



CORTE COSTITUZIONALE

LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN SETTANTA ANNI DI ATTIVITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE

diretto da
GIOVANNI AMOROSO

VI

a cura di
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI



Lefebvre Giuffrè



CORTE COSTITUZIONALE

DIRITTO PRIVATO PATRIMONIALE, DELLE IMPRESE E DEI MERCATI

a cura di
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI



Lefebvre Giuffrè

Coordinamento redazionale e realizzazione:

Concetta Bruni

Collaboratori:

Michela Porro, Luciano Ciafardini, Paola Patatini, Raffaella Niro,
Pasquale Iasuozzo

INDICE

<i>Premessa generale</i>	XIX
<i>Introduzione</i>	XXIII

I. STUDIO DEL GIUDICE COSTITUZIONALE

DIRITTO PRIVATO PATRIMONIALE, DELLE IMPRESE E DEI MERCATI

1.	Inquadramento generale e sviluppo del saggio	3
2.	Il perimetro delle libertà economiche di rilievo costituzionale	10
2.1.	<i>Sull'attività d'impresa e le sue diverse forme di esercizio</i>	10
2.2.	<i>Sulla riconducibilità all'art. 41 del "mercato": tra la dimensione della libertà di cui al 1° co. quella del limite di cui al 2° co.</i>	12
2.3.	<i>Oltre l'attività d'impresa: lavoro autonomo e professioni intellettuali</i>	15
2.4.	<i>Sulla riconducibilità all'art. 41 dell'autonomia privata contrattuale.</i>	17
2.4.1.	<i>Il fondamento costituzionale della libertà contrattuale</i>	17
2.4.2.	<i>I contratti d'impresa</i>	20
2.4.3.	<i>I contratti "civili"</i>	23
3.	Concretizzazione delle clausole generali e tipo di sindacato della Corte.	26
3.1.	<i>La concretizzazione delle clausole generali.</i>	26
3.2.	<i>Il sindacato svolto dalla Corte</i>	30
4.	La concorrenza.	34
4.1.	<i>L'ingresso della tematica concorrenziale nella giurisprudenza della Corte.</i>	34
4.2.	<i>L'emersione dell'approccio finalistico inteso come effettivo vaglio di finalità.</i>	38
4.3.	<i>L'identificazione delle finalità perseguibili con la tutela della concorrenza.</i>	40
4.4.	<i>Sul test di proporzionalità/ragionevolezza</i>	43
5.	I bilanciamenti interni all'utilità sociale	46
6.	Le cooperative	50
7.	Le imprese e i contratti bancari nel prisma della tutela del risparmio	52
7.1.	<i>L'art. 47 nella giurisprudenza costituzionale</i>	52
7.2.	<i>Le imprese bancarie</i>	53
7.3.	<i>La regolazione europea</i>	56
7.4.	<i>I contratti bancari</i>	60
8.	Funzione sociale e proprietà	62
9.	Qualche considerazione di sintesi	68

II. GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (1956-2025)

1. La libertà di iniziativa economica privata

1.1. Iniziativa economica privata e attività d'impresa: oggetto, caratteri e limiti . . .	73
Sentenza n. 78/1958 (Pres. Azzariti; Rel. Cosatti)	79
Sentenza n. 121/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Papaldo)	84
Sentenza n. 125/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Fragali)	87
Sentenza n. 78/1970 (Pres. Branca; Rel. Fragali)	89
Sentenza n. 14/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Caianiello)	95
Sentenza n. 356/1993 (Pres. Casavola; Red. Baldassarre)	97
Sentenza n. 200/2012 (Pres. Quaranta; Red. Cartabia)	100
Sentenza n. 267/2016 (Pres. Grossi; Red. Carosi)	106
Sentenza n. 58/2018 (Pres. F. Lattanzi; Red. Cartabia)	112
Sentenza n. 113/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)	117
Sentenza n. 105/2024 (Pres. Barbera; Red. Viganò)	126
Sentenza n. 104/2025 (Pres. Amoroso; Red. D'Alberti)	144
Sentenza n. 109/2025 (Pres. Amoroso; Red. Patroni Griffi)	149
Sentenza n. 116/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)	160
Sentenza n. 134/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)	168
Sentenza n. 143/2025 (Pres. Amoroso; Red. Pitruzzella)	170
Sentenza n. 147/2025 (Pres. Amoroso; Red. Patroni Griffi)	175
Sentenza n. 184/2025 (Pres. Amoroso; Red. Buscema)	188
 1.2. I limiti dell'utilità sociale e dei fini sociali all'iniziativa economica privata e all'impresa: la garanzia della riserva di legge	 196
Sentenza n. 35/1961 (Pres. Cappi; Rel. Castelli Avolio)	198
Sentenza n. 4/1962 (Pres. Cappi; Rel. Mortati)	203
Sentenza n. 5/1962 (Pres. Cappi; Rel. A. Sandulli)	205
Sentenza n. 54/1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Petrocelli)	210
Sentenza n. 39/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)	211
Sentenza n. 46/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)	213
Sentenza n. 4/1981 (Pres. Amadei; Rel. La Pergola)	219
 1.3. Iniziativa economica privata nel settore delle telecomunicazioni: dal monopolio pubblico all'attività radiotelevisiva alla disciplina dei limiti di utilità sociale dell'attività di impresa.	 225
Sentenza n. 225/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Virzi)	227
Sentenza n. 226/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)	232
Sentenza n. 202/1976 (Pres. Rossi; Rel. De Marco)	237
Sentenza n. 231/1985 (Pres. Roehrssen; Rel. Malagugini)	241
Sentenza n. 153/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Caianiello)	247
Sentenza n. 420/1994 (Pres. Casavola; Red. Granata)	258
Sentenza n. 466/2002 (Pres. Ruperto; Red. Chieppa)	272

2. Professioni

2.1. Architetti, ingegneri e geometri	279

Sentenza n. 99/1990 (Pres. Saja; Red. Mengoni)	280
Sentenza n. 243/1990 (Pres. Saja; Red. Mengoni)	282
Sentenza n. 380/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Guizzi)	284
Sentenza n. 55/2024 (Pres. Barbera; Red. Amoroso)	287
2.2. Avvocati e procuratori	295
Sentenza n. 27/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. Benedetti)	298
Sentenza n. 20/1973 (Pres. Chiarelli; Rel. De Marco)	299
Sentenza n. 62/1977 (Pres. Rossi; Rel. Oggioni)	302
Sentenza n. 175/1980 (Pres. Amadei; Rel. O. Reale)	304
Sentenza n. 127/1985 (Pres. Roehrssen; Rel. Corasaniti)	306
Sentenza n. 201/1986 (Pres. Paladin; Rel. Greco)	308
Sentenza n. 202/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Corasaniti)	312
Sentenza n. 1008/1988 (Pres. Saja; Red. Mengoni)	314
Sentenza n. 224/1993 (Pres. Casavola; Red. Mirabelli)	317
Sentenza n. 104/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)	320
Sentenza n. 70/2025 (Pres. Amoroso; Red. San Giorgio)	335
2.3. Commercialisti, ragionieri e periti commerciali	348
Sentenza n. 766/1988 (Pres. Saja; Red. E. Gallo)	349
Sentenza n. 158/1990 (Pres. Saja; Red. E. Gallo)	355
Sentenza n. 2/1999 (Pres. Granata, Red. Santosuosso)	356
2.4. Consulenti del lavoro	359
Sentenza n. 89/1971 (Pres. Branca; Rel. Rocchetti)	360
2.5. Giornalisti	362
Sentenza n. 11/1968 (Pres. A. Sandulli; Rel. Bonifacio)	363
Sentenza n. 188/1973 (Pres. Bonifacio; Rel. Astuti)	368
Sentenza n. 209/1984 (Pres. Elia; Rel. Roehrssen)	370
Sentenza n. 256/2006 (Pres. A. Marini; Red. Vaccarella)	372
2.6. Notai	375
Sentenza n. 105/1977 (Pres. Rossi; Rel. Roehrssen)	377
Sentenza n. 179/1981 (Pres. Volterra; Rel. De Stefano)	378
Sentenza n. 40/1990 (Pres. Saja; Red. E. Gallo)	382
Sentenza n. 433/2002 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)	389
Sentenza n. 444/2005 (Pres. A. Marini; Red. Vaccarella)	391
2.7. Professioni sanitarie	394
Sentenza n. 100/1989 (Pres. Saja; Red. Caianiello)	395
Sentenza n. 29/1990 (Pres. Saja; Red. Spagnoli)	399
Sentenza n. 215/2016 (Pres. Grossi; Red. Barbera)	403
Sentenza n. 153/2025 (Pres. Amoroso; Red. M.A. Sandulli)	414
2.8. Revisori contabili	420
Sentenza n. 35/2004 (Pres. Chieppa; Rel. Contri; Red. Onida)	421

