenza non definitiva non sarebbe destinatario del provvedimento di sospensione. Conseguenza illogica, tenuto conto che per l'applicazione di una misura cautelare sono sufficienti i «gravi indizi di colpevolezza», mentre per una sentenza di condanna l'imputato deve risultare «colpevole del reato contestato al di là di ogni ragionevole dubbio» (art. 533 del codice di procedura penale).

2.2.- Ulteriore conclusione irrazionale e paradossale deriverebbe dal fatto che, nei confronti del soggetto a cui sia stata sospesa l'erogazione del reddito di cittadinanza in virtù dell'applicazione di una misura cautelare personale per un reato diverso da quelli indicati dal citato art. 7, comma 3, la stessa sospensione potrà essere revocata qualora il medesimo soggetto venga successivamente condannato in via definitiva per il reato in questione.

3.- La questione non è fondata.

3.1.- L'art. 2 del d.l. n. 4 del 2019, nella sua versione originaria, individuava i requisiti reddituali e personali per beneficiare del reddito di cittadinanza, che devono essere posseduti, sia alla presentazione della domanda da parte del richiedente, sia per tutta la durata dell'erogazione del beneficio. Il successivo art. 7, comma 3, invece, prevedeva le misure nei confronti di chi benefici del reddito di cittadinanza senza averne i requisiti. Così, tra le altre misure, era stabilita la revoca del beneficio (disposta dall'Istituto nazionale di previdenza sociale, da qui: INPS) - con efficacia retroattiva e obbligo alla restituzione di quanto indebitamente percepito - nel caso di condanna in via definitiva (o di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti) per i reati di cui ai commi 1 e 2 dello stesso art. 7 (attinenti alle false dichiarazioni o alle omesse comunicazioni concernenti i requisiti per ottenere e mantenere il reddito di cittadinanza), nonché per quello previsto dall'art. 640-*bis* del codice penale (ossia il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), con l'ulteriore effetto di non poter più richiedere il beneficio prima che siano decorsi dieci anni dalla condanna.

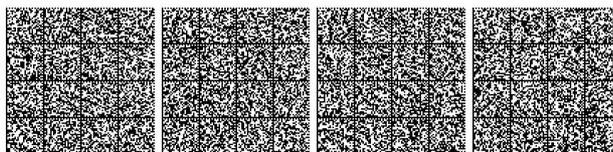
In sede di conversione del d.l. n. 4 del 2019 sono intervenute rilevanti modifiche a tali disposizioni.

In primo luogo, è stata inserita la lettera *c-bis* nell'art. 2, comma 1, che ha aggiunto, tra i requisiti necessari a ottenere il reddito di cittadinanza, la mancata sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché la mancanza di condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per i delitti indicati dall'art. 7, comma 3.

In secondo luogo, tra siffatti delitti sono stati inclusi anche quelli di cui agli artt. 270-*bis*, 280, 289-*bis*, 416-*bis*, 416-*ter* e 422 cod. pen, nonché quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni di cui allo stesso articolo. Si tratta di reati ritenuti di particolare allarme sociale, concernenti fattispecie di terrorismo ed eversione e di stampo mafioso, già individuati dall'art. 2, comma 58, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) quale causa di revoca, in caso di condanna, degli ammortizzatori sociali, comunque denominati in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare (come l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili).

La legge di conversione, infine, ha aggiunto al testo del decreto-legge l'art. 7-*ter*, oggetto di censura, che ha introdotto la fattispecie della sospensione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente a cui venga applicata una misura cautelare personale, nonché del condannato con sentenza non definitiva per uno dei reati di cui al predetto art. 7, comma 3. La sospensione, inoltre, si applica anche nei confronti del beneficiario o del richiedente dichiarato latitante ai sensi dell'art. 296 cod. proc. pen. o che si sia sottratto volontariamente all'esecuzione della pena. A differenza della revoca, la sospensione non ha effetto retroattivo ed è adottata dal giudice che ha disposto la misura cautelare o ha emesso la sentenza di condanna non definitiva o ha dichiarato la latitanza, ovvero dal giudice dell'esecuzione, su richiesta del pubblico ministero che ha emesso l'ordine di esecuzione di cui all'art. 656 cod. proc. pen., al quale il condannato si sia volontariamente sottratto. Il provvedimento di sospensione è poi comunicato all'INPS, che deve disporre la temporanea cessazione dell'erogazione del reddito di cittadinanza. La sospensione può a sua volta essere revocata dall'autorità giudiziaria che l'ha disposta, quando vengano meno le condizioni che l'avevano determinata, con la conseguenza che l'interessato potrà presentare domanda all'ente previdenziale per il ripristino dell'erogazione, che non ha però effetto retroattivo (non prevedendosi, pertanto, la corresponsione differita degli importi maturati durante il periodo di sospensione).

3.2.- Ricostruito così il quadro normativo appare corretta l'interpretazione del giudice *a quo*, condivisa anche dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la sospensione del reddito di cittadinanza consegue all'applicazione di una misura cautelare personale per qualsiasi tipologia di reato. Più difficilmente percorribile, sia per ragioni lessicali, sia alla luce dei lavori parlamentari (in particolare del dossier del Servizio studi della Camera dei deputati) e della prassi



applicativa, risulterebbe, invece, il differente percorso argomentativo, pure implicitamente ipotizzato dal rimettente, secondo cui le misure cautelari personali che comportano la sospensione del reddito di cittadinanza sono solo quelle disposte per i reati di cui all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

Ciò precisato, il provvedimento di sospensione del reddito di cittadinanza, nel caso di sopravvenuta misura cautelare personale a carico del richiedente o del beneficiario, appare trasparentemente collegato alla circostanza che la mancata soggezione a tali misure, così come l'assenza di una condanna per taluni specifici reati (intervenuta nei dieci anni antecedenti), costituiscono due requisiti essenziali per l'ottenimento del reddito di cittadinanza.

Si tratta di particolari requisiti (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 248 del 2019, n. 161 del 2018 e n. 276 del 2016), per l'ottenimento di un beneficio economico rispetto al quale, tra l'altro, l'interessato non può vantare alcun diritto precostituito in assenza della legge di cui è parte la disposizione censurata (sul punto si veda la sentenza n. 248 del 2019).

Con particolare riferimento alla mancata sottoposizione a misure cautelari personali, alla base della scelta legislativa vi è una valutazione evidentemente diversa da quella relativa alla mancanza di condanne definitive (infra-decennali) per reati concernenti il fraudolento conseguimento di erogazioni pubbliche o qualificati di particolare allarme sociale. Tale valutazione, infatti, si fonda su un giudizio sulla pericolosità del soggetto insita nell'applicazione della misura cautelare. Le condanne, invece, sono ritenute dal legislatore ostative alla concessione o al mantenimento del beneficio solo quando concernono peculiari tipologie di reato, in parte sovrapponibili a quelle che già erano e sono causa di revoca degli ammortizzatori sociali.

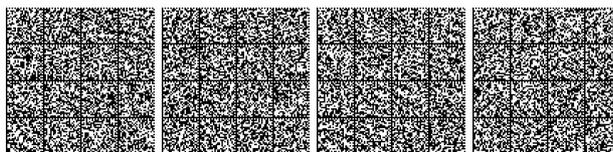
Ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, al pari di qualsiasi altro requisito necessario a ottenere il reddito di cittadinanza, l'assenza di misure cautelari personali deve sussistere non solo al momento della domanda, ma anche per tutta la durata dell'erogazione del beneficio. Dunque, ove tali misure sopravvengano successivamente alla concessione dello stesso, interviene il provvedimento di sospensione.

È certo vero che il soggetto a cui sia stato sospeso il reddito di cittadinanza in virtù dell'applicazione di una misura cautelare personale - per un reato diverso da quelli di cui all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito - potrà tornare, invariate le altre condizioni, a beneficiare dello stesso reddito in caso di condanna per il medesimo reato. Tale conseguenza, tuttavia, sebbene opinabile, appare coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore, poiché con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione e il soggetto interessato riacquista nuovamente lo specifico requisito per richiedere il reddito di cittadinanza.

3.3.- Il provvedimento di sospensione, pertanto, altro non è che la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio e rientra per ciò stesso tra i casi in cui la giurisprudenza costituzionale riconosce la legittimità di sospensione, revoca o decadenza, anche attraverso meccanismi automatici (si vedano le sentenze n. 161 del 2018, n. 276 del 2016, n. 2 del 1999, n. 226 del 1997 e n. 297 del 1993); automatismi che, tra l'altro, non sono nel caso di specie oggetto di specifica censura (sul punto, da ultimo, sentenze n. 24 del 2020 e n. 22 del 2018).

Accogliendo il petitum del rimettente si arriverebbe alla soluzione, questa sì irrazionale, in forza della quale il sopravvenire di una misura cautelare personale per un reato diverso da quelli di cui all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, situazione che è pur sempre una condizione ostativa alla concessione del reddito di cittadinanza, resterebbe del tutto priva di conseguenze.

La disposizione censurata, in conclusione, risulta espressione di una scelta discrezionale del legislatore nel determinare i destinatari di un beneficio economico (*ex multis*, sentenza n. 194 del 2017), che può essere ed è stata discussa, ma non si presenta affetta da quella irrazionalità «manifesta e irrefutabile» che richiederebbe la declaratoria d'illegittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 86 del 2017 e n. 46 del 1993). Il che trova ulteriore conferma nel fatto che l'irragionevole disparità lamentata dal giudice *a quo* potrebbe comunque risolversi anche estendendo alla condanna per qualsiasi reato la mancata concessione e/o la revoca del beneficio; la qual cosa dimostra altresì che la soluzione proposta dal rimettente riflette in realtà una scelta rientrante fra quelle spettanti alla discrezionalità legislativa (tra le tante, si vedano le sentenze n. 222 del 2018, n. 194 del 2017, n. 223 del 2015, n. 214 del 2014, n. 134, n. 120 e n. 36 del 2012).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, sollevata dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200122

N. 123

Sentenza 26 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Licenziamento disciplinare - Falsa attestazione della presenza in servizio mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente - Applicazione "comunque" della sanzione disciplinare del licenziamento - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto al lavoro, del diritto di difesa, nonché del principio, affermato in via convenzionale, alla tutela effettiva in caso di licenziamento - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 55-*quater*, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), promosso dal Tribunale ordinario di Vibo Valentia, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra L. C. e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con ordinanza del 13 marzo 2019, iscritta al n. 199 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Stefano Petitti nella camera di consiglio del 20 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 marzo 2019, il Tribunale ordinario di Vibo Valentia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

Il Tribunale di Vibo Valentia sospetta che la norma censurata violi gli evocati parametri nella parte in cui stabilisce che, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio del pubblico dipendente, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente, la sanzione disciplinare del licenziamento si applichi «comunque».

2.- Il rimettente espone che il giudizio principale ha per oggetto l'impugnazione del licenziamento disciplinare di L. C., dipendente civile del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in servizio presso la Capitaneria di Porto di Vibo Valentia Marina, sanzione comminata al lavoratore il 7 novembre 2018 per avere egli falsamente attestato la sua presenza in ufficio durante quattro giorni del mese di settembre 2018.

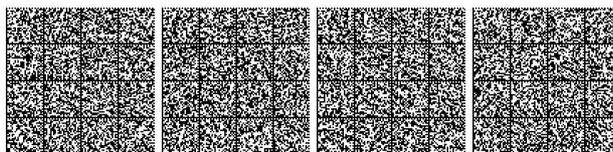
2.1.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che l'illecito addebitato a L. C. integra la fattispecie tipica di cui all'art. 55-*quater*, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 165 del 2001, poiché il materiale fotografico acquisito al processo dimostra che il dipendente, per quattro giorni, si è allontanato dalla sede di servizio omettendo di timbrare il cartellino marcatempo, per poi rientrare in ufficio e registrarsi definitivamente in uscita alcune ore dopo.

Le modalità fraudolente della condotta del lavoratore, evidenziate dall'inconsueto posizionamento della sua autovettura all'esterno dell'area portuale, renderebbero applicabile la disposizione dell'art. 55-*quater*, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 165 del 2001, conferendo rilevanza alla questione del carattere automatico del licenziamento disciplinare, per come tipizzato dalla norma.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* si dice certo che l'art. 55-*quater*, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 165 del 2001 abbia introdotto «un automatismo sanzionatorio», poiché «[i]l tenore letterale della proposizione - e, più segnatamente, l'impiego dell'avverbio “comunque” - preclude interpretazioni adeguatrici».

Proprio con riguardo al tenore letterale della norma, laddove essa stabilisce che il licenziamento disciplinare «si applica comunque», il rimettente considera impraticabile l'interpretazione adeguatrice tramite la quale la Corte di cassazione assicura il sindacato di proporzionalità sulla sanzione espulsiva.

Atteso che «[l]'utilizzo del modo verbale indicativo e del tempo presente - in funzione deontica - unitamente all'impiego dell'avverbio “comunque” inibiscono letture alternative della disposizione», l'art. 55-*quater*, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 165 del 2001 contemplerebbe, secondo il giudice *a quo*, una fattispecie automatica di licenziamento disciplinare, non sindacabile dal giudice dell'impugnazione sotto il profilo della proporzionalità in concreto.



Ne risulterebbe violato l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto il principio di eguaglianza e ragionevolezza esige che sia sempre conservata all'organo di disciplina, e successivamente al giudice dell'impugnazione, la valutazione concreta di proporzionalità della sanzione.

Sarebbero violati anche gli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., in quanto la preclusione del sindacato giurisdizionale di congruità del licenziamento disciplinare non potrebbe conciliarsi con la tutela costituzionale dell'effettività del diritto al lavoro.

Sarebbe altresì violato l'art. 24, primo comma, Cost., in quanto l'impossibilità per il giudice dell'impugnazione di vagliare la congruità del licenziamento in relazione al coefficiente psicologico e alla gravità oggettiva della condotta, oltre che agli eventuali precedenti disciplinari del lavoratore, impedirebbe a quest'ultimo di esercitare pienamente il diritto di difesa in giudizio, onde contestare la proporzionalità della sanzione espulsiva e ottenerne, se del caso, la riduzione a misura conservativa.

Sarebbe infine violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, che garantisce il diritto del lavoratore ad una tutela effettiva in caso di licenziamento, tutela in realtà vanificata dalla previsione di un automatismo insindacabile.

Secondo il Tribunale di Vibo Valentia, occorrerebbe pertanto l'intervento del giudice delle leggi, «affinché rimuova l'automatismo denunciato, ripristinando la possibilità di individualizzazione della risposta sanzionatoria, insieme all'integrale espandibilità del sindacato giudiziale».

3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità delle questioni e, in subordine, l'infondatezza.

Le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, atteso che la gravità della condotta di specie, reiterata e fraudolenta, per come descritta nell'ordinanza di rimessione, comunque non lascerebbe spazio ad una valutazione di eccessività del licenziamento disciplinare.