2.9. Spedizionieri doganali	425
Sentenza n. 595/1990 (Pres. Conso; Red. Caianiello)	426
 3. La tutela della concorrenza	
 3.1. Nozione di concorrenza e ambito di operatività	429
Sentenza n. 29/2006 (Pres. A. Bile; Red. Quaranta)	432
Sentenza n. 401/2007 (Pres. Bile; Red. Quaranta)	438
Sentenza n. 431/2007 (Pres. Bile; Red. Tesauro)	445
Sentenza n. 45/2010 (Pres. Amirante; Red. Quaranta).	448
 3.2. Concorrenza “per il mercato”	456
 <i>3.2.1. Affidamento dei servizi pubblici locali</i>	<i>456</i>
Sentenza n. 272/2004 (Pres. Zagrebelsky; Red. Capotosti)	459
Sentenza n. 80/2006 (Pres. A. Marini; Red. De Siervo)	464
Sentenza n. 325/2010 (Pres. Amirante; Red. F. Gallo).	468
Sentenza n. 123/2011 (Pres. De Siervo; Red. Quaranta).	495
Sentenza n. 2/2014 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)	496
Sentenza n. 16/2020 (Pres. Cartabia; Red. Zanon)	500
 <i>3.2.2. Procedure di evidenza pubblica e contratti</i>	<i>507</i>
Sentenza n. 283/2009 (Pres. Amirante; Red. Cassese)	512
Sentenza n. 186/2010 (Pres. Amirante; Red. Tesauro)	514
Sentenza n. 184/2011 (Pres. Maddalena; Red. Tesauro).	516
Sentenza n. 328/2011 (Pres. Quaranta; Red. Tesauro).	521
Sentenza n. 209/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Frigo)	525
Sentenza n. 259/2013 (Pres. Silvestri; Red. Criscuolo).	530
Sentenza n. 263/2016 (Pres. Grossi; Red. Coraggio)	533
Sentenza n. 285/2016 (Pres. Grossi; Red. Prosperetti).	538
Sentenza n. 39/2020 (Pres. Cartabia; Red. Coraggio)	541
Sentenza n. 98/2020 (Pres. Cartabia; Red. de Pretis)	545
Sentenza n. 16/2021 (Pres. Coraggio; Red. Zanon)	549
Sentenza n. 31/2021 (Pres. Coraggio; Red. Amato)	555
Sentenza n. 38/2021 (Pres. Coraggio; Red. de Pretis)	560
Sentenza n. 4/2022 (Pres. Coraggio; Red. de Pretis).	564
Sentenza n. 44/2023 (Pres. Sciarra; Red. Petitti)	568
Sentenza n. 174/2024 (Pres. Barbera; Red. D’Alberti)	572
Sentenza n. 80/2025 (Pres. Amoroso; Red. D’Alberti).	576
 <i>3.2.3. Autorizzazioni, concessioni e oneri amministrativi</i>	<i>583</i>
Sentenza n. 18/2009 (Pres. Flick; Red. Tesauro)	591
Sentenza n. 180/2010 (Pres. Amirante; Red. Finocchiaro)	595
Sentenza n. 233/2010 (Pres. Amirante; Red. Saulle)	597
Sentenza n. 340/2010 (Pres. De Siervo; Red. Finocchiaro)	600
Sentenza n. 67/2011 (Pres. De Siervo; Red. Mazzella).	602
Sentenza n. 213/2011 (Pres. Quaranta; Red. Quaranta)	608
Sentenza n. 339/2011 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)	615
Sentenza n. 114/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesauro).	624

Sentenza n. 171/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Cartabia)	628
Sentenza n. 117/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Cartabia)	630
Sentenza n. 40/2017 (Pres. Grossi; Red. Zanon)	634
Sentenza n. 133/2017 (Pres. Lattanzi; Red. Coraggio)	641
Sentenza n. 157/2017 (Pres. Grossi; Red. Barbera)	643
Sentenza n. 109/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Barbera)	647
Sentenza n. 118/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Viganò)	653
Sentenza n. 221/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Morelli)	655
Sentenza n. 1/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Morelli)	660
Sentenza n. 141/2020 (Pres. Cartabia; Red. Coraggio)	664
Sentenza n. 222/2020 (Pres. Morelli; Red. Barbera)	668
Sentenza n. 233/2020 (Pres. Morelli; Red. Barbera)	671
Sentenza n. 10/2021 (Pres. Coraggio; Red. Viganò)	674
Sentenza n. 139/2021 (Pres. Coraggio; Red. Viganò)	678
Sentenza n. 218/2021 (Pres. Coraggio; Red. de Pretis)	680
Sentenza n. 102/2023 (Pres. Sciarra; Red. Navarretta)	695
Sentenza n. 109/2024 (Pres. Barbera; Red. San Giorgio)	701
Sentenza n. 89/2025 (Pres. Amoroso; Red. Sciarrone Alibrandi)	708
 3.3. Concorrenza “nel mercato”	 715
3.3.1. <i>Tutela della concorrenza nel settore delle imprese e delle professioni turistiche</i>	 715
Sentenza n. 362/1998 (Pres. Granata; Red. Mezzanotte)	718
Sentenza n. 54/2001 (Pres. Santosuosso; Red. Mezzanotte)	724
Sentenza n. 339/2001 (Pres. Ruperto; Red. Mezzanotte)	727
Sentenza n. 375/2003 (Pres. Chieppa; Red. Mezzanotte)	733
Sentenza n. 391/2008 (Pres. Flick; Red. Mazzella)	735
Sentenza n. 271/2009 (Pres. Amirante; Red. Mazzella)	737
Sentenza n. 219/2012 (Pres. Quaranta; Red. Frigo)	739
Sentenza n. 178/2014 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)	741
Sentenza n. 196/2025 (Pres. Amoroso; Red. M.A. Sandulli)	743
3.3.2. <i>Tutela della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni e delle comu- nicazioni elettroniche</i>	 747
Sentenza n. 450/2006 (Pres. Flick; Red. Quaranta)	749
Sentenza n. 350/2008 (Pres. Flick; Red. De Siervo)	752
Sentenza n. 25/2009 (Pres. Flick; Red. De Siervo)	759
Sentenza n. 69/2010 (Pres. Amirante; Red. De Siervo)	763
Sentenza n. 272/2010 (Pres. Amirante; Red. Quaranta)	766
Sentenza n. 47/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Coraggio)	772
3.3.3. <i>Tutela della concorrenza nel settore dei servizi di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea; noleggio con conducente</i>	 774
Sentenza n. 264/2013 (Pres. Silvestri; Red. Grossi)	777
Sentenza n. 30/2016 (Pres. Cartabia; Red. de Pretis)	780
Sentenza n. 265/2016 (Pres. Grossi; Red. Cartabia)	783
Sentenza n. 5/2019 (Pres. Lattanzi; Red. de Pretis)	787
Sentenza n. 56/2020 (Pres. Cartabia; Red. de Pretis)	792
Sentenza n. 129/2021 (Pres. Coraggio; Red. de Pretis)	807

Sentenza n. 112/2022 (Pres. Amato; Red. de Pretis)	812
Sentenza n. 8/2024 (Pres. Barbera; Red. Antonini)	816
Sentenza n. 137/2024 (Pres. Barbera; Red. Antonini)	820
Sentenza n. 183/2024 (Pres. Barbera; Red. Sciarrone Alibrandi)	825
Sentenza n. 206/2024 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)	835
Sentenza n. 62/2025 (Pres. Amoroso; Red. Sciarrone Alibrandi)	839
 3.3.4. <i>Tutela della concorrenza nel settore del commercio</i>	849
Sentenza n. 64/2007 (Pres. Bile; Red. Tesauro)	855
Sentenza n. 232/2010 (Pres. Amirante; Red. Grossi)	857
Sentenza n. 150/2011 (Pres. De Siervo; Red. Napolitano)	860
Sentenza n. 18/2012 (Pres. Quaranta; Red. Cassese)	865
Sentenza n. 291/2012 (Pres. Quaranta; Red. Napolitano)	867
Sentenza n. 27/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Napolitano)	872
Sentenza n. 38/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Criscuolo)	874
Sentenza n. 65/2013 (Pres. Mazzella; Red. Napolitano)	883
Sentenza n. 245/2013 (Pres. Silvestri; Red. Grossi)	885
Sentenza n. 49/2014 (Pres. Silvestri; Red. Grossi)	887
Sentenza n. 104/2014 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)	892
Sentenza n. 125/2014 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)	900
Sentenza n. 165/2014 (Pres. Silvestri; Red. Cartabia)	907
Sentenza n. 239/2016 (Pres. Grossi; Red. Cartabia)	919
Sentenza n. 98/2017 (Pres. Grossi; Red. Barbera)	927
Sentenza n. 125/2021 (Pres. Coraggio; Red. Sciarra)	933
Sentenza n. 134/2021 (Pres. Coraggio; Red. Prosperetti)	935
 3.4. Aiuti di stato	943
Sentenza n. 85/1999 (Pres. Vassalli; Red. Mezzanotte)	946
Sentenza n. 424/1999 (Pres. Granata; Red. Mezzanotte)	948
Sentenza n. 217/2012 (Pres. Quaranta; Red. Morelli)	949
Sentenza n. 299/2013 (Pres. Silvestri; Red. Carosi)	950
Sentenza n. 249/2014 (Pres. Napolitano; Red. Carosi)	958
Sentenza n. 179/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Carosi)	965
Sentenza n. 83/2018 (Pres. Lattanzi; Red. de Pretis)	971
 3.5. Agevolazioni e incentivi	978
Sentenza n. 12/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Greco)	980
Sentenza n. 441/1988 (Pres. Saja; Red. Corasaniti)	983
Sentenza n. 261/1991 (Pres. E. Gallo; Red. Greco)	985
Sentenza n. 109/1993 (Pres. Borzellino; Red. Baldassarre)	990
Sentenza n. 190/2014 (Pres. Cassese; Red. Cartabia)	996
Sentenza n. 242/2017 (Pres. Grossi; Red. Carosi)	998
 3.6. Libera circolazione e misure a effetto equivalente	1003
Sentenza n. 443/1997 (Pres. Granata; Red. Mezzanotte)	1005
Sentenza n. 368/2008 (Pres. Flick; Red. Tesauro)	1009
Sentenza n. 86/2012 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)	1015
Sentenza n. 66/2013 (Pres. Mazzella; Red. Morelli)	1019
Sentenza n. 292/2013 (Pres. Silvestri; Red. Frigo)	1022
Sentenza n. 23/2021 (Pres. Coraggio; Red. Amato)	1025

4. Crisi d'impresa, procedure concorsuali e composizione delle crisi da sovraindebitamento

4.1. Ambito soggettivo di applicazione delle procedure concorsuali.	1031
Sentenza n. 570/1989 (Pres. Saja; Red. Greco)	1032
4.2. Amministrazione controllata	1035
Sentenza n. 156/1986 (Pres. Paladin; Rel. Andrioli)	1036
Sentenza n. 881/1988 (Pres. Saja; Red. Greco)	1037
4.3. Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.	1039
Sentenza n. 41/1985 (Pres. Elia; Rel. Andrioli)	1041
Sentenza n. 181/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Andrioli)	1043
Sentenza n. 567/1989 (Pres. Saja; Red. Greco)	1045
Sentenza n. 154/2006 (Pres. A. Marini; Red. Vaccarella)	1047
4.4. Concordato preventivo	1052
Sentenza n. 255/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Crisafulli)	1053
4.5. Fallimento	1056
4.5.1. <i>Organi preposti al fallimento</i>	1056
Sentenza n. 42/1981 (Pres. Amadei; Rel. De Stefano)	1057
Sentenza n. 303/1985 (Pres. Paladin; Rel. Andrioli)	1060
4.5.2. <i>Procedimento per la dichiarazione di fallimento</i>	1063
Sentenza n. 141/1970 (Pres. Branca; Rel. N. Reale)	1065
Sentenza n. 142/1970 (Pres. Branca; Rel. Fragali)	1068
Sentenza n. 110/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. Trimarchi)	1071
Sentenza n. 127/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Rossano)	1075
Sentenza n. 319/2000 (Pres. Mirabelli; Red. A. Marini)	1077
4.5.3. <i>Dichiarazione di fallimento</i>	1082
Sentenza n. 149/1971 (Pres. Branca; Rel. Capalozza)	1083
Sentenza n. 46/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)	1085
Sentenza n. 151/1980 (Pres. Amadei; Rel. Andrioli)	1087
Sentenza n. 328/1999 (Pres. Granata; Red. A. Marini)	1090
4.5.4. <i>Effetti della dichiarazione di fallimento</i>	1092
Sentenza n. 300/1986 (Pres. La Pergola; Rel. Andrioli)	1094
Sentenza n. 204/1989 (Pres. Conso; Red. Corasaniti)	1096
Sentenza n. 408/1989 (Pres. Saja; Red. Corasaniti)	1100
Sentenza n. 100/1993 (Pres. Casavola; Red. Santosuosso)	1102
Sentenza n. 162/2001 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)	1106
Sentenza n. 39/2008 (Pres. Bile; Red. Amirante)	1107
4.5.5. <i>Accertamento dello stato passivo</i>	1111
Sentenza n. 129/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. Rocchetti)	1113
Sentenza n. 152/1980 (Pres. Amadei; Rel. Andrioli)	1115

Sentenza n. 69/1982 (Pres. Elia; Rel. Andrioli)	1116
Sentenza n. 102/1986 (Pres. Paladin; Rel. Andrioli)	1119
Sentenza n. 538/1990 (Pres. Conso; Red. Pescatore)	1122
Sentenza n. 198/2010 (Pres. Amirante; Red. Finocchiaro)	1125
Sentenza n. 170/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Cartabia)	1127
 4.5.6. <i>Chiusura del fallimento</i>	1136
Sentenza n. 493/2002 (Pres. Ruperto; Red. Vaccarella)	1138
Sentenza n. 224/2004 (Pres. Zagrebelsky; Red. A. Marini)	1139
Sentenza n. 181/2008 (Pres. Bile; Red. Napolitano)	1140
Sentenza n. 279/2010 (Pres. Amirante; Red. Finocchiaro)	1144
 4.6. Liquidazione coatta amministrativa	1148
Sentenza n. 155/1980 (Pres. Amadei; Rel. Andrioli)	1150
Sentenza n. 19/1991 (Pres. Conso; Red. Mengoni)	1154
Sentenza n. 201/1993 (Pres. Casavola; Red. Granata)	1156
Sentenza n. 211/2001 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)	1158
Sentenza n. 55/2009 (Pres. Amirante; Red. Cassese)	1159
Sentenza n. 193/2022 (Pres. Amato; Red. Patroni)	1161
 4.7. Crisi da sovraindebitamento	1165
Sentenza n. 245/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Barbera)	1166
 5. Assicurazioni, banche e borsa	
 5.1. Assicurazioni	1187
Sentenza n. 117/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)	1188
Sentenza n. 560/1987 (Pres. Saja, Rel. Casavola)	1189
Sentenza n. 188/1991 (Pres. Corasaniti; Red. Mengoni)	1191
Sentenza n. 32/2024 (Pres. Barbera; Red. Navarretta)	1194
 5.2. Banche e contratti bancari	1202
Sentenza n. 425/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Ruperto)	1204
Sentenza n. 29/2002 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)	1210
Sentenza n. 301/2003 (Pres. Chieppa; Red. A. Marini)	1212
Sentenza n. 78/2012 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)	1217
Sentenza n. 143/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Morelli)	1225
Sentenza n. 75/2021 (Pres. Coraggio; Red. Prosperetti)	1229
Sentenza n. 263/2022 (Pres. Sciarra; Red. Navarretta)	1232
 5.3. Borsa	1248
Sentenza n. 84/2021 (Pres. Coraggio; Red. Viganò)	1249
 6. Obbligazioni e contratti	
 6.1. Diritto di prelazione	1259
 6.1.1. <i>Su beni culturali trasferiti a seguito di leasing</i>	1259
Sentenza n. 221/2007 (Pres. Bile; Red. Amirante)	1260