Ove la Corte lo ritenesse, dovrebbe ordinarsi la restituzione degli atti al giudice *a quo*, «perché si pronunzi motivatamente, tenuto conto di quanto precede, sul requisito della rilevanza della questione stessa ai fini del decidere».

Nel merito, alla difesa statale le questioni appaiono infondate, perché spetterebbe al legislatore tipizzare discrezionalmente gli illeciti disciplinari la cui gravità sia tale da indurre la cessazione automatica del rapporto di lavoro.

L'Avvocatura dello Stato auspica, peraltro, che questa Corte, qualora non reputi legittima la norma censurata «nella sua accezione letterale più rigorosa», ne indichi un'interpretazione adeguatrice, «sulla falsariga di quanto ritenuto da talune decisioni della Corte di cassazione».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Vibo Valentia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui stabilisce che, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio del pubblico dipendente, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente, la sanzione disciplinare del licenziamento si applichi «comunque».

1.1.- Il tenore letterale della disposizione, con l'uso dell'avverbio «comunque», impedirebbe ogni interpretazione adeguatrice, delineando un automatismo sanzionatorio contrario ai principi di ragionevolezza ed effettività della tutela del lavoro nonché al diritto di difesa, i quali esigono la verificabilità in giudizio della concreta proporzionalità del licenziamento disciplinare.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, non avendo il giudice *a quo* indicato specifiche ragioni idonee ad attenuare la gravità della condotta del dipendente sì da rendere concreta l'eventualità di un licenziamento disciplinare sproporzionato.



2.1.- L'eccezione è infondata.

Essa tradisce un'inversione della sequenza logica, poiché non considera che il giudice *a quo* sarebbe ammesso ad individuare profili attenuanti della gravità dell'illecito disciplinare solo se, ed in quanto, per tale illecito non fosse previsto un licenziamento automatico, ciò che costituisce, appunto, l'oggetto della questione incidentale.

Vale anche qui l'argomento espresso da questa Corte nel respingere un'analogia eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura a proposito della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150), nella parte in cui prevede la sanzione obbligatoria della rimozione del magistrato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del medesimo decreto legislativo.

In detta occasione, è stato evidenziato come sia proprio l'automatismo legislativo nella previsione della sanzione espulsiva ad impedire la valutazione in concreto della gravità oggettiva e soggettiva dei fatti addebitati, «valutazione che, invece, ben potrebbe essere compiuta ove tale automatismo fosse rimosso da questa Corte, in accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale» (sentenza n. 197 del 2018).

3.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Vibo Valentia sono inammissibili per un differente ordine di ragioni.

3.1.- In linea generale, il principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. esige che la sanzione disciplinare, soprattutto quella massima di carattere espulsivo, sia sempre suscettibile di un giudizio di proporzionalità in concreto, sicché la relativa applicazione non può essere di regola automatica, ma deve essere mediata dalle valutazioni di congruità cui è deputato il procedimento disciplinare e, in secondo luogo, il sindacato giurisdizionale.

Nella giurisprudenza costituzionale questo orientamento di principio si è manifestato fin dalla sentenza n. 971 del 1988, che, preannunciata dal monito contenuto nella sentenza n. 270 del 1986, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme sulla destituzione di diritto del pubblico dipendente, segnatamente dell'art. 85, primo comma, lettera *a*), del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato).

Per la sua portata generale, innestato sul principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., questo orientamento resta insensibile al nomen iuris che il legislatore variamente adopera per identificare una sanzione espulsiva di carattere automatico (sentenza n. 197 del 1993); esso ha trovato applicazione anche nell'ambito degli ordinamenti professionali, per la destituzione o radiazione di diritto dei notai (sentenza n. 40 del 1990), dottori commercialisti (sentenza n. 158 del 1990), ragionieri e periti commerciali (sentenza n. 2 del 1999), e ha pure riguardato gli appartenenti all'Arma dei carabinieri (sentenza n. 363 del 1996) ed il personale militare in genere (sentenza n. 268 del 2016).

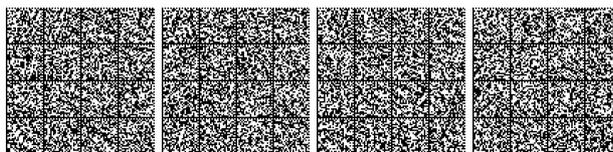
3.1.1.- L'illegittimità di principio degli automatismi espulsivi non esclude tuttavia che il legislatore possa configurare eccezioni relative a casi soggettivamente e funzionalmente peculiari, nei quali il diritto del singolo alla gradualità sanzionatoria receda di fronte alla necessità di tutelare interessi pubblici essenziali.

Nella rammentata questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, il diritto del singolo magistrato alla gradualità sanzionatoria è stato giudicato recessivo di fronte all'esigenza di ripristinare la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, scossa dall'evidenza di un illecito disciplinare di indeclinabile gravità (sentenza n. 197 del 2018).

Altra eccezione la Corte ha individuato nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, lettera *c*), del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), norma che, prevedendo la destituzione di diritto dell'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza cui sia stata applicata una misura di sicurezza personale, attribuisce preminente rilievo alla specificità di funzioni di salvaguardia dei diritti fondamentali, le quali non possono rimanere affidate ad un soggetto del quale sia stata accertata la pericolosità sociale (sentenza n. 112 del 2014).

Talora, l'eccezione è giustificata dalla complessità della fattispecie disciplinare, che, ad esempio, include una base di recidiva, come nella dichiarata legittimità della destituzione obbligatoria prevista dall'art. 147, comma 2, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), a carico del notaio il quale, già condannato per due volte alla sospensione, commetta un nuovo illecito disciplinare entro il decennio (sentenza n. 133 del 2019).

3.2.- L'art. 55-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che «[f]erma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nei seguenti casi [...]



Segue un'elencazione di fattispecie tipiche, la prima delle quali, distinta dalla lettera *a*), è descritta come «falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente [...]».

A norma del comma 1-*bis* dell'art. 55-*quater*, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante «Modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *s*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare», «[c] ostituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso [...]».

Aggiunto dall'art. 69 del d.lgs. n. 150 del 2009, attuativo della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), l'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001 si iscrive nel piano di riforma che il legislatore del 2009 ha orientato al recupero della produttività del lavoro pubblico, obiettivo perseguito anche mediante il contrasto del fenomeno dell'assenteismo; progetto riformistico affidato ad un'ossatura di norme legali imperative, destinate a prevalere sulle clausole di fonte collettiva eventualmente difformi, secondo un modello regolativo sovente definito in dottrina come “rilegificazione” del pubblico impiego privatizzato.

Le stesse disposizioni dell'art. 55-*quater* sono annoverate tra le «norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile» (art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 68 del d.lgs. n. 150 del 2009), sicché il contratto collettivo le cui clausole fossero da esse difformi sarebbe nullo *in parte qua* e verrebbe integrato per inserzione automatica.

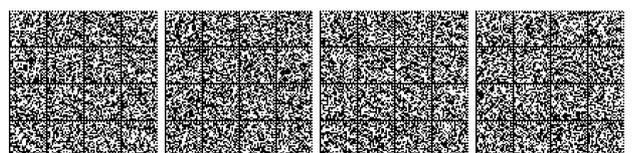
3.2.1.- Già all'indomani della riforma del 2009, la dottrina si è interrogata sul valore esegetico dell'avverbio «comunque», impiegato dal nuovo art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, maturando l'opinione, largamente condivisa, che questo dato letterale non possa di per sé definire un automatismo espulsivo, contrario alla giurisprudenza costituzionale sulla proporzionalità sanzionatoria.

Nel senso dell'esclusione di un automatismo espulsivo gli interpreti hanno valorizzato la circostanza che l'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, pur dopo aver attribuito, nel comma 1, forza imperativa alle disposizioni dell'art. 55-*quater*, continui a richiamare, nel comma 2, la necessaria applicazione dell'art. 2106 cod. civ., e quindi il canone generale di proporzionalità delle sanzioni disciplinari rispetto alla «gravità dell'infrazione».

Si è quindi ritenuta possibile e doverosa un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 55-*quater*, che, ferma la spettanza alle amministrazioni datoriali del potere di recesso nelle fattispecie disciplinari tipizzate dal legislatore, e fermo che questo potere spetta all'amministrazione «comunque», anche laddove non sia previsto o sia limitato dalla contrattazione collettiva, lasci tuttavia al giudice dell'impugnazione il potere di sindacare la concreta proporzionalità del licenziamento, verificandone la qualità di “giusta sanzione” alla luce dell'art. 2106 cod. civ.

Questa interpretazione adeguatrice è stata accolta e si è consolidata in “diritto vivente” presso la sezione lavoro della Corte di cassazione, la cui giurisprudenza è univoca nel riferire l'avverbio «comunque», impiegato dall'art. 55-*quater*, alla dialettica interna tra le fonti del rapporto di lavoro, in esso rinvenendo un ostacolo imperativo a qualunque limitazione di fonte pattizia circa la titolarità astratta del potere datoriale di licenziamento nelle fattispecie tipizzate dal legislatore, ma non anche un impedimento al sindacato giurisdizionale sull'esercizio concreto e proporzionato del potere medesimo (*ex multis*, sentenze 11 settembre 2018, n. 22075, 16 aprile 2018, n. 9314, 14 dicembre 2016, n. 25750, 1° dicembre 2016, n. 24574, 19 settembre 2016, n. 18326, 25 agosto 2016, n. 17335, 24 agosto 2016, n. 17304, e 26 gennaio 2016, n. 1351).

Escluso che la tipizzazione legale delle fattispecie di licenziamento disciplinare implichi un automatismo refrattario alla verifica giurisdizionale di congruità, la sezione lavoro della Corte di cassazione ad essa ricollega un'inversione dell'onere della prova, ponendo a carico del dipendente, autore materiale del fatto tipico, l'onere di provare la sussistenza di elementi fattuali di carattere attenuante o esimente, idonei a superare la presunzione legale di gravità dell'illecito (sentenze 11 luglio 2019, n. 18699, 11 settembre 2018, n. 22075, 19 settembre 2016, n. 18326, e 24 agosto 2016, n. 17304).



3.3.- Il Tribunale di Vibo Valentia mostra di conoscere l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, e ne cita gli estremi nell'ordinanza di rimessione, ma, riguardo ad esso, si limita ad affermare che l'interpretazione adeguatrice praticata dall'organo nomofilattico è antilettale, e non può essere quindi seguita, in rapporto alla dizione dell'art. 55-*quater*, a tenore del quale la sanzione disciplinare del licenziamento, nelle ipotesi tipiche, si applica «comunque».

Nell'assumere questa posizione, tuttavia, il giudice *a quo* enfatizza un singolo dato letterale, per quanto appariscente, come evocativo di un'applicazione indiscriminata e insindacabile del licenziamento disciplinare.

Il rimettente non mette a confronto questo dato letterale con gli ulteriori profili del quadro normativo, pur illustrati dalla giurisprudenza di legittimità e, prima di essa, dall'analisi dottrinale.

In particolare, il giudice *a quo* non considera la permanenza nell'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, anche dopo la riforma del 2009, di un testuale richiamo all'art. 2106 cod. civ., e cioè di un rinvio diretto al canone generale di proporzionalità delle sanzioni disciplinari.

Il Tribunale di Vibo Valentia omette così di verificare la persuasività della corrente interpretazione, la quale, confrontandosi con la presenza dell'avverbio «comunque» nella dizione dell'art. 55-*quater*, ne coordina il significato col testuale richiamo all'art. 2106 cod. civ. attraverso il riferimento dell'imperatività espressa da tale avverbio al rapporto tra legge e contratto collettivo, fermo il sindacato giurisdizionale di congruità della sanzione; con un risultato interpretativo coerente con il tradizionale sfavore manifestato dalla giurisprudenza di questa Corte rispetto agli automatismi espulsivi.

Nessuna specifica attenzione il giudice *a quo* rivolge poi all'orientamento di legittimità che interpreta la tipizzazione delle fattispecie di licenziamento di cui all'art. 55-*quater* come un dispositivo di inversione dell'onere della prova a carico del dipendente autore materiale del fatto tipico, inversione collegata alla paradigmatica gravità di condotte, tra queste l'assenteismo, percepite dall'intera comunità come odiose.

3.3.1.- Per la giurisprudenza più recente di questa Corte, l'effettiva sostenibilità dell'interpretazione adeguatrice che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso sulla base del tenore letterale della disposizione censurata attiene al merito della questione di legittimità costituzionale e non alla sua ammissibilità (sentenze n. 11 del 2020, n. 189 e n. 12 del 2019, n. 135 e n. 15 del 2018, n. 194, n. 83 e n. 42 del 2017, n. 221 del 2015).

La Corte ha tuttavia osservato che, per essere realmente consapevole, l'esclusione dell'interpretazione adeguatrice da parte del giudice *a quo* deve fondarsi su un esame «accurato ed esaustivo» delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale (sentenza n. 253 del 2017): in difetto di tale esame, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile.

L'inidoneità dell'esame operato dal Tribunale di Vibo Valentia a proposito delle ragioni giustificative dell'interpretazione adeguatrice di matrice dottrinale e nomofilattica è tanto più pregnante in quanto il giudice *a quo* ha sollevato l'incidente di costituzionalità per promuovere un assetto normativo coincidente con quello sotteso all'interpretazione da lui riacquisita; cioè un assetto normativo che assicuri il sindacato giurisdizionale sulla concreta proporzionalità del licenziamento disciplinare ex art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001.

Del resto, questa Corte ha escluso di poter essere chiamata a scrutinare una norma di legge in un'attribuzione di significato che, ad avviso del giudice *a quo*, la renderebbe costituzionalmente illegittima, quando invece la giurisprudenza prevalente fornisce della medesima norma una lettura conforme all'assetto auspicato dal rimettente (sentenza n. 21 del 2013).

Per vero, è improprio un utilizzo dell'incidente di costituzionalità finalizzato ad ottenere lo stesso risultato normativo prodotto dall'esegesi giurisprudenziale corrente, sebbene da questa il giudice *a quo* possa dissentire sulla base di un elemento letterale della disposizione, trattandosi pur sempre di un risultato normativo «conseguibile, e già conseguito, in via interpretativa» (ordinanza n. 97 del 2017).

4.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni devono essere dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-quater, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30, dal Tribunale ordinario di Vibo Valentia, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200123

N. 124

Ordinanza 20 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Armonizzazione del trattamento economico del personale delle Province trasferito alla Regione - Rideterminazione della dotazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale e per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Marche 3 ottobre 2018, n. 39, art. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l).

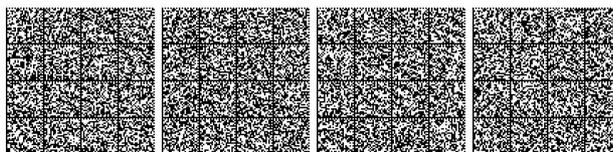
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Marche 3 ottobre 2018, n. 39, recante «Variazione generale al bilancio di previsione 2018/2020 ai sensi del comma 1 dell'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - (1° provvedimento)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-11 dicembre 2018, depositato in cancelleria l'11 dicembre 2018, iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito il Giudice relatore Giulio Prosperetti nella camera di consiglio del 20 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 3-11 dicembre 2018 e depositato l'11 dicembre 2018 (reg. ric. n. 84 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Marche 3 ottobre 2018, n. 39, recante «Variazione generale al bilancio di previsione 2018/2020 ai sensi del comma 1 dell'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - (1° provvedimento)»;

che, ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, rideterminando il fondo per il trattamento accessorio del personale della Giunta regionale e il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Giunta regionale alla data del 1° gennaio 2018, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che, al fine di consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle Città metropolitane e delle Province transitato in altre amministrazioni pubbliche, attribuisce agli enti presso cui tale personale è transitato il potere di incrementare i fondi destinati al relativo trattamento economico accessorio, ma subordinandolo al rispetto dei requisiti stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'art. 23, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», non ancora adottato alla data di entrata in vigore della disposizione impugnata;

che, pertanto, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, contrastando con l'art. 1, comma 800, della legge n. 205 del 2017, violerebbe sia l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, in cui rientra anche la regolamentazione dei profili retributivi del rapporto di lavoro del personale regionale, che l'art. 3 Cost., stante il diverso e ingiustificato trattamento economico attribuito ai dipendenti regionali rispetto a quello previsto per il personale, nella medesima posizione lavorativa, di altre pubbliche amministrazioni;

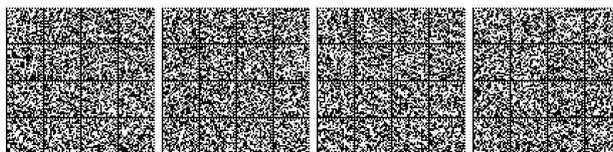
che, con atto depositato l'11 gennaio 2019, si è costituita in giudizio la Regione Marche, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale;

che, nel corso del giudizio, l'art. 5 della legge reg. Marche n. 39 del 2018 è stato abrogato dall'art. 4, comma 2, della legge della Regione Marche 31 luglio 2019, n. 24, recante «Disposizioni urgenti di modifica delle leggi regionali 3 agosto 2010, n. 11 "Misure urgenti in materia di contenimento della spesa", 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015", 3 ottobre 2018, n. 39 "Variazione generale al bilancio di previsione 2018/2020 ai sensi del comma 1 dell'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - 1° provvedimento" e 28 dicembre 2018, n. 51 "Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche (Legge di stabilità 2019)»;

che, con memoria depositata il 4 settembre 2019, la Regione resistente ha affermato che la disposizione impugnata non ha avuto applicazione;

che, sul presupposto dell'intervenuta abrogazione e della dichiarazione circa la mancata applicazione, e in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 6 novembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 17 dicembre 2019, ha dichiarato di rinunciare al ricorso;

che il Presidente della Giunta regionale delle Marche, con atto depositato il 4 febbraio 2020, ha accettato la rinuncia, su conforme delibera della Giunta regionale assunta nella seduta del 13 gennaio 2020.



Considerato che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia all'impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 211, n. 190, n. 183 e n. 136 del 2019).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200124

N. 125

Ordinanza 26 maggio - 23 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca nei confronti di coloro che siano sottoposti a misura di sicurezza personale - Applicazione automatica, anziché discrezionale, da parte del prefetto - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma oggetto - Manifesta inammissibilità della questione.

Circolazione stradale - Patente di guida - Conseguimento di una nuova patente in caso di revoca nei confronti di coloro che siano sottoposti a misura di sicurezza personale - Esclusione per il triennio successivo, anche in caso di sopraggiunta cessazione dello stato di pericolosità - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 120, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

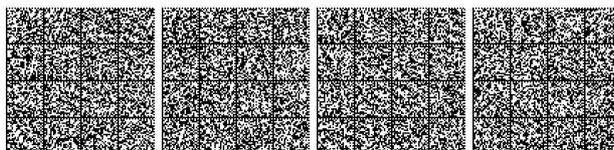
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 120, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria nel procedimento vertente tra G. F. e il Ministero dell'interno e altro, con ordinanza del 12 novembre 2019, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito il Giudice relatore Mario Rosario Morelli nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio civile proposto avverso un provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida a persona sottoposta alla misura della libertà vigilata, l'adito Tribunale ordinario di Reggio Calabria, motivatane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, «nella parte in cui dispone che il prefetto “provvede” - invece che “può provvedere” - alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misura di sicurezza», e del comma 3 dello stesso art. 120 cod. strada, per contrasto con gli art. 3 e 27 Cost. «nella parte in cui prevede [...] che “la persona destinataria del provvedimento di revoca non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi almeno tre anni” anche nel caso in cui sopravvenga, prima dello scadere dei tre anni, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità del medesimo soggetto».

Considerato che la prima delle due riferite questioni è manifestamente inammissibile per sopravvenuta carenza di oggetto, in quanto, con la recente sentenza n. 24 del 2020, la disposizione di cui al comma 2, *in parte qua*, dell'art. 120 cod. strada è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima in senso puntualmente conforme al petitum del rimettente;

che la questione relativa al comma 3 del predetto art. 120 cod. strada è, a sua volta, manifestamente inammissibile, poiché la censurata previsione di non conseguibilità di una nuova patente, «prima che siano decorsi almeno tre anni» dalla revoca del titolo, è fattispecie logicamente e temporalmente diversa da quella oggetto del giudizio *a quo*, nel quale si controverte, a monte, in ordine ad un provvedimento di revoca della patente e non ad un successivo, e comunque eventuale, provvedimento di negato rilascio di una «nuova patente» per mancato decorso del prescritto triennio dalla revoca del titolo precedente.

Visti gli art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 3, cod. strada, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

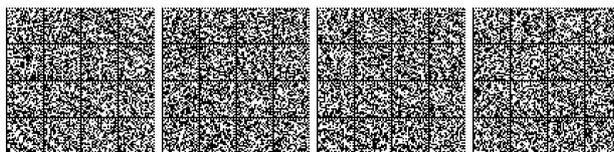
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 68

Ordinanza del 6 febbraio 2020 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da A. G., nella qualità di tutore di F.M. contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

Previdenza e assistenza - Revoca di prestazioni assistenziali e previdenziali nei confronti di soggetti condannati per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 cod. pen., nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo - Applicazione a soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 2, comma 61.

IL TRIBUNALE DI ROMA

PRIMA SEZIONE LAVORO

in persona del giudice, dott. Antonio Maria Luna, all'udienza del 6 febbraio 2020, all'esito della camera di consiglio (ore 19,40), ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 11403 del Ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2019, vertente tra A.G. quale tutore di F. M., n. a ..., elettivamente domiciliata in Roma, alla via Mazzini n. 112, presso lo studio dell'avv. Stefano Talarico, che la rappresenta e difende in virtù di procura in calce al ricorso introduttivo, ricorrente; e Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del suo presidente e legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cesare Beccaria, n. 29, presso l'ufficio dell'Avvocatura distrettuale dell'Istituto, rappresentato e difeso dall'avv. Gustavo Iandolo in virtù di mandato generale alle liti per notar P. Castellini di Roma del 21 luglio 2015, n. 80974 di rep., convenuto.

Oggetto: assegno sociale.

Con ricorso depositato il 29 marzo 2019, M. F., rappresentato dal proprio tutore G.A., premesso di essere titolare di assegno sociale, ha esposto che l'INPS, con nota del 4 agosto 2017, ha comunicato la revoca del trattamento assistenziale a decorrere dal 1° marzo 2017, ai sensi dell'art. 2, commi 58-63, della legge n. 92/2012, avendo egli riportato condanne per i reati di cui citato art. 2, comma 58; che con successiva nota del 28 giugno 2018, è stato invitato a restituire la somma di € 3.191,65 in quanto indebitamente corrisposta nel periodo marzo-luglio 2017; e che il ricorso proposto in via amministrativa non ha avuto alcun riscontro.

Il ricorrente ha dedotto in primo luogo che la sanzione della revoca della pensione ha natura accessoria alla condanna inflitta in sede penale; che, pertanto, avendo egli riportato condanne passate in giudicato prima della entrata in vigore della legge n. 92/2012, l'applicazione della sanzione appare contraria al principio costituzionale di irretroattività della pena.

Evidenziato che a suo beneficio è stata applicata la circostanza attenuante di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 152/1991, convertito in legge n. 203/1991, in quanto collaboratore di giustizia, ha poi sostenuto che, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata ed in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale, non può applicarsi la sanzione accessoria della revoca della pensione a colui che, già appartenente ad associazione mafiosa, abbia rescisso ogni vincolo indebolendo, con la sue dichiarazioni, l'associazione.

In ultimo, premesso che egli sta scontando la pena in regime di detenzione domiciliare, ha sostenuto che, persistendo i presupposti intrinseci per la corresponsione del beneficio (è inabile al lavoro e privo di mezzi di sussistenza), ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale ai sensi dell'art. 38 Cost., nonostante abbia riportato condanna per uno dei reati previsti dall'art. 2, comma 58, legge n. 92/2012.



Il ricorrente ha quindi chiesto che l'INPS sia condannato a ripristinare il trattamento pensionistico/assistenziale AS n. 04235880 a far data dal 1° marzo 2017 ed alla corresponsione delle mensilità sospese e non erogate dalla medesima data, oltre accessori di legge.

L'I.N.P.S., costituitosi il 19 maggio 2019, ha contestato la fondatezza della domanda deducendo che la sentenza che irroga la sanzione principale costituisce il fatto storico cui l'ordinamento riconnette la previsione della revoca *ex nunc* della prestazione per cui si tratta di una misura che incide su un rapporto di natura civilistica e non già penale, giustificata dal fatto che i soggetti interessati sono stati riconosciuti responsabili di reati di particolare allarme sociale; che, conseguentemente, non si ravvisa violazione del principio di irretroattività della legge penale; e che la revoca è stata disposta del tutto legittimamente in ossequio a disposizioni di legge.

1. - A far data dal marzo 2017 l'INPS ha interrotto l'erogazione dell'assegno sociale percepito fino a quel momento dal ricorrente, richiamando, a sostegno di tale provvedimento, quanto disposto dall'art. 2, commi 58/63, della legge n. 92/2012, che prevede quanto segue:

«58. Con la sentenza di condanna per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, il giudice dispone la sanzione accessoria della revoca delle seguenti prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili. Con la medesima sentenza il giudice dispone anche la revoca dei trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse, erogati al condannato, nel caso in cui accerti, o sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale, che questi abbiano origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati di cui al primo periodo.

59. I condannati ai quali sia stata applicata la sanzione accessoria di cui al comma 58, primo periodo, possono beneficiare, una volta che la pena sia stata completamente eseguita e previa presentazione di apposita domanda, delle prestazioni previste dalla normativa vigente in materia, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti.

60. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 58 sono comunicati, entro quindici giorni dalla data di adozione dei medesimi, all'ente titolare dei rapporti previdenziali e assistenziali facenti capo al soggetto condannato, ai fini della loro immediata esecuzione.

61. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58, primo periodo.

62. Quando esercita l'azione penale, il pubblico ministero, qualora nel corso delle indagini abbia acquisito elementi utili per ritenere irregolarmente percepita una prestazione di natura assistenziale o previdenziale, informa l'amministrazione competente per i conseguenti accertamenti e provvedimenti.

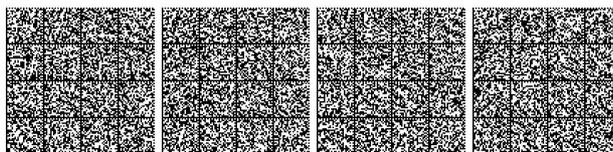
63. Le risorse derivanti dai provvedimenti di revoca di cui ai commi da 58 a 62 sono versate annualmente dagli enti interessati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ai capitoli di spesa corrispondenti al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, di cui all'art. 2, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, e agli interventi in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, di cui alla legge 3 agosto 2004, n. 206».

2. Il ricorrente nega la legittimità della revoca del trattamento pensionistico sotto diversi profili.

In primo luogo, contesta la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 58/63, della legge n. 92/2012 nella parte in cui prevede che la sanzione accessoria della revoca delle prestazioni assistenziali erogate sia applicabile anche nei confronti di soggetti condannati per fatti commessi in epoca antecedente alla sua entrata in vigore, in quanto contrastante con il principio di irretroattività della legge penale sancito dall'art. 25 della Costituzione.

Ancora, evidenzia che, in base ad una lettura costituzionalmente orientata della disposizione in questione ed in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale, la sanzione accessoria della revoca della pensione non dovrebbe essere applicata a chi, come il ricorrente medesimo, ha beneficiato della circostanza attenuante di cui all'art. 8 decreto-legge n. 152/1991, prevista per i collaboratori di giustizia.

In ultimo, premesso che egli sta scontando la pena in regime di detenzione domiciliare, rileva un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della suddetta normativa, assumendo che, nel caso in cui la sanzione accessoria della revoca delle prestazioni assistenziali si ritenga applicabile anche ai soggetti non detenuti, si violerebbe l'art. 38 della Costituzione nella parte in cui prevede che «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale».



3. Quanto al primo profilo, la questione di legittimità costituzionale della norma richiamata appare manifestamente infondata.

La stessa potrebbe porsi solo laddove si ritenesse di attribuire alla revoca dei trattamenti previdenziali ed assistenziali in essa prevista natura di sanzione penale, in quanto il divieto di irretroattività di cui all'art. 25 Cost. ha per oggetto le sole sanzioni che, al di là del *nomen iuris* utilizzato dal Legislatore e facendo applicazione dei cosiddetti criteri Engel (v. Corte di giustizia 20 marzo 2018, C-524/15, Menci, secondo cui, nel valutare la «natura penale di procedimenti -e di sanzioni [...] sono rilevanti tre criteri. Il primo consiste nella qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, il secondo nella natura dell'illecito e il terzo nel grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere»), hanno natura sostanzialmente penalistica.

Ebbene, per le sue caratteristiche e modalità di applicazione, si deve escludere che la revoca di cui all'art. 2, commi 58/63, della legge n. 92/2012 abbia natura di sanzione penale.

Più nello specifico, la suddetta norma prevede che, per le condanne ormai definitive alla data dell'introduzione delle nuove disposizioni, la revoca della prestazione assistenziale, senza efficacia per i ratei già maturati, è disposta direttamente dall'Ente erogatore dietro trasmissione dei relativi elenchi da parte del Ministero della giustizia.

In altri termini, la misura in questione opera direttamente in via amministrativa senza l'intermediazione del provvedimento giurisdizionale penale che ne funge solo da presupposto storico.

Ne deriva che la fattispecie in esame è qualificabile come un mero effetto extra-penale della condanna e non come una pena accessoria, sicché la norma non presenta profili di incompatibilità con il divieto di irretroattività sfavorevole di cui all'art. 25 Cost.