6.1.2. <i>Immobili “sulla carta”</i>	1263
Sentenza n. 43/2022 (Pres. Amato; Red. Navarretta)	1264
6.2. Contratto di trasporto.	1272
6.2.1. <i>Autotrasporto per conto terzi</i>	1272
Sentenza n. 420/1991 (Pres. Corasaniti, Red. Mengoni)	1273
Sentenza n. 7/2005 (Pres. Onida; Red. Vaccarella)	1276
6.2.2. <i>Trasporto ferroviario di merci.</i>	1284
Sentenza n. 40/1993 (Pres. Casavola; Red. Guizzi)	1285
6.2.3. <i>Trasporto marittimo</i>	1287
Sentenza n. 199/2005 (Pres. Capotosti, Red. Vaccarella)	1288
6.2.4. <i>Trasporto aereo di persone</i>	1297
Sentenza n. 132/1985 (Pres. Elia, Rel. La Pergola)	1298
6.3. Società.	1305
Sentenza n. 47/1995 (Pres. Casavola; Red. Granata)	1306
 7. Locazioni	
 7.1. Affitto fondi rustici	1311
7.1.1. <i>Conversione dei contratti associativi in affitto.</i>	1311
Sentenza n. 138/1984 (Pres. Elia; Rel. Saja)	1312
7.1.2. <i>Oggetto del contratto</i>	1319
Sentenza n. 181/1981 (Pres. Volterra; Rel. Volterra)	1320
7.1.3. <i>Deroghe alle proroghe ex lege ed equo indennizzo</i>	1321
Sentenza n. 107/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Rocchetti)	1322
Sentenza n. 437/1988 (Pres. Saja; Red. Dell’Andro)	1326
7.1.4. <i>Determinazione del canone</i>	1329
Sentenza n. 7/1956 (Pres. De Nicola; Rel. Gabrieli)	1331
Sentenza n. 53/1958 (Pres. Azzariti; Rel. Cassandro)	1332
Sentenza n. 30/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)	1334
Sentenza n. 155/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. Rocchetti)	1336
Sentenza n. 153/1977 (Pres. Rossi; Rel. Astuti)	1342
Sentenza n. 139/1984 (Pres. Elia; Rel. Saja)	1354
Sentenza n. 318/2002 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)	1359
Sentenza n. 315/2004 (Pres. Onida; Red. A. Marini)	1362
7.1.5. <i>Miglioramenti e addizioni.</i>	1364
Sentenza n. 692/1988 (Pres. Saja; Red. Mengoni)	1365

7.2. Locazioni di immobili urbani per uso abitativo	1367
7.2.1. <i>Determinazione del canone</i>	1367
Sentenza n. 236/1987 (Pres. Andrioli; Rel. Caianiello)	1368
Sentenza n. 309/1996 (Pres. Ferri; Red. Mirabelli)	1369
7.2.2. <i>Edilizia convenzionata</i>	1374
Sentenza n. 155/1988 (Pres. Saja; Red. Spagnoli)	1375
7.2.3. <i>Proroghe ex lege dei contratti</i>	1379
Sentenza n. 132/1972 (Pres. Fragali; Rel. Verzi)	1381
Sentenza n. 225/1976 (Pres. Rossi; Rel. De Stefano)	1382
Sentenza n. 56/1980 (Pres. Amadei; Rel. De Stefano)	1388
Sentenza n. 110/1980 (Pres. Amadei; Rel. De Stefano)	1392
7.2.4. <i>Purgazione della mora</i>	1396
Sentenza n. 34/1980 (Pres. Amadei; Rel. Gionfrida)	1397
7.2.5. <i>Recesso del locatore</i>	1400
Sentenza n. 22/1980 (Pres. Amadei; Rel. Bucciarelli Ducci)	1401
Sentenza n. 250/1983 (Pres. Elia; Rel. Saja)	1404
7.2.6. <i>Responsabilità del conduttore per ritardata consegna dell'immobile . . .</i>	1407
Sentenza n. 482/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Contri)	1408
7.2.7. <i>Successione nel contratto</i>	1412
Sentenza n. 404/1988 (Pres. Saja; Red. Casavola)	1413
Sentenza n. 28/1990 (Pres. Saja; Red. Mengoni)	1417
7.3. Locazioni di immobili urbani per uso diverso da quello di abitazione.	1421
7.3.1. <i>Diniego di rinnovazione</i>	1421
Sentenza n. 348/1998 (Pres. Granata; Red. Mirabelli)	1422
7.3.2. <i>Indennità per la perdita di avviamento</i>	1424
Sentenza n. 300/1983 (Pres. Elia; Rel. Conso)	1425
Sentenza n. 562/1987 (Pres. Saja; Rel. Casavola)	1427
Sentenza n. 882/1988 (Pres. Saja; Red. Casavola)	1429
Sentenza n. 542/1989 (Pres. Saja; Red. Casavola)	1431
Sentenza n. 242/1992 (Pres. Borzellino; Red. Mirabelli)	1433
7.3.3. <i>Proroghe ex lege dei contratti</i>	1436
Sentenza n. 108/1986 (Pres. Paladin; Rel. Saja)	1437
7.3.4. <i>Responsabilità del conduttore per ritardata consegna dell'immobile . . .</i>	1446
Sentenza n. 149/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Mengoni)	1447

7.3.5. <i>Studi d'artista</i>	1449
Sentenza n. 185/2003 (Pres. Chieppa; Red. Contri)	1450

8. Proprietà e altri diritti reali

8.1. Limiti alla proprietà privata determinata dalla legge/funzione sociale	1453
Sentenza n. 167/1999 (Pres. Granata; Red. A. Marini)	1454
Sentenza n. 238/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Chieppa)	1457

8.2. Espropriazione 1461

8.2.1. <i>Requisito dell'indennizzabilità</i>	1461
Sentenza n. 67/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Papaldo)	1467
Sentenza n. 91/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Papaldo)	1470
Sentenza n. 22/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Manca)	1474
Sentenza n. 55/1968 (Pres. A. Sandulli; Rel. Oggioni)	1481
Sentenza n. 200/1971 (Pres. Fragali; Rel. Benedetti)	1487
Sentenza n. 155/1976 (Pres. Rossi; Rel. Trimarchi)	1489
Sentenza n. 5/1980 (Pres. Amedei; Rel. Maccarone)	1491
Sentenza n. 13/1980 (Pres. Amadei; Rel. Andrioli)	1496
Sentenza n. 223/1983 (Pres. Elia; Rel. Paladin)	1500
Sentenza n. 231/1984 (Pres. Elia; Rel. La Pergola)	1505
Sentenza n. 530/1988 (Pres. Saja, Red. E. Gallo)	1510
Sentenza n. 62/1991 (Pres. Conso; Red. Pescatore)	1512
Sentenza n. 283/1993 (Pres. Casavola, Red. Granata)	1515
Sentenza n. 153/1995 (Pres. Baldassarre; Red. Baldassarre)	1520
Sentenza n. 529/1995 (Pres. Ferri, Red. Chieppa)	1524
Sentenza n. 80/1996 (Pres. Ferri; Red. Granata)	1529
Sentenza n. 369/1996 (Pres. Ferri; Red. Granata)	1531
Sentenza n. 147/1999 (Pres. Granata; Red. Chieppa)	1542
Sentenza n. 348/2007 (Pres. Bile; Red. Silvestri)	1544
Sentenza n. 349/2007 (Pres. Bile; Red. Tesauo)	1558
Sentenza n. 181/2011 (Pres. Maddalena; Red. Criscuolo)	1571
Sentenza n. 338/2011 (Pres. Quaranta; Red. Tesauo)	1579
Sentenza n. 187/2014 (Pres. Cassese; Red. Criscuolo)	1585
Sentenza n. 120/2022 (Pres. Amato; Red. Navarretta)	1587

8.2.2. <i>Requisito della temporaneità</i>	1595
Sentenza n. 13/1962 (Pres. Cappi; Rel. Papaldo)	1597
Sentenza n. 90/1966 (Pres. Ambrosini, Rel. A. Sandulli)	1600
Sentenza n. 260/1976 (Pres. Rossi; Rel. Astuti)	1603
Sentenza n. 179/1999 (Pres. Granata; Red. Chieppa)	1610
Sentenza n. 411/2001 (Pres. Ruperto; Red. Chieppa)	1616
Sentenza n. 148/2003 (Pres. Chieppa; Red. Chieppa)	1618
Sentenza n. 314/2007 (Pres. Bile; Red. Finocchiario)	1620
Sentenza n. 24/2009 (Pres. Flick; Red. Finocchiario)	1623
Sentenza n. 243/2011 (Pres. Quaranta; Red. Finocchiario)	1626
Sentenza n. 37/2025 (Pres. Amoroso; Red. D'Alberti)	1627