A tali conclusioni, in sostanza, è giunta la Corte di cassazione con sentenza della I Sezione penale del 7 dicembre 2018, n. 11581, nella cui parte motiva si leggono le seguenti persuasive considerazioni:

«La novella legislativa istituisce, in tal modo, uno speciale statuto di "indegnità", connesso alla commissione dei predetti reati, cui ricollega effetti sanzionatori direttamente incidenti sui trattamenti di assistenza sociale. Alla sua *ratio* non è estraneo il rilievo criminologico che ai medesimi reati faccia da sfondo l'accumulazione, o comunque il possesso, di capitali illeciti, con quei trattamenti incompatibili; mentre il reimpiego di tali capitali in attività economiche, dirette a schermanli, è alla base dell'estensione della misura sanzionatoria ai trattamenti propriamente previdenziali, che si accertino in connessione generati.

3. Tali articolate previsioni pongono senza dubbio, a regime, interrogativi ermeneutici, che riguardano la riconducibilità della sanzione in discorso al genus delle pene accessorie, la correlata possibilità di riferire ad essa (eventualmente anche in rapporto agli effetti extra-penali che ne sostanziano il contenuto) la cognizione del giudice dell'esecuzione, la stessa legittimità costituzionale (con particolare riferimento all'art. 38 Cost.) della sottostante disciplina afflittiva.

Poiché, tuttavia, le previsioni anzidette si applicano rispetto ai processi di cognizione, relativi ai reati ricompresi nel catalogo di cui alla legge n. 92 del 2012, art. 2, comma 58, che siano pendenti alla data di entrata in vigore della novella legislativa, o rispetto a quelli successivamente instaurati, le questioni sopra individuate - che, in parte, agitano anche l'odierno ricorso - appaiono ininfluenti nell'odierno procedimento di esecuzione, instaurato a fronte di condanne che, alla predetta data, risultavano già irrevocabili.

4. In relazione a tale ultima fattispecie la novella legislativa prevede, invero, un regime transitorio, delineato dal citato art. 2, comma 61.

Per le condanne ormai definitive alla data dell'introduzione delle nuove disposizioni, la revoca, senza efficacia per i ratei già maturati, della prestazione assistenziale è disposta direttamente dall'Ente erogatore, dietro trasmissione dei relativi elenchi da parte del Ministero della giustizia.

In questo caso la misura di rigore opera direttamente in via amministrativa, senza l'intermediazione del provvedimento giurisdizionale penale, che ne funge solo da presupposto storico.

Si è in presenza di un mero effetto extra penale della condanna, e non di una pena (o di una sanzione) accessoria, similmente a quanto accade allorché dalla pronuncia di sentenze irrevocabili per determinati reati automaticamente derivino, indipendentemente dall'adozione delle predette statuizioni accessorie, incapacità speciali o altre conseguenze sfavorevoli in tema di stato della persona (si veda, esemplificativamente, l'ipotesi di condanna pronunciata per reati elettorali nei confronti di un candidato, la quale in sé comporta, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, art. 113, commi 1 e 2, e indipendentemente dalla pena accessoria interdittiva, la temporanea privazione dall'elettorato attivo e passivo: Sez. 1, n. 31499 del 4 giugno 2013, Diodato, Rv. 256794-01).

La cessazione della prestazione assistenziale qui non costituisce (come non lo costituisce la perdita dei diritti elettorali nell'ipotesi testé prospettata: Sez. 1, n. 52522 del 16 gennaio 2018, P., Rv. 274112-01) un aspetto del trattamento sanzionatorio del reato - se così fosse, si assisterebbe all'applicazione retroattiva, *malam partem*, di una disposizione penale, vietata dall'art. 25 Cost., comma 2, - bensì consegue al sopravvenuto difetto di un requisito soggettivo per il mantenimento dell'attribuzione patrimoniale di durata.



5. Se dunque non vi è, come nella specie, irrogazione di alcuna pena (o sanzione) accessoria, non vi è neppure - in radice - materia per l'esercizio della giurisdizione esecutiva penale, nemmeno nella sua accezione più lata.

Il condannato non resta peraltro privo di tutela giurisdizionale - e neppure sotto questo profilo potrebbe giustificarsi, de residuo, l'intervento del giudice dell'esecuzione (*cf.*, a contrario, Sez. 1, n. 1610 del 2 dicembre 2014, dep. 2015, Berlusconi, Rv. 261999-01; Sez. 1, n. 8464 del 27 gennaio 2009, Lunadei, Rv. 243450-01; Sez. 1, n. 5455 del 30 settembre 1997, Sansalone, Rv. 209173-01) essendogli sempre consentito di adire il giudice ordinariamente competente a conoscere del rapporto sostanziale in contestazione, che nella specie è il giudice del lavoro, cui spetta (art. 442 codice di procedura civile e ss.) la cognizione delle controversie in tema di previdenza e assistenza obbligatorie. Davanti a tale giudice M. potrà sollevare eventuali eccezioni di legittimità costituzionale, anche con riferimento al parametro di cui all'art. 38 Cost., ovvero fare questione dell'eventuale violazione della legge n. 92 del 2012, art. 2, comma 59, sotto il profilo dell'intervenuta espiazione della pena in concreto ostativa».

4. Quanto alla necessità di procedere ad una lettura dell'art. 2, commi 58/63, della legge n. 92/2012 compatibile con il principio di uguaglianza sostanziale, essa non può comportare automaticamente la esclusione della applicazione della misura ai collaboratori di giustizia, in assenza di qualsiasi indicazione in tal senso da parte della disciplina in questione.

D'altra parte, l'esigenza di incentivare la collaborazione con la giustizia da parte di soggetti coinvolti nelle organizzazioni criminali di stampo mafioso è già soddisfatta, oltre che dalla previsione di una specifica circostanza attenuante (dapprima l'art. 8 decreto-legge n. 152/1991 e, attualmente, l'art. 416-*bis* l.c.p.), da una serie di benefici espressamente contemplati dal legislatore, sicché, al di fuori di queste ipotesi e nei casi in cui la legge non operi una differenziazione espressa, da un lato il giudice non potrebbe applicare ai collaboratori di giustizia un trattamento differenziato rispetto ai soggetti che, condannati per gli stessi reati, non abbiano collaborato con la giustizia e, dall'altro, appartiene alla ampia discrezionalità del legislatore individuare i limiti delle misure premiali da riservare a coloro che aiutano concretamente le autorità nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati.

Si osserva, inoltre, che il legislatore ha espressamente preso in considerazione l'eventuale esigenza che il collaboratore necessiti di assistenza anche di carattere economico, per cui i suoi bisogni primari di vita ben possono essere garantiti proprio dalle misure che le autorità preposte possono adottare.

Infatti, l'art. 9 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge n. 82/1991 — sostituito dall'art. 2 della legge 13 febbraio 2001, n. 45 — stabilisce, al comma 1, che ai collaboratori di giustizia possono essere applicate speciali misure di protezione idonee ad assicurarne l'incolumità provvedendosi, ove necessario, anche alla loro assistenza; e, al comma 4, che, ove tali misure non risultino adeguate, può essere definito uno speciale programma di protezione i cui contenuti sono indicati nell'art. 13, comma 5, dello stesso decreto-legge n. 8/1991, il quale, deliberato da apposito organo amministrativo, può comprendere anche misure di assistenza personale ed economica. Tali misure, nel caso in cui la persona interessata non possa provvedere con i propri mezzi, comprendono la sistemazione alloggiati-va e le spese per i trasferimenti, le spese per esigenze sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie, l'assistenza legale e l'assegno di mantenimento nel caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa, di importo non superiore a cinque volte l'assegno sociale di cui all'art. 3, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335, con possibili integrazioni solo quando ricorrano particolari circostanze influenti sulle esigenze di mantenimento in stretta connessione con quelle di tutela del soggetto sottoposto al programma di protezione.

Il legislatore si è cioè fatto carico delle esigenze di vita del collaboratore che, ove non disponga di mezzi propri, deve poter fruire di un opportuno sussidio che va anche oltre il limite minimo di sussistenza individuato *ex lege* nella misura dell'assegno sociale.

Nella specie, però, come da informativa giunta dal Dipartimento della pubblica sicurezza (nota del 22 novembre 2019), il F. risulta essere solo un ex collaboratore di giustizia il quale ha fruito di programma speciale di protezione dal 9 marzo 1994 al 9 febbraio 2005.

Attualmente quindi egli non può accedere al trattamento «assistenziale» che il legislatore ha previsto in favore di coloro che sono sottoposti a misure di protezione, essendo ormai cessate le dette esigenze.

Il ricorrente, inoltre, dal 18 ottobre 2012 (come risulta dal certificato del casellario giudiziale prodotto sub doc. 5), si trova in regime di detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-*ter* dell'ordinamento penitenziario e, pertanto, non può fruire dei servizi di alloggio e vitto dell'istituto penitenziario (salvo obbligo di rimborso, nei limiti di legge, delle spese di mantenimento ai sensi dell'art. 2 dell'ordinamento),

La disposizione dell'art. 2, comma 61, legge n. 92/2012, che impone agli enti titolari dei relativi rapporti la revoca delle prestazioni di cui al precedente comma 58, impedisce al ricorrente di continuare a fruire del beneficio assistenziale erogato in ragione dell'età avanzata e della mancanza di redditi.



La questione di legittimità costituzionale prospettata, con riferimento all'art. 38, 1° comma, Cost. — cui possono aggiungersi gli articoli 2 e 3 Cost. — appare rilevante in quanto dalla fondatezza o meno della stessa dipende interamente l'esito del giudizio.

Appare inoltre non manifestamente infondata.

È vero che — come osservato dal giudice di legittimità — il legislatore ha istituito uno speciale statuto di «indegnità», connesso alla commissione di reati di particolare gravità, tali da giustificare, durante l'esecuzione della pena, il venir meno di trattamenti assistenziali che trovano loro fondamento nel generale dovere di solidarietà dell'intera collettività nei confronti dei soggetti svantaggiati (*cf.* art. 1, legge n. 328/2000: «La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione»).

Ed è altresì vero che la *ratio* della norma si rinviene anche nella considerazione che ai reati ostativi alla fruizione dei benefici fa da sfondo l'accumulazione, o comunque il possesso, di capitali illeciti, con quei benefici incompatibili.

Tuttavia, se la revoca dei benefici per coloro che scontano la pena in istituto non comporta il rischio di non poter neppure disporre dei mezzi minimi per alimentarsi e per avere un ricovero (date le garanzie apprestate dall'ordinamento penitenziario), la medesima misura comporta invece — senza che emerga ragione di un trattamento deteriore — per coloro che si trovano in regime di detenzione domiciliare, il concreto rischio di non poter disporre, a causa della condizione di età e della connessa incapacità — presunta *ex lege* — di svolgere qualsiasi proficuo lavoro, di alcun mezzo di sussistenza con oggettivo pregiudizio per diritti inviolabili quali quello alla alimentazione e, in definitiva, alla vita, diritti che sono insuscettibili di patire deroghe o compressioni, non potendo lo statuto di «indegnità» giungere fino a porre in pericolo la sopravvivenza del condannato e non potendo la collettività tollerare che al proprio interno vi siano (in forza di legge e non già per mere contingenze di fatto) persone che debbano restare prive del minimo vitale.

Appare perciò non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92, nella parte in cui impone all'INPS, senza possibilità di alcuna valutazione connessa alle concrete situazioni personali ed economiche del condannato in regime di detenzione domiciliare, la revoca dell'assegno sociale, per contrasto con le disposizioni di cui agli articoli 2, 3 e 38, 1° comma, Cost.

P.Q.M.

Il Tribunale, visti gli articoli 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92, nella parte in cui impone all'INPS, senza possibilità di alcuna valutazione connessa alle concrete situazioni personali ed economiche del condannato in regime di detenzione domiciliare, la revoca dell'assegno sociale, per contrasto con le disposizioni di cui agli articoli 2, 3 e 38, 1° comma, Costituzione;

2) sospende il presente procedimento;

3) ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza, che viene letta in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

4) dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Roma, 6 febbraio 2020

Il Giudice: LUNA



N. 69

Ordinanza del 27 novembre 2019 del Tribunale di Trapani nel procedimento civile promosso da Truglio Antonino contro Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Sicilia

Salute (tutela della) - Sanzioni amministrative - Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia - Applicazione sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, delle formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro - Prevista sanzione amministrativa pari a cinquantamila euro a carico del soggetto titolare della sala o del punto di raccolta dei giochi per inosservanza dell'applicazione delle formule di avvertimento.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 7, comma 6.

TRIBUNALE DI TRAPANI

Il Giudice si ritira in Camera di consiglio.

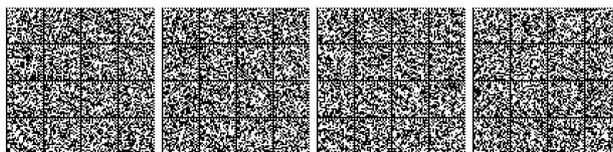
All'esito della Camera di consiglio, ritenuto di dover riconsiderare l'eccezione preliminare proposta da parte oppo-
nente, reputa necessario sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 7, comma 6 del decreto-
legge n. 158 del 13 settembre 2012, convertito dalla legge n. 189 dell'8 novembre 2012, per violazione dell'art. 3 della
Costituzione anche in combinato disposto con gli artt. 41 e 42 della Costituzione, nonché dell'art. 117, primo comma
della Costituzione, in relazione all'art. 1, protocollo addizionale CEDU ed agli artt. 16 e 17 CDFUE.

I fatti di causa.

Truglio Antonino ha proposto opposizione avverso l'ordinanza di ingiunzione protocollo n. 38754 emessa in data
21 maggio 2018, notificata il 30 maggio 2018, con la quale veniva irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria di
euro 50.000,00 (oltre euro 8,75 per diritti di notifica) per la violazione dell'art. 7, commi 5 e 6 del decreto-legge n. 158
del 13 settembre 2012, convertito dalla legge n. 189 dell'8 novembre 2012.

Segnatamente, in data 21 marzo 2014, alle ore 14,20, i dipendenti dell'ufficio regionale dell'Agenzia delle dogane
e dei monopoli (d'ora innanzi AAMS), accedevano nei locali del Bar Samorè di Truglio Antonino, ubicato in via Cai-
roli n. 50/52 a Santa Ninfa (TP) al fine di compiere un'ispezione. Veniva, quindi, riscontrata all'interno dell'esercizio
commerciale la presenza di un apparecchio di intrattenimento collegato alla rete dei monopoli, e tuttavia gli accertatori,
pur dando atto della presenza nel locale di «materiale informativo sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con
vincita in denaro», nonché della presenza «formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi
con vincita in denaro» sull'apparecchio di cui all'art. 110, comma 6/a TULPS, verificavano l'assenza di apposite targhe
contenenti analogo avvertimento all'interno dei locali.