8.2.3. <i>Opposizione alla stima e diritto di agire</i>	1634
Sentenza n. 40/1985 (Pres. Elia; Rel. Andrioli)	1635
Sentenza n. 67/1990 (Pres. Saja, Red. Pescatore)	1635
Sentenza n. 173/1991 (Pres. Corasaniti; Red. Pescatore)	1638
Sentenza n. 365/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Pescatore)	1641
8.2.4. <i>Servitù militari e vincoli sostanzialmente espropriativi</i>	1644
Sentenza n. 6/1966 (Pres. Ambrosini, Rel. Papaldo)	1645
Sentenza n. 138/1993 (Pres. Casavola, Red. Mengoni)	1648
Sentenza n. 390/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Chieppa)	1649
8.3. Maso chiuso	1653
Sentenza n. 505/1988 (Pres. Saja, Red. Mengoni)	1655
Sentenza n. 340/1996 (Pres. Ferri, Red. Onida)	1657
Sentenza n. 193/2017 (Pres. Grossi; Red. Carosi)	1661
Sentenza n. 15/2021 (Pres. Coraggio; Red. Navarretta)	1669
8.4. Enfiteusi	1675
Sentenza n. 49/1961 (Pres. Cappi; Rel. Gabrieli)	1677
Sentenza n. 37/1969 (Pres. A. Sandulli; Rel. Oggioni)	1679
Sentenza n. 145/1973 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)	1680
Sentenza n. 53/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Astuti)	1684
Sentenza n. 406/1988 (Pres. Saja, Red. Mengoni)	1691
Sentenza n. 143/1997 (Pres. Granata; Red. Mirabelli)	1694
Sentenza n. 160/2008 (Pres. Bile; Red. Finocchiaro)	1697
9. Brevetti e diritto d'autore	
Sentenza n. 20/1978 (Pres. Rossi; Rel. Elia)	1702
Sentenza n. 122/2010 (Pres. Amirante; Red. Criscuolo)	1708
10. Tutela dei diritti	
10.1. Responsabilità patrimoniale	1713
10.1.1. <i>Sequestro e pignoramento del risparmio postale</i>	1713
Sentenza n. 187/1995 (Pres. Baldassarre; Red. Mengoni)	1714
Sentenza n. 508/1995 (Pres. Ferri; Red. Mengoni)	1715
10.1.2. <i>Esecuzione forzata su somme di pertinenza delle Unità sanitarie locali e degli enti locali</i>	1717
Sentenza n. 285/1995 (Pres. Caianiello; Red. Mengoni)	1718
Sentenza n. 69/1998 (Pres. Granata; Red. A. Marini)	1719
Sentenza n. 211/2003 (Pres. Chieppa; Red. A. Marini)	1722
10.2. Cause di prelazione	1725
10.2.1. <i>Crediti privilegiati</i>	1725
Sentenza n. 176/2017 (Pres. Grossi; Red. Morelli)	1726

10.2.2. <i>Ipoteca</i>	1729
Sentenza n. 160/2024 (Pres. Barbera; Red. Navarretta)	1730
10.3. Prescrizione e decadenza	1743
10.3.1. <i>Interruzione della prescrizione</i>	1743
Sentenza n. 260/2021 (Pres. Coraggio; Red. Navarretta)	1744
10.3.2. <i>Azione di responsabilità verso gli amministratori di società di persone.</i> .	1750
Sentenza n. 322/1998 (Pres. Granata; Red. A. Marini)	1751
Sentenza n. 262/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Sciarra)	1753
Sentenza n. 86/2025 (Pres. Amoroso; Red. Navarretta)	1756

III. INDICI

III.1. Indice delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime	1763
III.2. Indice dei parametri violati	1811
III.3. Indice delle sentenze di illegittimità costituzionale	1831

PREMESSA GENERALE ¹

Quest'anno ricorrono settant'anni da quando la Corte costituzionale ha iniziato a operare.

Le date maggiormente rilevanti sono due: il 15 dicembre 1955 (giuramento dei giudici e iniziale formazione della Corte) e il 23 aprile 1956 (udienza inaugurale e prima udienza pubblica).

La prima fissa la cessazione del regime transitorio di cui al secondo comma della VII disposizione finale della Costituzione, che aveva previsto che, fino a quando non fosse entrata in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'art. 134 avrebbe avuto luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione, ossia mediante un sindacato a carattere diffuso da parte dei giudici comuni, ordinario e speciali. La cessazione di tale regime transitorio segna l'inizio del sindacato accentrato nella Corte costituzionale.

L'altra data è quella dell'udienza inaugurale, presieduta da Enrico De Nicola, eletto Presidente della Corte il 23 gennaio 1956, e tenutasi alla presenza del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi e delle più alte autorità civili e militari.

Tradizionalmente un decennale segna un momento celebrativo.

Per i cinquant'anni della Corte c'è stata una pubblicazione, edita dalla Corte stessa, in tre volumi, curata dal giudice (poi presidente) Ugo De Siervo, con l'Introduzione del presidente Annibale Marini, in tre volumi, che raccoglieva scritti di giudici e presidenti avvicendatisi nella carica.

Per i sessant'anni della Corte fu organizzato un Convegno (19-20 maggio 2016) con varie relazioni a partire da quella del presidente Paolo Grossi (*L'invenzione dell'ordine costituzionale: a proposito del ruolo della Corte*), contenute in un volume edito da Giuffrè.

Per i settant'anni si è fatta una scelta diversa: quella di operare una ricognizione di come è cambiato l'ordinamento giuridico per effetto di pronunce di illegittimità costituzionale della Corte.

Tutte le pronunce sono importanti, ma quelle dichiarative di illegittimità costituzionale hanno un effetto "testuale" nella misura in cui cancellano disposizioni, o le modificano, o le sostituiscono, o finanche le creano.

Le sentenze che nel dispositivo contengono almeno un capo dichiarativo di illegittimità costituzionale sono oltre quattromila (4124 su un totale di 20.139 pronunce in giudizi sulle leggi).

La distribuzione negli anni di queste sentenze risulta dalla scheda riassuntiva dei dati statistici e dal relativo grafico.

Appare significativo l'andamento del dato percentuale delle sentenze di

(1) Questa *Premessa generale* riproduce, in massima parte, il primo paragrafo dell'Introduzione del Volume *Corte costituzionale - Settant'anni di giurisprudenza (1956-2025)*, Treccani, che contiene i saggi dei giudici.

illegittimità costituzionale rapportate al totale delle pronunce aventi a oggetto atti normativi (con esclusione quindi di quelle relative a conflitti tra poteri dello Stato, conflitti di attribuzione tra enti, ammissibilità di referendum). La percentuale è mediamente crescente negli anni e mostra il sempre maggiore impatto delle pronunce di illegittimità costituzionale sull'ordinamento giuridico.

Per dar conto di queste pronunce si è scelta una duplice pubblicazione: una solo digitale, edita da Giuffrè Lefebvre; l'altra solo cartacea, edita da Treccani.

Quanto alla prima pubblicazione, le sentenze sono state raccolte in quindici volumi, alcuni in più tomi, e ripartite per materia; ogni volume è curato da un giudice che è anche autore di un saggio introduttivo relativo all'andamento della giurisprudenza in quella materia.

Le pronunce sono riportate limitatamente alla parte motivazionale relativa alla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Vi è stata quindi un'opera redazionale sulle sentenze per selezionare il testo rilevante e per la loro classificazione nei distinti volumi e anche all'interno degli stessi secondo un indice sistematico. Ciò ha richiesto un'attività collettanea di notevole impegno, frutto del lavoro congiunto e coordinato dei giudici stessi, dei loro assistenti di studio, dei consiglieri dei Servizi della Corte (il Massimario, il Servizio Studi, il Ruolo) con l'apporto anche del personale della Corte a partire dalle Segreterie dei giudici.

Ogni volume si apre con un saggio del giudice quale introduzione alla raccolta delle sentenze, le quali – come già segnalato – sono riportate limitatamente al *Considerato in diritto* e solo nella parte in cui è rinvenibile la motivazione di merito del capo di dispositivo di illegittimità costituzionale. Non di rado le stesse sono corredate da un'iniziale nota redazionale al fine di operare, ove necessario, un raccordo con altre pronunce significative, a partire da quelle con dispositivo di non fondatezza o di inammissibilità, non riportate nei Volumi.