Veniva quindi contestata la violazione dell'art. 7, comma 5 del decreto-legge n. 158 del 13 settembre 2012 (c.d.
decreto Balduzzi), convertito dalla legge n. 189 dell'8 novembre 2012, il quale stabilisce che «Formule di avvertimento
sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro, nonché le relative probabilità di vincita devono
altresì figurare sulle schedine invero sui tagliandi di tali giochi. Qualora l'entità dei dati da riportare sia tale da non
potere essere contenuta nelle dimensioni delle schedine ovvero dei tagliandi, questi ultimi devono recare l'indicazione
della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti istituzionali dell'A-
ministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, successivamente alla sua incorporazione, ai sensi della legislazione
vigente, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché dei singoli concessionari e disponibili presso i punti di
raccolta dei giochi. Le medesime formule di avvertimento devono essere applicate sugli apparecchi di cui all'art. 110,
comma 6, lettera a) del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e
successive modificazioni; le stesse formule devono essere riportate su apposite targhe esposte nelle aree ovvero nelle
sale in cui sono installati i videoterminali di cui all'art. 110, comma 6, lettera b) del predetto testo unico di cui al regio
decreto n. 773 del 1931, nonché nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse
su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi. Tali formule devono altresì comparire ed essere chiaramente leggibili
all'atto di accesso ai siti internet destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro. Ai fini del presente comma, i
gestori di sale da gioco e di esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, ovvero di scommesse su eventi sportivi,



anche ippici, e non sportivi, sono tenuti a esporre, all'ingresso e all'interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle Aziende sanitarie locali, diretto a evidenziare i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza pubblici e del privato sociale dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie correlate alla G.A.P.».

Il comma 6 della disposizione ora citata stabilisce, quanto al profilo sanzionatorio, che «L'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 5 è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a euro cinquantamila irrogata nei confronti del concessionario; per le violazioni di cui al comma 5, relative agli apparecchi di cui al citato art. 110, comma 6, lettere a) e b), la stessa sanzione si applica al solo soggetto titolare della sala o del punto di raccolta dei giochi; per le violazioni nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse, la sanzione si applica al titolare del punto vendita, se diverso dal concessionario.

Precisava l'opponente che il controllo veniva effettuato dal personale AAMS quando il titolare non era in loco, essendo presente soltanto la sorella, la quale dichiarava di non conoscere il posizionamento della targa, che pure esisteva (tanto che la stessa veniva rinvenuta dopo l'allontanamento degli ispettori, dietro un raccoglitore di patate), così come poi rappresentato dall'opponente in sede di audizione presso l'Agenzia.

Ad ogni modo parte opponente rilevava, ancora, come sull'unica macchinetta da gioco esistente all'interno dei locali fossero installati due adesivi con la dicitura: «Giocare troppo può causare la dipendenza. Per informazioni più dettagliate con giochi con vincita in denaro consultare i siti internet www.aams.gov.it nonché www.cogetech.it nella sezione Responsabilità sociale. Messaggio di avvertimento a norma del comma 5, art. 7 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 758, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189»: circostanza nemmeno contestata da parte resistente.

Tanto premesso parte opponente eccepiva preliminarmente l'incostituzionalità della norma invocata dall'amministrazione e sulla scorta della quale veniva emesso il provvedimento impugnato, in considerazione della irragionevole sproporzione della sanzione irrogata rispetto al rischio la cui verifica la norma sarebbe chiamata a prevenire, nonché della mancanza di proporzionalità, atteso che la misura fissa della sanzione non prevede alcuna possibilità di graduazione della risposta punitiva a seconda della gravità dei fatti contestati.

In subordine, veniva comunque dedotta l'insussistenza della violazione, sulla scorta di quanto contenuto nella circolare dell'AAMS protocollo 2012/2916/strategie/UD del 20 dicembre 2012, esplicitiva del contenuto della norma che si assume violata, la quale chiarisce che: «... le medesime formule di avvertimento devono essere applicate sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a) TULPS, ovvero riportate su apposite targhe esposte nelle aree, sale, locali nei quali siano installati gli apparecchi... ».

Ancora, veniva dedotta l'illegittimità della sanzione in considerazione: a) della sussistenza di vizi formali tali da inficiare la validità dell'atto, non essendo apposto all'ordinanza alcun numero identificativo né alcuna data di emissione del provvedimento; b) della violazione del termine di trenta giorni di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990, o in subordine di novanta giorni, ai sensi dell'art. 36-bis, decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80, ai fini dell'esaurimento del procedimento amministrativo per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione.

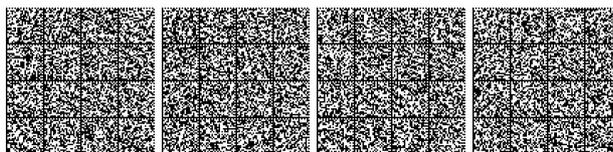
Si costituiva l'AAMS, opponendosi alle ragioni del ricorrente e chiedendo la conferma dell'ordinanza impugnata, con vittoria delle spese.

Segnatamente parte resistente, rimettendo al Tribunale ogni valutazione sulla eccezione di legittimità costituzionale sollevata, evidenziava la correttezza dell'iter amministrativo seguito dall'ufficio e la legittimità dell'ordinanza impugnata in quanto, da un lato, costituirebbe fatto non contestato la mancata esposizione della targa informativa (essendo irrilevante il fatto dedotto dall'opponente che la stessa fosse comunque presente all'interno del locale, sebbene non visibile); dall'altro, che la norma contestata è chiara nel prevedere una serie di prescrizioni in capo all'esercente, non alternative tra loro (e cioè l'esposizione all'ingresso ed all'interno dei locali del materiale informativo sui rischi del gioco patologico, predisposto dall'ASP, e l'apposizione di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza sia sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a) TULPS, sia su apposite targhe esposte nelle aree o sale in cui sono installati gli apparecchi).

Veniva altresì contestata la fondatezza delle ulteriori ragioni di opposizione.

La rilevanza della questione.

La questione di legittimità costituzionale sollevata è certamente rilevante ai fini del decidere, in base all'art. 23, secondo comma della legge n. 87 del 1953 («qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione»), posto che appare evidente che la risoluzione della controversia non possa prescindere dall'applicazione della norma sanzionatoria, in relazione alla quale — per come meglio si dirà appresso — sussistono concreti dubbi di legittimità costituzionale.



È noto come il parametro della rilevanza esprima «il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (Corte costituzionale n. 13/1965); «un legame di carattere obiettivo tra il giudizio di costituzionalità e quello principale, commisurato all'interesse dell'ordinamento di prevenire ogni possibilità che il giudice applichi nel processo principale una norma anticostituzionale» (sentenza n. 1012/1988); una relazione per cui la questione si pone «come presupposto necessario del giudizio *a quo* e con incidenza sulle norme cui il Giudice è direttamente chiamato a dare applicazione» (sentenza n. 45/1972); un «effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale» (ordinanza n. 282/1998). È quindi necessario che ricorra una situazione, valutata *a priori*, tale per cui la disposizione contestata sia applicabile ai fini della decisione del giudizio *a quo* (sentenza n. 241/1990).

Sotto altro profilo, è noto come ulteriore requisito ostativo a che la consulta esamini nel merito la questione sollevata, attiene al dovere del Giudice di ricercare un'interpretazione conforme a Costituzione della norma della cui legittimità dubita (sentenza n. 356 del 1996).

Ebbene, nel caso di specie la rigida struttura del giudizio che ci occupa — avente ad oggetto un'opposizione ad ordinanza ingiunzione — implica che nel caso in cui le ragioni di opposizione (peraltro sollevate dall'opponente in via meramente subordinata, rispetto all'eccezione di incostituzionalità) dovessero ritenersi infondate, la conseguenza non potrebbe essere diversa dall'applicazione della sanzione nella misura prevista dalla legge.

Ed invero, il Giudice dell'opposizione, nel caso in cui la sanzione sia indicata in misura fissa non ha alcun margine di possibilità per procedere ad una riduzione (cfr: art. 11, legge n. 689/1981 «Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche»).

È poi evidente che, attenendo la questione sollevata alla misura della sanzione comminata ed al fatto che la stessa sia prevista in misura fissa, non sussiste alcun margine di interpretazione conforme, essendo il Giudice vincolato al chiaro tenore testuale della norma (art. 12 disp. sulla legge in generale).

Sotto altro profilo, — e senza con ciò voler anticipare l'esito del giudizio — non può non sottolinearsi, già in questa sede, come non paiono sussistere ragionevoli possibilità per una positiva valutazione delle ragioni di opposizione spiegate in via subordinata dal ricorrente, atteso che: *a)* la circostanza dedotta da parte opponente inerente la presenza della targa nei locali, la quale sarebbe scivolata per terra di modo da non essere visibile, sembrerebbe non rilevante atteso che la norma contestata parla espressamente di targhe che vanno «esposte»; *b)* il tenore della disposizione di cui al comma 5 è chiaro nel prevedere come non alternative, bensì cumulative, le diverse prescrizioni richieste all'esercente di un esercizio commerciale ove siano collocate macchine da gioco di cui all'art. 110, comma 6, lettera *a)*; *c)* sotto il profilo meramente formale, l'ordinanza impugnata appare completa di tutti i suoi elementi essenziali; *d)* in relazione alla questione inerente alla violazione del termine di cui all'art. 2, legge n. 241/1990, non può non tenersi conto dell'orientamento costante espresso dalla giurisprudenza di legittimità sul punto (cfr: Cass. Sez. U, n. 9591 del 27 aprile 2006; Cass. n. 9585 del 26 aprile 2006; Cass. n. 21797 dell'11 ottobre 2006; Cass. n. 16859 del 30 luglio 2007; Cass. n. 8763 del 13 aprile 2010; Cass. n. 4363 del 4 marzo 2015).

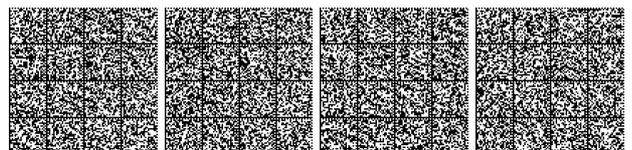
La non manifesta infondatezza della questione.

In via del tutto preliminare, occorre osservare come recentemente la Corte costituzionale si sia espressa in termini generali (e con argomentazioni del tutto sovrapponibili al caso che ci occupa) sulla questione attinente i limiti del sindacato costituzionale sulla proporzionalità di una sanzione amministrativa (Corte costituzionale n. 112 depositata il 10 maggio 2019).

In breve, la consulta ha avuto modo di chiarire come il carattere sproporzionato di una sanzione amministrativa (in particolare si trattava della sanzione costituita dalla confisca per equivalente del «prodotto» dell'illecito di *insider trading* e dei «beni utilizzati» per commetterlo) possa essere oggetto di vaglio da parte del Giudice delle leggi.

In particolare la questione dei limiti del sindacato di legittimità costituzionale sulle tipologie e sulla misura di sanzioni amministrative alla luce del criterio di proporzionalità della sanzione, è stata affrontata tanto sul piano della liceità dei meccanismi automatici nell'applicazione della sanzione: (meccanismo ritenuto illecito); sia dal punto di vista della congruità della sanzione. Nella sua ricostruzione, la Corte prende quindi le mosse, dalle numerose pronunce che concernono la parallela questione del sindacato sulle scelte sanzionatorie del legislatore in materia penale.

Segnatamente, la consulta sottolinea come principale parametro di valutazione in tale ambito non possa che rinvenirsi nel principio di eguaglianza *ex art. 3* della Costituzione «Da tale principio si è tratta la naturale implicazione relativa alla necessità che a fatti di diverso disvalore corrispondano diverse reazioni sanzionatorie; con conseguente atteggiarsi del giudizio di legittimità costituzionale sulla misura della pena secondo uno schema triadico, imperniato



attorno al confronto tra la previsione sanzionatoria censurata e quella apprestata per altra figura di reato di pari o addirittura maggiore gravità, assunta quale *tertium comparationis* (sentenze n. 68 del 2012, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974, nonché — sotto il duplice profilo del contrasto con gli artt. 3 e 8 della Costituzione — sentenze n. 327 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 329 del 1997)».

Corollario di tale principio, di ordine generale, è quello di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito, senz'altro applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative.

E invero, la consulta ricorda come in numerose occasioni, abbia invocato tale principio «anche in relazione a misure delle quali veniva espressamente negata la natura “punitiva” (come nel caso deciso dalla sentenza n. 22 del 2018) — a fondamento di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di automatismi sanzionatori, ritenuti non conformi al principio in questione proprio perché esso postula «l'adeguatezza della sanzione al caso concreto»; adeguatezza che «non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito» (sentenza n. 161 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 268 del 2016 e n. 170 del 2015). Il principio di proporzionalità della sanzione — prosegue la Corte — possiede, peraltro, potenzialità applicative che eccedono l'orizzonte degli automatismi legislativi, come dimostra proprio la giurisprudenza relativa alla materia penale appena rammentata, e i cui principali approdi sono estensibili anche alla materia delle sanzioni amministrative», rispetto alla quale il principio in parola trae la propria base normativa dal richiamato art. 3 della Costituzione in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione.

Tanto premesso, in termini generali, occorre a questo punto interrogarsi sulla rispondenza della norma sanzionatoria che ci occupa ai principi così sinteticamente compendati, prendendo le mosse dalle finalità di interesse pubblico sottese al richiamato decreto-legge n. 158 del 13 settembre 2012, convertito dalla legge n. 189 dell'8 novembre 2012.

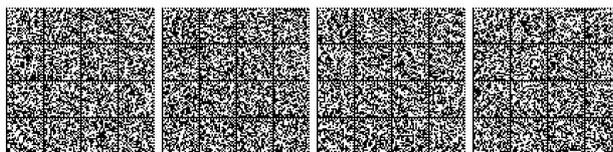
Orbene, la normativa in esame si pone su un piano di continuità rispetto ad una serie di interventi legislativi volti a contrastare i fenomeni di illegalità connessi alla distribuzione di giochi con vincite in denaro, e ciò al fine di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, regolare i profili di carattere fiscale, ed infine tutelare la salute pubblica in relazione alle crescenti problematiche connesse alla diffusione del fenomeno della ludopatia. A tal uopo possono menzionarsi la legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006, art. 1, commi 525 e successivi), che attribuisce all'Azienda autonoma monopoli di Stato la puntuale regolamentazione del settore; il decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011), che all'art. 24, comma 21 nel ribadire il divieto di partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di diciotto anni, inasprisce le sanzioni, di natura pecuniaria (indicando la cornice edittale tra gli euro 5.000,00 e gli euro 20.000,00) ovvero di sospensione dell'esercizio o di revoca in caso di commissione di tre violazioni nell'arco di tre anni; la legge n. 88 del 2009, art. 24, commi 12 e successivi (legge comunitaria per il 2008), che prevede l'adozione di strumenti ed accorgimenti per l'esclusione dall'accesso al gioco on line da parte di minori, nonché l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario (comma 17, lettera e)).

In questo quadro si inserisce il decreto-legge n. 158 del 13 settembre 2012, che all'art. 5, comma 2 prevede l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia (art. 5, comma 2), ed all'art. 7 limita fortemente le forme pubblicitarie concernenti il gioco con vincite in denaro, introduce le disposizioni inerenti agli avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro, che più direttamente ci occupano, istituendo, infine, un osservatorio per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave.