Le sentenze sono organizzate e ripartite in modo sistematico secondo un indice generale ad albero e non già in mera sequenza cronologica. Ogni volume è poi corredato di tre indici: numerico delle pronunce; per disposizione incisa dalla pronuncia di illegittimità costituzionale; per parametro violato.

Lo sviluppo di ogni singolo volume, talora in più tomi, dipende dal numero di sentenze che contiene: si va da un minimo di 77 ad un massimo di 731 pronunce.

La pubblicazione dei quindici volumi in formato digitale costituisce una biblioteca virtuale *open source* collocata in un'apposita sezione nel sito web della Corte e consultabile liberamente accedendo al sito stesso.

La seconda pubblicazione, quella cartacea, è costituita dal volume *Corte costituzionale – Settant'anni di giurisprudenza (1956-2025)*, edito da Treccani, che raccoglie i quindici saggi dei giudici.

La griglia tematica dei volumi copre tutte le materie in cui la Corte nei

settant'anni di attività ha pronunciato dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

Questi i titoli dei volumi curati dai giudici della Corte:

Le fonti del diritto e l'integrazione europea, a cura di Giovanni Pitruzzella;

I diritti di libertà e i doveri di solidarietà, a cura di Maria Rosaria San Giorgio;

Persona e relazioni familiari, a cura di Emanuela Navarretta;

La salute, a cura di Massimo Luciani;

Il lavoro, la previdenza e le prestazioni sociali, a cura di Giovanni Amoroso;

Diritto privato patrimoniale, delle imprese e dei mercati, a cura di Antonella Sciarrone Alibrandi;

La finanza pubblica, a cura di Angelo Buscema;

La pubblica amministrazione: accesso e organizzazione, a cura di Filippo Patroni Griffi;

La tutela dell'ambiente, a cura di Marco D'Alberti;

Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali, a cura di Maria Alessandra Sandulli;

La giurisprudenza costituzionale sulle regioni, a cura di Francesco Saverio Marini;

Il contenzioso degli enti locali, a cura di Roberto Nicola Cassinelli;

Diritto penale e principi costituzionali, a cura di Francesco Viganò;

Il diritto tributario, a cura di Luca Antonini;

Le garanzie giurisdizionali, a cura di Stefano Petitti.

Nel frontespizio di ciascun volume si dà conto dell'apporto di tutti quanti hanno contribuito alla sua realizzazione.

Quanto all'opera complessiva, una preziosa attività di raccordo hanno svolto i miei assistenti Valerio Napoleoni, Milena d'Oriano, Teresa Grieco e Rosaria Giordano; quest'ultima, in particolare, è stata anche costante punto di riferimento con gli Editori nonché, insieme a Massimiliano Boni, direttore dell'Ufficio del Massimario, e a Riccardo Nevola, direttore del Servizio Studi, con tutti i soggetti coinvolti nel progetto. Essi si sono giovati della collaborazione della mia Segreteria coordinata da Paola Meloni.

L'apposita sezione del sito web della Corte, dove è collocata la biblioteca virtuale dei quindici volumi in formato digitale, è stata creata dall'Ufficio Stampa della Corte, diretto da Bernardino Martirano, responsabile della comunicazione.

L'iniziativa complessiva – costituita dai quindici volumi in formato digitale e dal volume cartaceo – è stata resa possibile solo grazie allo sforzo corale di tutti quanti vi hanno collaborato a vario titolo, ai quali va il doveroso riconoscimento e ringraziamento.

GIOVANNI AMOROSO

INTRODUZIONE

Il presente volume, realizzato in occasione del settantesimo anniversario dell'attività della Corte costituzionale, rientra in una collana di 15 pubblicazioni tematiche che raccolgono e illustrano le pronunce di accoglimento con le quali la Corte ha inciso, con efficacia *erga omnes*, in diversi ambiti dell'ordinamento.

Ciascun volume (ovvero ognuno dei tomi in cui può articolarsi) consta di tre parti.

La prima parte contiene lo studio introduttivo di un Giudice costituzionale sulla complessiva giurisprudenza della Corte nella determinata branca ordinamentale esaminata.

La seconda parte individua le pertinenti sentenze di accoglimento, riportandone gli estratti che comprendono la motivazione in diritto (da cui sono stralciate le eccezioni meramente processuali, le questioni decise nel senso dell'inammissibilità o del rigetto e comunque quelle eterogenee eventualmente trattate) e il dispositivo (limitatamente ai capi di accoglimento). Le pronunce sono organizzate sistematicamente all'interno di voci classificatorie e collocate, all'interno di ciascuna di esse, in ordine cronologico ascendente. Ad ogni voce corrisponde una sezione dedicata. Le pagine che precedono ciascuna sezione riepilogano le pronunce considerate riportando i principali elementi identificativi: numero e anno, Presidente del Collegio e Giudice Redattore o Relatore, gli istituti o gli argomenti ai quali si riferiscono le questioni accolte, le norme giudicate illegittime e i parametri violati (con esclusione dei parametri evocati ma assorbiti nella declaratoria di illegittimità). Le pronunce sono di regola collocate sotto un'unica voce ritenuta prevalente, a meno che non abbiano deciso questioni riconducibili a più voci.

L'ultima parte racchiude tre indici volti ad agevolare il reperimento delle sentenze: i primi due sono rispettivamente organizzati per norma dichiarata illegittima e per parametro violato mentre il terzo contiene in ordine cronologico ascendente tutte le pronunce di accoglimento esaminate.

Per i parametri che, come gli artt. 3, 97, 111 e 117 Cost., si connotano per l'articolazione e per la complessità del relativo contenuto precettivo, si è proceduto ad un'analisi distinta in base allo specifico profilo valutato dalla Corte.

Al fine di offrire un quadro più ampio del contesto giurisprudenziale e normativo di riferimento sono presenti, all'interno degli estratti delle pronunce, note redazionali nelle quali, in genere, sono citate le ulteriori questioni trattate in una decisione, diverse da quelle accolte e specificamente illustrate, nonché le altre decisioni rilevanti afferenti al medesimo tema, benché recanti un dispositivo di segno diverso.

Il presente volume è intitolato "Diritto privato patrimoniale, delle imprese e dei mercati".

All'interno dei rapporti economici, delineati dalla Costituzione, il percorso delle sentenze trattate, partendo dalla libertà di iniziativa economica privata e

dalla tutela della concorrenza, nella sua dimensione nazionale e sovranazionale, raccoglie le decisioni inerenti alla disciplina delle professioni, percorre la disciplina della crisi di impresa, si snoda attraverso la disciplina di diversi tipi contrattuali, per giungere alle pronunce sul diritto di proprietà e concludere con le sentenze riferite alla tutela dei diritti.

Si precisa che, per quanto attiene alla tutela dei diritti, in particolar modo per gli aspetti processuali, le relative pronunce sono presenti nel volume 15. Si fa presente, inoltre, che per alcune pronunce, indicate nella parte del volume dedicata alla nozione della concorrenza, è presente l'indicazione "vedi infra" in quanto il relativo testo è poi riportato successivamente nella sezione di specifico riferimento.

I.
STUDIO DEL GIUDICE COSTITUZIONALE

DIRITTO PRIVATO PATRIMONIALE, DELLE IMPRESE E DEI MERCATI *

SOMMARIO: 1. Inquadramento generale e sviluppo del saggio. – 2. Il perimetro delle libertà economiche di rilievo costituzionale. – 2.1. Sull'attività d'impresa e le sue diverse forme di esercizio. – 2.2. Sulla riconducibilità all'art. 41 del "mercato": tra la dimensione della libertà di cui al 1° co. e quella del limite di cui al 2° co. – 2.3. Oltre l'attività d'impresa: lavoro autonomo e professioni intellettuali. – 2.4. Sulla riconducibilità all'art. 41 dell'autonomia privata contrattuale. – 2.4.1. Il fondamento costituzionale della libertà contrattuale. – 2.4.2. I contratti di impresa. – 2.4.3. I contratti "civili". – 3. Concretizzazione delle clausole generali e tipo di sindacato della Corte. – 3.1. La concretizzazione delle clausole generali. – 3.2. Il sindacato svolto dalla Corte. – 4. La concorrenza. – 4.1. L'ingresso della tematica concorrenziale nella giurisprudenza della Corte. – 4.2. L'emersione dell'approccio finalistico inteso come effettivo vaglio di finalità. – 4.3. L'identificazione delle finalità perseguibili con la tutela della concorrenza. – 4.4. Sul test di proporzionalità/ragionevolezza. – 5. I bilanciamenti interni all'utilità sociale. – 6. Le cooperative. – 7. Le imprese e i contratti bancari nel prisma della tutela del risparmio. – 7.1. L'art. 47 nella giurisprudenza costituzionale. – 7.2. Le imprese bancarie. – 7.3. La regolazione europea. – 7.4. I contratti bancari. – 8. Funzione sociale e proprietà. – 9. Qualche considerazione di sintesi.