Il legislatore, pertanto, ha inteso operare al fine di garantire un «più alto livello di tutela della salute», ed estendere i livelli essenziali di assistenza alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione da ludopatia. Peraltro, che la finalità principale della normativa in esame sia quello di garantire un più alto *standard* di tutela della salute pubblica è stato ribadito a più riprese dalla stessa Corte costituzionale (*cfi.* Corte costituzionale sentenze n. 108 del 2017, n. 300 del 2011 e n. 220 del 2014).

E tuttavia, nonostante l'alto rango costituzionale del bene giuridico tutelato dalla disposizione in esame (aspetto questo non secondario, atteso che tanto più importante è il bene giuridico tutelato, tanto più si giustifica, astrattamente, una severa risposta sanzionatoria da parte dello Stato) questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale di una sanzione di eccezionale severità, ma non graduabile in funzione della concreta gravità dell'illecito.

Anzitutto, perché l'automatismo sanzionatorio previsto dalla legge viola il principio di uguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione, poiché non consente di graduare la risposta punitiva in considerazione delle diverse circostanze che concretamente possono verificarsi. La previsione di una sanzione unica di rilevante importo (euro 50.000,00) contrasta, cioè, col principio per cui a fatti di diverso disvalore debbano corrispondere diverse reazioni sanzionatorie. Difatti l'adeguatezza della sanzione al caso concreto «non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito» (sentenza n. 161 del 2018).



E invero, la sanzione prevista dall'art. 7, comma 6 del decreto-legge n. 158 del 13 settembre 2012, si applica indiscriminatamente, senza distinguere: *a)* a seconda che l'autore dell'illecito abbia violato una o più delle diverse prescrizioni previste dal comma 5; *b)* a seconda del numero di macchine da gioco presenti nel locale; *c)* a seconda della collocazione spazio-temporale dell'esercizio commerciale (essendo del tutto evidente che il bene giuridico tutelato non subisce la medesima offesa nel caso in cui il locale sia situato in un grande centro commerciale frequentato da centinaia di persone al giorno, o nel centro cittadino di una grande città, o vicino ad una scuola, ovvero — come nel caso di specie — in un bar di provincia; ancora, nel graduare il disvalore della condotta, non può non tenersi conto anche degli orari di apertura al pubblico dell'esercizio commerciale).

Sotto altro profilo — sempre connesso all'art. 3 della Costituzione — la disposizione in parola appare irragionevole in quanto sproporzionata rispetto ad altre fattispecie come quella prevista dal richiamato decreto-legge n. 98 del 2011, che all'art. 24, comma 21 punisce con la sanzione da euro 5.000,00 ad euro 20.000,00 la condotta — che non appare affatto, a chi scrive, di minore gravità — di chi «consente la partecipazione ai giochi pubblici a minori di anni diciotto».

Ancora, non può escludersi la sussistenza di un contrasto con l'art. 3 in combinato disposto con gli artt. 41 e 42 della Costituzione, nonché dell'art. 117, primo comma della Costituzione, in relazione all'art. 1 protocollo addizionale CEDU ed agli artt. 16 e 17 CDFUE — quali norme che in ambito europeo tutelano il diritto di proprietà e il diritto d'impresa — nella misura in cui la sanzione comminata può incidere irragionevolmente sia sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito, sia sul diritto di esercitare liberamente un'attività di impresa (essendo del tutto evidente che l'importo della sanzione comminata è idoneo a determinare un'irreversibile crisi aziendale, almeno nel caso in cui l'esercizio commerciale sia di modeste dimensioni).

In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono, la questione va rimessa al vaglio della Corte costituzionale, con conseguente sospensione dell'odierno procedimento.

P.Q.M.

Rimette gli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il processo.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Trapani, 27 novembre 2019

Il Giudice: SOLE

20C00127

N. 70

Ordinanza del 27 settembre 2019 del Tribunale di Bolzano nel procedimento civile promosso da Beikircher Franz Josef e Beikircher Margareth contro Beikircher Gottfried Leonhard

Proprietà - Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedimento giudiziale per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - Successione legittima - Scelta dell'assuntore tra i chiamati alla successione nello stesso grado - Preferenza accordata, tra gli eredi appartenenti allo stesso sesso, al coerede più anziano.

Proprietà - Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedimento giudiziale per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - Criterio di determinazione del prezzo di assunzione in base al valore di reddito definito mediante applicazione al reddito imponibile domenicale di coefficienti stabiliti dalla Commissione censuaria provinciale.

– Decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), artt. 18, comma secondo, e 25, comma primo.



TRIBUNALE DI BOLZANO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Ordinanza ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 nel procedimento di primo grado pendente *sub* R.G. 4152/2017, tra

Franz Josef Beikircher e Margareth Beikircher, ricorrenti

e

Gottfried Leonhard Beikircher, resistente

il Tribunale di Bolzano pronuncia la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sollevando questione di legittimità costituzionale di norme di legge rilevanti per la definizione del presente procedimento.

1. *Fatti di causa.*

Con ricorso depositato in data 9 ottobre 2017 per la determinazione dell'assuntore maso chiuso e del valore di assunzione ai sensi dell'art. 14, legge provinciale 28 novembre 2001, n. 17 e dell'art. 17 del decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, Franz Josef Beikircher e Margareth Beikircher, hanno esposto che:

Leonhard Beikircher, originario proprietario del maso chiuso denominato «Lexer», individuato tavolarmente nella P.T. 30/I C.C. Rasun di Sopra, è deceduto *ab intestato* il 24 giugno 1967, lasciando tre figli, nella specie, gli odierni ricorrenti ed il resistente, Gottfried Leonhard Beikircher, nonché la moglie, Klammer Maria Valburga;

Gottfried Leonhard Beikircher è nato in data 7 settembre 1967, successivamente al decesso del padre Leonhard Beikircher;

L'eredità del *de cuius* è stata devoluta secondo la disciplina in tema di successione legittima *ratione temporis* applicabile e che conseguentemente, in forza di certificato ereditario D.D. 18 gennaio 1971, veniva intavolato in favore delle odierne parti in causa il diritto di proprietà sul maso «Lexer» per la quota indivisa di un terzo ciascuno, oltre al diritto di usufrutto *uxorio* sulla quota di un terzo in favore della vedova Klammer Maria Valburga;

successivamente, il maso «Lexer» veniva gestito e coltivato in regime di impresa familiare a nome della vedova Klammer Maria Valburga, con il contributo di tutti i membri della famiglia Beikircher;

con i proventi derivanti dalla gestione del maso «Lexer», nel 1999 veniva acquistato e concordemente attribuito in proprietà esclusiva a Gottfried un altro maso, denominato «Siebenter»;

anche tale maso è stato in seguito gestito e coltivato dalla suddetta impresa familiare;

i membri della famiglia Beikircher avrebbero concluso un accordo — del quale non vi è prova scritta — in forza del quale, tenuto conto del sopravvenuto acquisto del maso «Siebenter» in favore di Gottfried, il diritto di assunzione del maso «Lexer» sarebbe spettato a Franz Josef, quale primogenito;

in seguito, nel 2004, sempre grazie ai proventi derivanti dall'esercizio dell'impresa familiare, veniva acquistato e concordemente attribuito in proprietà esclusiva a Margareth un altro maso, denominato «Innersiesl»;

anche tale maso è stato in seguito gestito e coltivato dalla suddetta impresa familiare;

con l'acquisto del terzo maso, veniva di fatto ribadito che il diritto di assunzione del maso «Lexer» sarebbe spettato a Franz Josef, posto che, grazie ai proventi dell'impresa familiare, gli altri due fratelli avevano *medio tempore* acquistato la proprietà esclusiva di un proprio maso;

conformemente a tale intendimento, con atto D.D. 19 febbraio 2004, Margareth donava a Franz Josef la propria quota di proprietà di un terzo del maso «Lexer»;

per contro, nel 2011, Gottfried rivendicava il proprio diritto di assumere il maso «Lexer», rifiutandosi di trasferire la propria quota di proprietà di un terzo a Franz Josef.

I ricorrenti hanno pertanto adito il Tribunale di Bolzano, chiedendo concordemente che venga accertato in capo a Franz Josef il diritto di assumere il maso «Lexer», con contestuale determinazione del prezzo di assunzione.

In punto di diritto, gli stessi ricorrenti rilevano che al momento dell'apertura della successione vigeva il testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, il cui art. 18 prevedeva che tra i chiamati alla successione *ab intestato* nello stesso grado e dello stesso sesso è preferito il più anziano.

Sulla base di tale disposizione, spetterebbe dunque proprio al ricorrente Franz Josef il diritto di assunzione del maso «Lexer».



La disciplina appena richiamata è stata sostituita con legge provinciale n. 17/2001, entrata in vigore il 26 dicembre 2001.

L'art. 14, comma 1, legge provinciale n. 17/2001 stabilisce in particolare che: «In caso di successione legittima, in mancanza di un accordo tra coloro che secondo il codice civile sono chiamati a succedere, l'assuntore o l'assuntrice del maso chiuso è determinato/a dall'autorità giudiziaria in base al seguente ordine di preferenza:

a) i coeredi o le coeredi che crescono o sono cresciuti/e nel maso sono preferiti/e agli altri coeredi o alle altre coeredi;

b) tra più coeredi che crescono o sono cresciuti/e nel maso sono preferiti/e coloro che nei due anni antecedenti l'apertura della successione hanno partecipato abitualmente alla conduzione e alla coltivazione del maso;

c) tra più coeredi che adempiano i presupposti previsti nelle lettere a) e b) sono preferiti/e coloro che sono in possesso di un diploma di una scuola professionale ad indirizzo agrario o di economia domestica riconosciuta dallo Stato o dalla provincia, o di un'altra adeguata formazione riconosciuta dalla provincia;

d) i discendenti o le discendenti che crescono o sono cresciuti/e nel maso, compresi i figli adottivi o le figlie adottive e coloro che subentrano per rappresentazione, sono preferiti/e al coniuge superstite; quest'ultimo o quest'ultima però è preferito/a a tutti gli altri parenti, se dall'ultima assunzione del maso sono passati cinque anni o se da almeno cinque anni ha collaborato alla conduzione del maso, considerando il lavoro domestico svolto nel maso quale collaborazione alla sua conduzione;

e) tra più coeredi di pari preferenza secondo le lettere dalla a) alla d) sono preferiti/e i parenti o le parenti più vicini/e di grado;

f) se il defunto o la defunta non ha lasciato discendenti né coniuge superstite e ha assunto l'intero maso o gran parte di esso da uno dei genitori per via ereditaria o per trasferimento in anticipazione della successione ereditaria, trovano applicazione, in caso di presenza di più persone dello stesso grado di parentela, i criteri di cui alle lettere a), b) e c)».

Costitutosi in giudizio con comparsa D.D. 24 novembre 2017, il convenuto Gottfried Leonhard Beikircher ha contestato la prospettazione dei fatti offerta dai ricorrenti ed il diritto all'assunzione del maso «Lexer» da parte del fratello maggiore, chiedendo in via riconvenzionale di essere dichiarato egli stesso assuntore, con determinazione del prezzo di assunzione.

In punto di fatto, il resistente afferma che l'acquisto a suo nome del maso «Siebenter» sarebbe stato effettuato solo per ragioni fiscali e che, contrariamente a quanto allegato dai ricorrenti, nel 1986, i membri della famiglia Beikircher avrebbero concluso verbalmente un accordo in forza del quale egli stesso sarebbe stato individuato quale assuntore del maso «Lexer».

Il resistente Gottfried dichiarava quindi di essere disposto — proprio in esecuzione dell'accordo verbale appena richiamato — a trasferire senza corrispettivo la proprietà del maso «Siebenter» in favore del fratello Franz Josef, ove quest'ultimo si rendesse disponibile a riconoscergli il diritto di assunzione del maso «Lexer».

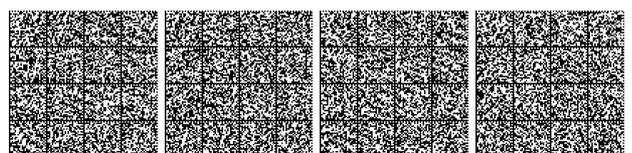
Ciò posto, secondo il resistente, l'art. 18 del decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, *ratione temporis* applicabile al caso di specie, violerebbe l'art. 3 della Costituzione, posto che irragionevolmente e senza richiedere alcuna valutazione in concreto circa l'idoneità a condurre il maso, individuerrebbe quale assuntore tra i chiamati alla successione nello stesso grado il soggetto più anziano.

Tale assunto troverebbe peraltro conferma nella recente giurisprudenza costituzionale in materia di masi chiusi, nello specifico, nella sentenza n. 193/2017 della Corte costituzionale con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso chiuso: «L'evoluzione sociale e normativa intervenuta dopo la richiamata sentenza n. 40 del 1957 è inequivocabile, così da ritenere irreversibilmente superata l'applicazione del maggiorascato e — quel che qui più interessa — della prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso chiuso, la quale risulta quindi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione».

Rileva inoltre il resistente, che se fosse applicabile al caso di specie la legge provinciale n. 17/2001 nella versione oggi vigente, spetterebbe ad egli medesimo e non al fratello Franz Josef il diritto all'assunzione, posto che il già richiamato art. 14 individua quale criterio prioritario per la determinazione dell'assuntore l'esistenza di un accordo tra le parti.

Proprio in forza dell'accordo orale intervenuto nel 1988, egli stesso dovrebbe essere dunque individuato quale assuntore del maso «Lexer».

In ogni caso, anche qualora non risultasse provato tale accordo, il diritto all'assunzione del maso «Lexer», sulla base della disciplina attualmente vigente, spetterebbe comunque al resistente Gottfried, dovendo in tale ipotesi trovare applicazione il criterio residuale di cui all'art. 14, comma 2, e non assumendo per contro rilievo i criteri di preferenza di cui al comma 1, lettere da a) a f) (art. 14, comma 2: «Nel caso in cui vi siano più coeredi aventi gli stessi diritti di



preferenza di cui alle lettere da *a*) a *f*) o qualora nessun o nessuna coerede soddisfi le condizioni previste al comma 1, quale assuntore o assuntrice viene scelta, sentiti i e le coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso»).

In particolare, il resistente afferma di essere in possesso dei migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso «Lexer», avendo egli lavorato fin dall'età di diciassette anni a tempo pieno ed in via esclusiva sul maso ed essendo padre di tre figli, nati e cresciuti sul maso, i quali potrebbero garantire anche nel lungo periodo lo svolgimento delle attività agricole che competono all'assuntore.

Nel corso del procedimento veniva esperita consulenza tecnica d'ufficio al fine di determinare il prezzo di assunzione del maso «Lexer» sulla base del criterio stabilito all'art. 25, comma 1 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, *ratione temporis* applicabile (art. 25: «Se il defunto non ha disposto in riguardo al valore di assunzione e se gli interessati non addivengono ad un accordo tra loro, il prezzo di assunzione è determinato in base al valore di reddito mediante applicazione al reddito imponibile domenicale di coefficienti stabiliti dalla commissione censuaria provinciale.