1. Inquadramento generale e sviluppo del saggio

Obiettivo del saggio è compiere una ricognizione dell'impatto sul nostro ordinamento delle sentenze pronunciate dalla Corte facendo uso della "costellazione" di previsioni costituzionali relative ai rapporti economici.

Il ricorso all'inusuale termine "costellazione" si spiega poiché esso sembra in grado di esprimere figurativamente in modo efficace il fatto che la cornice costituzionale di riferimento per i rapporti economici è costituita, *in primis*, dal Titolo III della Parte I (denominato appunto "rapporti economici") – ove sono situate due fra le stelle più luminose, gli artt. 41 e 42 – ma non si esaurisce in esso. Come la Corte, infatti, più volte ha evidenziato, il Titolo in discorso, nel disegno dei Costituenti, lungi dall'essere un ambito isolato, si pone in stretta connessione con numerose altre previsioni costituzionali, dall'insieme delle quali emerge la centralità del principio personalista e di quello lavorista, vere strutture portanti della Carta. Proprio i costanti riferimenti, nelle numerose pronunce inerenti alla disciplina dei rapporti economici, a diritti e principi posti a fondamento della Repubblica (il pieno sviluppo della persona umana e la tutela dei suoi diritti, la pari dignità sociale, la libertà di scelta del lavoro) confermano l'intima unitarietà del disegno costituzionale. Nella giurisprudenza della Corte di questi settant'anni mai affiora, invero, il dubbio circa l'esistenza di una "Costituzione economica" dotata di autonomia prescrittiva ¹.

(*) La stesura di questo saggio ha potuto beneficiare di osservazioni e commenti da parte della professoressa Raffaella Niro, del dottor Luciano Ciafardini, della dottoressa Paola Patatini e della dottoressa Chiara Quadarella, ai quali va il mio più vivo ringraziamento.

(1) Sull'inammissibilità, nell'ambito della Costituzione italiana, di una "Costituzione eco-

Quanto all'ambito materiale dei "rapporti economici", va innanzitutto sottolineato che la Corte si è trovata a confrontarsi con una ben precisa scelta compiuta dai Costituenti, vale a dire quella di non impiegare, nel Titolo III, alcuna delle categorie giuridiche tipiche della materia, ad eccezione della proprietà: non quelle dell'imprenditore e dell'impresa in generale (fatto salvo il riferimento a "determinate imprese o categorie di imprese" contenuto nell'art. 43), né quella del contratto e dell'autonomia contrattuale, né, ancora, quella del mercato. A delineare i "confini esterni" dell'area dei rapporti economici sono chiamate, infatti, la nozione di iniziativa economica privata di cui al 1° co. dell'art. 41 e del suo "svolgimento", evocato nel 2° co. (cui nel 3° co. si aggiunge il riferimento alla "attività economica pubblica e privata"), e quelle di proprietà e di beni economici (anche in questo caso nella doppia prospettiva pubblica e privata) su cui è imperniato l'art. 42. Interessante è considerare sin d'ora come anche il diritto assoluto di proprietà sia stato ricondotto al Titolo III sui rapporti economici: nella prospettiva dei Costituenti prevale, infatti, una "dimensione relazionale" della proprietà e la conseguente esigenza di stabilire fino a che punto l'effetto conformativo possa ragionevolmente spingersi allo scopo di assicurarne la funzione sociale senza intaccarne il "nucleo essenziale". A completare la descrizione dell'ambito materiale avrebbe, in realtà, potuto concorrere maggiormente anche la nozione di risparmio, cui si riferisce l'art. 47, ma, come meglio si vedrà *infra*, si tratta di una previsione poco applicata e comunque non molto valorizzata dalla Corte.

L'assenza nella Carta di riferimenti espliciti alle appena richiamate categorie giuridiche ha richiesto alla Consulta un primo lavoro interpretativo, consistente nel "riconciliare" le medesime al lessico costituzionale. Numerose sono, infatti, le sentenze che si soffermano sul sintagma "iniziativa economica", alcune ritenendolo pressoché sovrapponibile all'attività di impresa, altre attribuendogli portata più ampia; come pure parecchie sono le pronunce che si chiedono se l'autonomia contrattuale abbia o meno un fondamento costituzionale e, se sì, quale; e ancora non mancano decisioni che, quasi sempre in stretta connessione con questioni legate alla concorrenza, affrontano il problema del rilievo costituzionale della nozione giuridica di mercato. Al profilo dell'ambito di riferimento dei "rapporti economici" occorre, quindi, senz'altro prestare attenzione nell'analisi della giurisprudenza di questi settant'anni.

Tale profilo è, peraltro, difficilmente isolabile da quello attinente alle

nomica" intesa quale «complesso normativo in qualche misura autonomo rispetto all'insieme della Costituzione, della quale sarebbe il nocciolo essenziale, il dato realmente infungibile attorno al quale finiscono per ruotare i (viceversa) contingenti contenuti delle disposizioni relative ai rapporti politici, sociali», si veda M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 5° vol., 1990, p. 375. Sulla nozione di "Costituzione economica" si vedano: A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata, libertà di*, in *Enciclopedia del diritto*, 21° vol., 1971, p. 582; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 10° vol., Roma 2001, pp. 1 e segg.

indicazioni in senso lato “contenutistiche” ritraibili dalle previsioni in discorso, che disegnano uno statuto del tutto particolare per le libertà economiche. Lo schema fatto proprio da più norme del Titolo III esprime, infatti, la relazione-contrapposizione tra libertà e autorità: nel garantire una posizione giuridica individuale, al contempo si prevede che, a tutela di altri interessi rilevanti, a essa possano venire apportate limitazioni, descritte facendo ampio uso della tecnica normativa delle clausole generali. Ed è anche alla luce del tipo di limiti presenti in Costituzione che si delineano con maggiore precisione l'identità e il perimetro delle libertà economiche considerate: emblematici in tal senso sono i limiti conformativi del diritto di proprietà, ma anche i limiti introdotti dall'art. 41 rispetto all'esercizio dell'autonomia contrattuale, come si illustrerà meglio *infra*. In questa prospettiva, i limiti (come l'etimologia latina – *limes* – ci aiuta a comprendere) svolgono un'importante funzione nel senso di attribuire alle corrispondenti libertà un'identità costituzionale riconoscibile.

Di fronte a tale uniformità di approccio normativo, ben si comprende perché, sin dagli anni Sessanta, per la giurisprudenza della Corte sia un punto fermo il ritenere le libertà economiche garantite in Costituzione secondo una chiara “ispirazione unitaria” ², che coniuga la garanzia delle medesime con la consapevolezza del loro rilievo sociale e della loro potenziale ricaduta in termini conflittuali con i principali obiettivi del programma costituzionale ³. Su questa

(2) Fra le più risalenti si può segnalare la sent. n. 27 del 1969, ma anche la n. 21 del 1964 e la n. 111 del 1974. Fra le più recenti, si veda la sent. n. 137 del 2024, in cui si ribadisce che la libertà d'iniziativa economica privata può essere compressa solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, 2° co., Cost., all'utilità sociale»; nello stesso senso sent. n. 150 del 2022.