Qualora però l'assuntore o i coeredi ne facciano domanda, il reddito presunto, dal quale, con l'applicazione del tasso legale, sarà ricavato il valore del bene, è determinato dal pretore competente per il rilascio del certificato di eredità in base ad una stima eseguita da tre esperti in materia agraria.

A tale scopo il pretore, su ricorso del chiamato alla assunzione o di uno o più coeredi, nomina l'esperto di ufficio concedendo alle parti interessate un termine per la nomina di un esperto proprio. L'assuntore del maso ha facoltà di nominare un suo esperto di parte; eguale facoltà spetta pure ai coeredi. In caso di disaccordo fra i coeredi sulla nomina di un proprio esperto di parte, la scelta è fatta dal pretore fra gli esperti da essi nominati.

Si applicano in materia, in quanto applicabili, le disposizioni del Titolo II, Capo VI, del Libro IV del codice di procedura civile. Il pretore del Tribunale in sede di gravame possono sentire le parti.

Per quanto non è regolato dal presente testo unico per gli esperti, si osservano, in quanto applicabili, le norme degli articoli 61-64, 87 e 191-201 del codice di procedura civile e degli articoli 89-92 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile.

Nell'accertare il valore del maso, si deve tenere debito conto delle scorte esistenti; in quanto però le stesse sono pertinenze del maso, non vengono stimate separatamente. Alla stima delle parti del patrimonio ereditario che a norma dell'art. 17 non fanno parte del maso chiuso, non si applica il disposto del primo comma del presente articolo.

La determinazione del prezzo di assunzione non pregiudica gli accordi raggiunti fra l'assuntore e singoli coeredi»).

Sulla base di tale disciplina, il CTU incaricato accertava che il prezzo di assunzione del maso «Lexer» alla data di redazione della consulenza ammonta ad euro 30.768,00.

Nello specifico rilevava il consulente d'ufficio che esistono «coefficienti stabiliti dalla commissione censuaria provinciale», a cui fa riferimento il primo comma della disposizione appena richiamata, solo fino all'anno 1984.

Il prezzo di assunzione di euro 30.768,00 veniva pertanto ottenuto utilizzando coefficienti ormai risalenti a trentacinque anni fa e da allora non più aggiornati (si rinvia sul punto alla consulenza tecnica d'ufficio D.D. 8 novembre 2018 redatta dal dott. Georg Kronbichler).

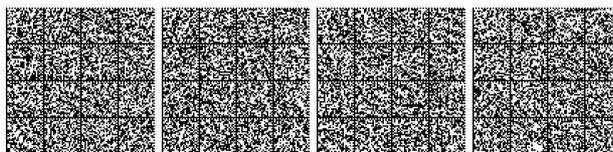
All'esito di tale accertamento, ad integrazione del quesito originariamente proposto, veniva richiesto al CTU nominato di stabilire l'attuale valore di mercato del maso chiuso «Lexer», nonché il prezzo di assunzione sulla base del criterio di calcolo previsto all'art. 20 della legge provinciale n. 17/2001, oggi vigente (art. 20, legge provinciale n. 17/2001:

«(1) Se il defunto o la defunta non ha disposto in riguardo all'assuntore/assuntrice o al prezzo di assunzione del maso e se gli interessati o le interessate non addivengono a un accordo tra di loro, l'assuntore o l'assuntrice e il prezzo di assunzione del maso sono determinati dal/dalla Giudice in un unico procedimento.

(2) Al fini della stima del valore di assunzione del maso si tiene conto del reddito medio netto annuo presunto in base alla conduzione del maso secondo gli usi locali. Con riguardo all'attività agricola tale valore è capitalizzato al tasso annuo del cinque per cento e con riferimento alle attività connesse di cui al comma 3 dell'art. 2135 del codice civile il valore è capitalizzato al tasso annuo del nove per cento. Il valore così determinato viene aumentato o diminuito secondo i criteri determinati dal regolamento di esecuzione di cui all'art. 49.

(3) In caso di cessione di un maso chiuso i diritti connessi con la conduzione del maso così come le pertinenze di cui all'art. 12, passano a titolo gratuito all'assuntore o all'assuntrice del maso.

(4) Beni utilizzati a scopi non agricoli vengono stimati separatamente; fanno eccezione quei beni che sono di minore rilevanza economica e che sono connessi al maso in modo tale che un eventuale distacco comporterebbe grave pregiudizio per la conduzione del maso, oppure beni la cui permanenza al maso sia necessaria per altri motivi.



(5) Se il maso chiuso è gravato da diritti di usufrutto, uso o abitazione, da servitù o da oneri reali, essi sono stimati separatamente e il loro valore è defalcato dal valore di assunzione calcolato»).

Il CTU accertava dunque che il prezzo di assunzione del maso «Lexer», determinato sulla base dei criteri appena richiamati, ammonta ad euro 574.905,00, mentre il valore di mercato attuale di tale compendio veniva stimato in euro 2.785.270,00 (si rinvia sul punto all'integrazione D.D. 31 gennaio 2019 alla consulenza tecnica d'ufficio redatta dal dott. Georg Kronbichler).

Il procedimento *a quo* è stato instaurato dalle parti in lingua tedesca.

2. *Questioni di legittimità costituzionale.*

2.1. Art. 18, comma 2 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado appartenenti allo stesso sesso, è preferito il più anziano.

2.2. Art. 25, comma 1 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, in riferimento agli articoli 3 e 42 della Costituzione.

3. *Rilevanza delle questioni.*

3.1. Nel caso di mutamento del contesto normativo tra il tempo dell'apertura della successione e quello del procedimento di determinazione dell'assuntore del maso chiuso, ai fini di accertare l'avente diritto all'assunzione in caso di successione legittima, deve trovare applicazione il diritto sostanziale vigente al momento dell'apertura della successione.

Tale assunto trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, in particolare nella già richiamata sentenza n. 193/2017 del Giudice delle leggi.

Nella specie, pertanto, deve trovare applicazione il decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, essendo il *de cuius* deceduto in data 24 giugno 1967.

3.2. Tanto premesso, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale *sub* 2.1., in forza della disciplina appena richiamata, in particolare del citato art. 18, comma 2, il diritto all'assunzione del maso chiuso «Lexer» spetterebbe al maggiorasco Franz Josef Beikircher.

Diversamente, sulla base della disciplina attualmente vigente, in particolare del già citato art. 20 della legge provinciale n. 17/2001, pur considerando lo stato iniziale dell'istruttoria in cui versa il procedimento *a quo*, appare non implausibile ritenere che il diritto di assunzione del maso «Lexer» possa essere riconosciuto in capo a Gottfried Leonhard Beikircher.

A tal proposito occorre innanzitutto considerare che, in forza del disposto di cui all'art. 1350 del codice civile, pare nullo qualsivoglia accordo non scritto circa la titolarità del diritto di assunzione del maso «Lexer», nei termini allegati da entrambe le parti in causa.

Nel caso di specie, non paiono poi assumere rilievo criteri di preferenza di cui all'art. 14, comma 1, legge provinciale n. 17/2001, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *f)*.

In particolare, con riguardo al criterio *sub a)*, va evidenziato che alla data dell'apertura della successione, Franz Josef non aveva neppure compiuto due anni di età, mentre Gottfried non era ancora nato, con la conseguenza che nessuno dei fratelli poteva dirsi in quel momento «cresciuto nel maso».

Per le stesse ragioni neppure può trovare applicazione il criterio *sub b)*, posto che, alla data di apertura della successione, nessuno dei due fratelli poteva aver partecipato alla conduzione ed alla coltivazione del maso. Entrambi i fratelli Beikircher sono poi in possesso di un diploma di una scuola professionale ad indirizzo agrario riconosciuto, con la conseguenza che anche il criterio *sub c)* appare inconferente.

Infine, i criteri di preferenza *sub d)*, *e)* ed *f)* non sono applicabili al caso in esame.

Trovarebbe dunque applicazione il criterio residuale di cui all'art. 14, comma 2, ed in tale prospettiva non sembra possa escludersi che proprio Gottfried possieda i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso.

In effetti, è incontestato che Franz Josef ha lavorato per le Poste a partire dall'anno 1994 e dunque partecipato necessariamente solo a tempo parziale alla coltivazione e conduzione del maso «Lexer». Analogamente, è pacifico che a partire dall'età di diciassette anni Gottfried si è dedicato a tempo pieno alla coltivazione ed alla conduzione del maso di cui è causa.

Allo stato appare pertanto non inverosimile che, proprio in forza della maggiore esperienza acquisita coltivando a tempo pieno il maso «Lexer», il resistente Gottfried possa dimostrare di possedere i migliori requisiti per la conduzione.

3.3. Quanto alla questione di legittimità costituzionale *sub* 2.2., va rilevato che, sulla base del criterio di calcolo di cui all'art. 25, comma 1, il prezzo di assunzione andrebbe determinato in euro 30.768,00.

Tale importo non è peraltro soggetto a rivalutazione avendo il prezzo di assunzione natura di debito di valuta (Corte costituzionale n. 505/1988: «Occorre considerare che, a norma dell'art. 35/a del testo unico, il maso chiuso si trasmette *recta via* dal *de cuius* all'assuntore: la legge lo separa dall'eredità e lo fa oggetto di una successione (anomala)



a titolo particolare (c.d. assunzione del maso). Corrispondentemente si produce un effetto di surrogazione reale, per cui in luogo del maso entra nella massa dividenda, sotto forma di un'obbligazione pecuniaria dell'assuntore, il prezzo di assunzione fissato ai sensi dell'art. 25. Ciò significa che, in ordine al maso, la divisione ereditaria non è una divisione per equivalente nel senso tecnico dell'art. 720 del codice civile (cioè una divisione avente per oggetto l'immobile, attuata mediante assegnazione per intero del bene alla porzione di uno dei coeredi e costituzione in favore degli altri di un diritto di conguaglio), bensì è una divisione avente per oggetto il valore di reddito del maso, tradotto in una obbligazione di somma determinata posta a carico dell'assuntore»).

Qualora invece l'assunzione del maso «Lexer» fosse regolata dalla disciplina attualmente vigente, nello specifico dall'art. 20 della legge provinciale n. 17/2001, il valore di assunzione ammonterebbe ad euro 574.905,00.

4. Non manifesta infondatezza delle questioni legittimità costituzionale delle disposizioni di legge applicabili.

4.1. L'art. 18, comma 2 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962 n. 8, nella parte in cui accorda la preferenza, tra i chiamati alla successione nello stesso grado appartenenti allo stesso sesso al più anziano, pare porsi in contrasto con l'art. 3, comma 1 della Costituzione. Nello specifico, tale criterio sembra violare il principio di ragionevolezza nella misura in cui, ai fini della determinazione dell'assuntore di un maso chiuso in caso di successione *ab intestato*, nel concorso tra più soggetti in identica posizione sostanziale, senza alcuna giustificazione razionale, accorda preferenza al coerede più anziano.

Nell'ipotesi di concorso tra successori di pari grado, infatti, la disposizione censurata attribuisce tale preferenza in modo automatico, sulla base del mero dato anagrafico, senza prevedere alcuna valutazione di merito circa l'idoneità in concreto dell'assuntore a coltivare ed a condurre il maso.

Non pare peraltro possibile operare un'interpretazione conforme a Costituzione di tale disposizione, stante la formulazione chiara ed univoca del dato normativo.

È appena il caso di rilevare che il vuoto normativo eventualmente derivante dalla declaratoria di illegittimità costituzionale del criterio di preferenza anagrafico in contestazione, ben potrebbe essere colmato in via interpretativa facendo riferimento ai principi generali in materia di maso chiuso ricavabili dalla normativa attualmente in vigore, la cui *ratio* può essere individuata nel riconoscimento del diritto di assunzione al coerede in concreto più idoneo alla conduzione del maso.

Per contro, una siffatta valutazione di idoneità all'assunzione del maso è allo stato preclusa dalla rigida applicazione del criterio anagrafico previsto dalla disposizione censurata.

4.2. L'art. 25, comma 1 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, sembra violare l'art. 3 della Costituzione, perché irragionevolmente pone un criterio di calcolo del prezzo di assunzione che conduce alla determinazione di un importo esiguo e comunque del tutto disancorato dal valore di mercato del bene.

All'esito della consulenza esperita in corso di causa è infatti emerso che i «coefficienti stabiliti dalla commissione censuaria provinciale» i quali, secondo la disposizione censurata dovrebbero essere applicati al reddito imponibile domenicale del maso, sono stati aggiornati solo fino all'anno 1984. Ne consegue l'impossibilità, sulla base di tale parametro normativo, di determinare un valore di assunzione apprezzabile.

Sotto diverso profilo, l'applicazione della norma contestata determina un trattamento irragionevolmente deteriore in capo ai coeredi non assuntori del maso rispetto a casi analoghi in cui la fattispecie dell'assunzione di maso chiuso viene regolata dalla disciplina attualmente vigente.

Dalla consulenza tecnica emerge infatti che il prezzo di assunzione del maso «Lexer» determinato sulla base del criterio previsto all'art. 25, comma 1 del testo unico del 7 febbraio 1962, n. 8, ammonta ad euro 30.768,00, mentre il prezzo di assunzione calcolato ai sensi dell'art. 20 della legge provinciale n. 17/2001, oggi vigente, ammonta ad euro 574.905,00.

Tale disparità di trattamento appare ingiustificata, essendo meramente ancorata al dato temporale dell'apertura della successione e dunque, alla legge *ratione temporis* applicabile.

Infine l'art. 25, comma 1, sembra altresì contrastare con l'art. 42 della Costituzione, perché l'applicazione del criterio ivi previsto per la determinazione del prezzo di assunzione comporta, sotto il profilo quantitativo, una rilevantissima compromissione delle legittime ragioni ereditarie degli eredi *ab intestato* non assuntori di maso chiuso.

5. Traduzione degli atti.

Ai sensi dell'art. 25, decreto del Presidente della Repubblica n. 574/1988, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 13 giugno 2005, n. 124, va disposta, a cura dell'ufficio, la traduzione in lingua italiana di tutti i provvedimenti e dei verbali d'udienza, mentre gli altri atti processuali ed i documenti contenuti nel fascicolo d'ufficio andranno tradotti, a cura e spese degli uffici giudiziari che provvedono alla trasmissione, solo su specifica richiesta degli organi giurisdizionali situati fuori della Regione Trentino-Alto Adige, cui gli atti vengono trasmessi «per lo svolgimento... di altri procedimenti nei casi previsti dalla legge».



P.Q.M.

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

1) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 18, comma 2 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nonché dell'art. 25, comma 1 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del Presidente della giunta provinciale del 7 febbraio 1962, n. 8, in riferimento agli articoli 3 e 42 della Costituzione;

2) ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente della giunta provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano, nonché al Presidente della Consiglio provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano e alle parti;

3) dispone la traduzione, a cura dell'ufficio, di tutti i provvedimenti e di tutti i verbali d'udienza in lingua italiana e la successiva trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni di cui al punto 2) del presente dispositivo;

4) sospende il procedimento in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Si comunichi.

Bolzano, 27 settembre 2019

Il Giudice: PACIOLLA

20C00128

n. 71

Ordinanza del 9 ottobre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana sul ricorso proposto da World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus e altri contro Regione Toscana, Ambito territoriale di Caccia 5 Firenze Sud e Ente Produttori Selvaggina EPS.

Caccia - Norme della Regione Toscana - Controllo della fauna selvatica - Attuazione dei piani di abbattimento - Previsto avvalimento dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei Comuni, nonché, tra gli altri, delle guardie giurate private, purché tutti in possesso di licenza di caccia - Affiancamento al personale regionale anche di soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione - Equiparazione dei cacciatori iscritti in apposito registro regionale a quelli che abbiano frequentato i suddetti corsi - Autorizzazione regionale per i cacciatori abilitati, per i soggetti addetti alla vigilanza venatoria, per i proprietari o conduttori dei fondi interessati e per le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ambito territoriale di caccia (ATC), al controllo dei cinghiali.

– Legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (“Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)”), art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA

SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 384 del 2019, proposto da:

W.W.F. Associazione Italiana World Wide Fund For Nature Onlus Ong; E.N.P.A. - Ente Nazionale Protezione Animali Onlus; L.A.V. - Lega Antivivisezione Onlus - Ente Morale; L.A.C. - Lega per l'Abolizione della Caccia, tutte in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Valentina Stefutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'avv. Barbara Vannucci in Firenze, via Scialoia 67;



contro:

la Regione Toscana in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta, rappresentata e difesa dall'avvocato Flora Neglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura Regionale in Firenze, piazza dell'Unità Italiana 1;

nei confronti:

Ambito Territoriale di Caccia 5 Firenze Sud e EPS - Ente Produttori Selvaggina in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento:

della delibera della Giunta regionale n. 71 del 21 gennaio 2019 recante «Legge regionale n. 3/94 - Approvazione del piano di controllo 2019-2021 sulla specie cinghiale in Regione Toscana ai sensi dell'art. 37 legge regionale n. 3/94 e dell'art. 5 della legge regionale n. 10/2016», pubblicata sul BURT n. 6, parte II, del 6 febbraio 2019;

dell'allegato piano di controllo delle popolazioni di cinghiale in Regione Toscana (art. 19 legge n. 157/92, art. 37 legge regionale n. 3/94, art. 5 legge regionale n. 10/2016) per il periodo 2019-2021;

di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2019 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La Regione Toscana, con deliberazione di Giunta 21 gennaio 2019, n. 71, ha approvato il piano di controllo delle popolazioni del cinghiale per il periodo 2019-2021. La deliberazione è stata impugnata dalle epigrafe associazioni con il presente ricorso, notificato il 27 marzo 2019 e depositato il 30 marzo 2019. Le ricorrenti lamentano che il provvedimento non rispetterebbe il principio sancito dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 — Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, in base al quale il controllo della fauna selvatica deve avvenire prioritariamente utilizzando metodi ecologici e solo in subordine all'accertata inefficacia degli stessi, consente di ricorrere a piani di abbattimento debitamente autorizzati. Di tali circostanze non sarebbe dato conto nell'atto gravato e la circostanza sarebbe stata puntualmente rilevata dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) nel parere reso alla Regione, la quale lo avrebbe immotivatamente disatteso. L'attività di controllo programmata dall'Amministrazione si concretizzerebbe, a dire delle ricorrenti, in una illegittima estensione dell'attività di caccia in braccata al di fuori dei tempi e degli ambiti indicati dagli articoli 18, comma 1, lettera *d*) e 21, comma 1, lettera *c*) della legge n. 157/1992. Le ricorrenti propongono inoltre questione di legittimità costituzionale degli articoli 37 commi 3, 4, 4-ter e 4-quater della legge regionale 3 gennaio 1994 n. 3, in relazione all'art. 117, comma 2, lettera *s*) cost., poiché estendono l'ambito dei soggetti abilitati ad effettuare le operazioni di controllo rispetto a quelli previsti dalla legge quadro nazionale ricomprendendo anche soggetti in possesso della licenza di caccia, squadre di caccia al cinghiale e guardie giurate private.

Si è costituita la Regione Toscana replicando alle deduzioni delle ricorrenti e chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza 9 maggio 2019, n. 265, è stata accolta parzialmente la domanda cautelare limitatamente alle previsioni dell'impugnato provvedimento relative alla «caccia in braccata».

All'udienza del 24 settembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Al fine del decidere riveste carattere pregiudiziale la trattazione della questione di legittimità costituzionale proposta.

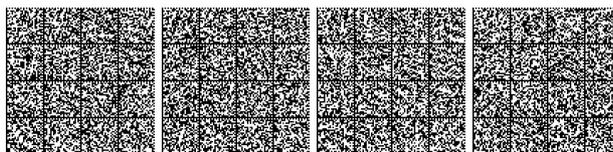
La questione appare rilevante e non manifestamente infondata.

2.1 La questione è rilevante poiché il provvedimento impugnato approva il piano di controllo delle popolazioni di cinghiale per il triennio 2019/2021 sul fondamento di quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 37 della legge regionale n. 3/1994 le cui norme incidono immediatamente e direttamente sull'attuazione del piano medesimo, ed un'eventuale contrarietà delle stesse alla Costituzione non può che rendere illegittimo anche il piano *de quo*.

2.2 Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, va rilevato che sono impugnati i commi 3, 4, 4-ter e 4-quater della legge regionale n. 3/1994.

In base al comma 3, per quel che rileva nella presente sede, l'attuazione dei piani può essere effettuata mediante l'avvalimento «dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani di abbattimento, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei comuni, nonché delle guardie di cui all'art. 51, purché i soggetti in questione siano in possesso di licenza di caccia». Nella categoria delle «guardie di cui all'art. 51» sono comprese le guardie giurate private.

Il comma 4 stabilisce che «per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica la Regione può affiancare al proprio personale anche soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l'ISPRA».



Il comma 4-ter prevede che «i cacciatori iscritti nel registro di cui all'art. 28-quater sono equiparati ai cacciatori di cui al comma 4, per le specie di riferimento» mentre ai sensi del comma 4-quater «la provincia per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'art. 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

L'art. 19 della legge n. 157/1992, al comma 2, prevede invece che l'attuazione dei piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni debba avvenire mediante «guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali» le quali potranno avvalersi «dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali muniti di licenza per l'esercizio venatorio». In alcun modo è previsto il coinvolgimento dei cacciatori o delle guardie giurate private, come invece previsto dalla legislazione toscana.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che l'elenco previsto dalla legge nazionale è tassativo e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (Corte cost. 29 novembre 2018, n. 217; 14 giugno 2017 n. 139). La questione si presenta quindi non manifestamente infondata.

Stante il tenore del principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale il Collegio dubita poi che le cautele adottate dalla legislazione regionale toscana per selezionare i cacciatori autorizzati all'attuazione dei piani di abbattimento, consistenti in una specifica abilitazione rilasciata dopo la frequenza di un corso ed il superamento di un esame finale (con prova scritta e prova di tiro con carabina: art. 28-quater, comma 2, legge regionale n. 3/1994), possano essere sufficienti a garantire la costituzionalità delle disposizioni contestate.

Analogamente il fatto evidenziato dalla difesa regionale nella memoria per l'udienza di merito, che nell'attuazione del piano di abbattimento la funzione direttiva e di coordinamento spetterà esclusivamente alle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, mentre alle altre figure sarà riservato un ruolo ausiliario, non appare sufficiente a rendere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale proposta.

Per questi motivi il Collegio ritiene di proporre questione di legittimità costituzionale degli articoli 37 commi 3, 4, 4-ter e 4-quater della legge regionale 3 gennaio 1994 n. 3, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) cost., nella parte in cui estendono il novero dei soggetti abilitati ad effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dalla legge quadro nazionale 11 febbraio 1992, n. 157.

Il giudizio deve quindi essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, apparendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità esposta.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Sezione seconda), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s) cost., della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 37 commi 3, 4, 4-ter e 4-quater della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3, così come indicata in motivazione.

Sospende, per l'effetto, il giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità di cui alla questione data e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Toscana, nonché comunicata al Presidente del Consiglio della Regione Toscana.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio del giorno 24 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

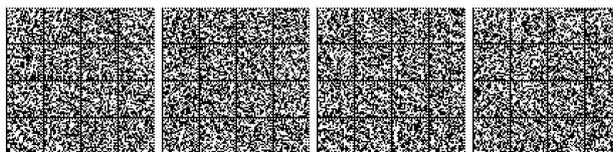
Rosaria Trizzino, Presidente;

Alessandro Cacciari, consigliere, estensore;

Nicola Fenicia, primo referendario.

Il Presidente: TRIZZINO

L'estensore: CACCIARI



n. 72

*Ordinanza del 24 dicembre 2019 del G.U.P. del Tribunale di Treviso
nel procedimento penale a carico di B. S., P. M. e T. M.*

Reati e pene - Omicidio colposo commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione di una diminuzione di pena nel caso in cui "l'evento non sia esclusivamente conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole".

– Codice penale, art. 589, secondo comma.

Il giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Treviso, sciogliendo la riserva, nel procedimento n. 5794/18 RG GIP a carico di B. S., P. M., T. M.

OSSERVA:

L'art. 589 del codice penale, al comma secondo, commina la pena da anni due ad anni sette di reclusione a chi si renda responsabile di omicidio colposo con la violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

L'art. 589-bis del codice penale, introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 1, comma 1 della legge 23 marzo 2016, commina la pena da anni due ad anni sette di reclusione a chi si renda responsabile del delitto di omicidio colposo con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale.

Al comma 7, l'art. 589-bis del codice penale prevede una diminuzione di pena fino alla metà qualora l'evento non sia «esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole».

Nel procedimento surrichiamato, i responsabili della B... snc sono imputati:

del reato di cui all'art. 40 cpv, 113 e 589, comma 2 del codice penale perché, in qualità di legali rappresentanti della B... snc di B. S., P. M. e T. M. con sede legale in... e B. S. anche in qualità di responsabile del servizio di prevenzione e protezione, per colpa consistita in negligenza, imprudenza, imperizia, nonché in violazione delle previsioni dell'art. 71, comma 3 in riferimento al punto 3.1.3 dell'allegato VI al decreto legislativo n. 81/2008, in particolare omettendo di adottare adeguate misure tecniche ed organizzative affinché le attrezzature per la movimentazione dei carichi siano utilizzate in condizioni tali da garantire la stabilità dell'attrezzatura stessa e del carico trasportato (art. 71, comma 3 decreto legislativo n. 81/2008), causavano la morte di H. V., autista dipendente della società slovacca «...» il quale, incaricato del trasporto e consegna di un carico di balle di terriccio, imballate con film plastico e poste su bancali, presso la sede della società destinataria B..., di B. S., P. M. e T. M., veniva istruito da P. M. sulla zona ove sarebbe dovuto avvenire lo scarico della merce e - dopo essere sceso dal mezzo - a causa dello sbilanciamento del carico del carrello elevatore, utilizzato da P. M. per l'operazione di scarico, veniva travolto e schiacciato da una delle balle di terriccio del peso di circa kg 1000.

In...

Il difensore degli imputati, all'udienza del 3 ottobre 2019, ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 589, comma 2 del codice penale nel punto in cui non riconosce, come fa invece nel comma 7 dell'art. 589-bis del codice penale, una diminuzione di pena nel caso in cui la condotta colposa dell'infortunato abbia contribuito a causare l'evento dannoso.

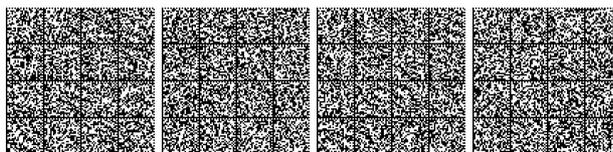
L'eccezione non è manifestamente infondata e ha rilevanza in questo processo.

Le fattispecie astratte di cui agli articoli 589 e 589-bis del codice penale incriminano ambedue condotte caratterizzate da colpa specifica: nel primo caso la colpa consiste nella violazione della normativa posta a tutela della sicurezza dei luoghi di lavoro e, di conseguenza, dei lavoratori; nel secondo, nella violazione della normativa tesa a tutelare la sicurezza degli utenti delle strade.

In ambedue i casi il bene oggetto di tutela è l'integrità fisica delle persone.

Le due norme, pertanto, sono sostanzialmente identiche, se non sovrapponibili tra loro, quantomeno in relazione alla loro funzione, tanto che le violazioni delle stesse erano sanzionate, e con la stessa pena, nel comma 2 dell'art. 589 del codice penale, sino alla creazione del reato di omicidio stradale.

Manca, tuttavia, nella previsione dell'art. 589, comma 2 del codice penale così come modificato - e questa è l'eccezione della difesa degli imputati - una norma che, come avviene nell'art. 589-bis del codice penale, sminuisca la responsabilità di chi ha violato per colpa una disposizione nel caso in cui la condotta della vittima del reato sia stata tale da contribuire alla causazione dell'occorso.



L'esistenza di una tale norma - e questo è il motivo della rilevanza dell'eccezione - alleggerirebbe la pena eventualmente infliggendo agli imputati nel processo che ne riguarda ove fosse riconosciuta la loro responsabilità ma, nello stesso tempo, fosse riconosciuta una condotta imprudente da parte dell'infortunato. Circostanza, questa, che il difensore intende dimostrare attraverso l'acquisizione della relazione dello SPISAL intervenuto sul luogo dell'infortunio e attraverso l'escussione di testi.

Non appare dubbio, a parere di questo giudice, che l'osservazione della difesa degli imputati meriti una valutazione da parte della Corte, ove si tenga conto della già evidenziata sostanziale identità delle due norme in contesto e dell'identità dei beni tutelati, che fa pensare, più che ad una voluta differenziazione operata dal legislatore, ad un mera, incidentale mancanza di coordinazione tra le due norme.

«*Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*» ci dicono le fonti e la verità che emerge da questo universale principio giuridico è il motivo che induce questo giudice a ritenere una ingiustificata disparità di trattamento tra le due ipotesi di reato, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione ed a rimettere gli atti a codesta Corte.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 589, comma 2 del codice penale nei termini che seguono: nella parte in cui non prevede una diminuzione di pena nel caso in cui «l'evento non sia esclusivamente conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole» per ritenuto contrasto con l'art. 3 Costituzione.

Sospende il presente procedimento a carico di B. S., P. M., T.M..

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 589, comma 2 del codice penale nella parte indicata e nei termini richiamati.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Treviso, 24 dicembre 2019

Il Giudice per le indagini preliminari: MASCOLO

20C00130

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-026) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 0 6 2 4 *

€ 7,00