(3) Nell'interpretazione unitaria dello statuto costituzionale “libertà/limiti”, un ruolo centrale è stato svolto dall'art. 41, rispetto al quale, in una prima fase, si è posto un problema di “interpretazione interna”, anche alla luce del dibattito dottrinale sull'estensione delle garanzie ivi previste (sulla necessità di considerare unitariamente i tre commi dell'art. 41, cfr. già C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 37 e segg.). Ben presto, però, la giurisprudenza costituzionale si è espressa nel senso dell'interpretazione unitaria dei diversi commi dell'art. 41 (sin dalle sentt. n. 32 del 1959 e n. 54 del 1962 «l'iniziativa economica è un diritto di libertà, costituzionalmente garantito, ma non collocabile tra i diritti fondamentali» e ancora nella sent. n. 30 del 1965 «la garanzia posta nel 1° co. [...] nell'ambito circoscritto dai successivi due capoversi riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento»). Anche di recente la Corte ha ribadito tale orientamento (tra le altre, sent. n. 218 del 2021). Non recependo la distinzione elaborata in dottrina fra 1° e 2°/3° co., la Corte ha fornito garanzie di pari rango agli atti di iniziativa – cioè di impulso della produzione economica – e a quelli di svolgimento dell'attività economica (cfr., ad esempio, sentt. n. 46 del 1963; n. 97 del 1969; n. 223 del 1982; n. 446 del 1988; n. 548 del 1990; n. 386 del 1996; n. 167 del 2009). Inoltre, la Corte neppure ha operato una chiara distinzione tra i limiti posti, rispettivamente, dal 2° e dal 3° co. della norma in discorso, affermando che tali limitazioni debbano trovare tutte fondamento nella legge (sul punto si veda anche *infra*), senza essere necessariamente ricondotte alla legislazione di programmazione e controllo dell'attività economica fondata sull'ultimo comma dell'articolo in parola (al riguardo, cfr., ad esempio, sentt. n. 20

base, le libertà economiche sono state definite libertà individuali “non piene” da tenersi distinte dalle libertà civili⁴. Sul tema si ritornerà più avanti in particolare con riguardo alla clausola generale dell'utilità sociale, che la Corte ritiene avere una sostanziale identità costituzionale, al di là delle differenti terminologie utilizzate nelle varie previsioni del Titolo III (così si legge già nella sent. n. 78 del 1958).

Minore uniformità di orientamenti si rinviene, invece, a proposito del tipo di sindacato richiesto alla Corte sulle scelte legislative che hanno introdotto limiti alle libertà economiche nel dichiarato intento di perseguire finalità sociali. Anche a questo profilo occorre allora prestare attenzione nell'analisi della giurisprudenza costituzionale, innanzitutto per valutare se, nel corso degli anni, il vaglio compiuto dalla Consulta abbia mantenuto le medesime caratteristiche o abbia subito mutamenti. Va, inoltre, anche verificato se il dichiarato approccio unitario sia effettivamente tale oppure se esso presenti tratti peculiari a seconda del fenomeno economico di volta in volta esaminato dalla Corte.

È ben noto, peraltro, che proprio le norme costituzionali relative ai rapporti economici (e segnatamente il plesso che va dall'art. 41 all'art. 47) sono fra quelle

del 1980; n. 446 del 1988; n. 548 del 1990; n. 388 del 1992; n. 279 del 2006; n. 167 del 2009; n. 152 del 2010. Orientamenti non dissimili si desumono dalla giurisprudenza più recente: cfr., ad esempio, sentt. n. 105 e n. 140 del 2024; nonché n. 184 del 2024, punto n. 8.2 del *Considerato in diritto*). Solo nella risalente sent. n. 78 del 1958 la Corte ha distinto il 2° co. dal 3° co. dell'art. 41 Cost., sul rilievo secondo cui soltanto quest'ultimo sarebbe idoneo a fondare limiti positivi alla libertà di iniziativa economica, mentre il primo si limiterebbe a segnare limiti negativi.

(⁴) In questo senso, fra le molte, in tema di governo dell'economia, cfr. sentt. n. 5 del 1962; n. 46 del 1963; n. 21 del 1964; n. 40 del 1964; n. 65 del 1966 e n. 97 del 1969; nonché, in tema di proprietà, sentt. n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968. Successivamente, sulla stessa linea ricostruttiva, tra le altre, cfr. sentt. n. 73 del 1982; n. 89 del 1984; n. 168 del 1985. Si veda anche sent. n. 9 del 1973 secondo la quale i fini sociali – ivi compresa l'utilità sociale e quindi l'interesse generale –, di cui agli artt. 41, 42, 43 e 44, sono sostanzialmente identici; si veda sent. n. 138 del 1984 (conversione in affitto dei contratti di mezzadria), ove si legge che l'imprescindibile requisito dell'utilità sociale è voluto dall'art. 41 ed esplicato per la proprietà fondiaria dall'art. 44. Nella sent. n. 40 del 1964 si legge che «ciò tanto più ha da valere allorquando venga in questione una regola costituzionale comune a tutta una materia ordinata nella Carta, fondamentale in sistema unitario, per quanto distribuita in più articoli, come è appunto il caso per la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa e di quella di disporre e godere della proprietà. Tali libertà sono infatti disciplinate negli artt. 41-44 della Costituzione secondo una chiara ispirazione unitaria, della quale la regola della riserva di legge, pur senza che si possa negare una certa sua varia modulazione, rappresenta sicuramente una costante». Si veda anche la sent. n. 132 del 1985 in tema di responsabilità patrimoniale del vettore nel trasporto aereo per i danni alla persona, ove la Corte, con riferimento alla necessità di aggiornare il limite di responsabilità del vettore a fronte del mutamento di valore della moneta, si richiama al criterio dalla medesima enunciato (sents. n. 155 del 1976 e n. 160 del 1981) con riguardo al ristoro spettante, *ex art.* 42, 3° co., al soggetto espropriato, là dove tra il momento dell'esproprio e quello preso in considerazione dal legislatore per determinare l'ammontare della liquidazione corre un distacco temporale che può pregiudicare la congruità dell'indennizzo.

che hanno suscitato maggiori dibattiti e discordanze di opinioni a livello dottrinale (invero già fra i Costituenti) quanto a incisività ed efficacia dello statuto ivi disegnato in termini di “libertà-limiti”⁵. Di particolare interesse risulta, quindi, analizzare l’attività giurisprudenziale della Corte al fine di verificare come le norme in discorso “si siano comportate” al cospetto dei profondi mutamenti che, nell’arco di questi settant’anni, sono intervenuti sul piano dei fenomeni economici e, in via correlata, su quello della loro regolazione.

Si tratta di settanta anni caratterizzati da veri e propri cambi di passo, dovuti, *in primis*, allo sviluppo di una cornice giuridica europea, ma anche a fenomeni di rilevanza sistemica: si pensi alla globalizzazione, al progresso tecnologico, all’emersione a livello internazionale di preoccupazioni su tematiche ambientali e, ancora, alla pandemia da Covid-19. Su questo sfondo, l’impostazione politico-economica statuale è passata da un modello di forte interventismo pubblico diretto nell’economia a un modello fondato sull’intervento indiretto e sul paradigma dello Stato regolatore (a sua volta, più di recente, rimesso, sotto certi profili, in discussione).

Negli ultimi quindici anni, la Corte ha dovuto pure confrontarsi con alcune modifiche costituzionali in vario modo incidenti sui rapporti economici:

a) innanzitutto, la riforma del 2001 relativa all’art. 117, 1° co. (quanto al rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali), che, pur essendo di tratto generale, ha gettato nuova luce sul tema – oggetto di altro saggio di questo volume – della relazione fra fonti (ordinamento UE e CEDU rispetto alle norme costituzionali) e, di conseguenza, anche tra Corti (Corte di giustizia e Corte EDU); il tema è particolarmente rilevante in punto di regolazione dei rapporti economici;

b) sempre la medesima riforma è intervenuta anche sull’art. 117, 2° co. (legislazione esclusiva statale su lett. e: «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza»). Vero è che si tratta di previsioni che incidono “solo” sul riparto delle competenze ma, per il ragionamento che qui si intende svolgere, esse risultano per più ragioni di notevole interesse. Innanzitutto, perché, introducendo, sotto il profilo lessicale, delle “aggiunte”, hanno posto problemi interpretativi rispetto alla cornice preesistente. Inoltre, perché – specie su talune di esse (e per quanto qui interessa il riferimento va alla

(5) A titolo esemplificativo si possono ricordare le riserve espresse da E. CHELI, *Libertà e limiti dell’iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, I, p. 303, in relazione al testo dell’art. 41, ritenuto frutto di un compromesso e quindi tale da configurare la prescrizione come “indeterminata nel suo nucleo politico centrale” e quindi “anfibologica”. Si veda pure, fra gli altri, A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano 1963, pp. 220 e segg.; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna 1985, pp. 175 e segg.; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 17° vol., Roma 1989. Contra, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova 1992, pp. 459 e segg.

concorrenza) – la giurisprudenza della Corte è assai nutrita e va ben oltre questioni meramente competenziali. La corretta definizione della concorrenza come bene giuridico (ma analoghe considerazioni valgono anche per risparmio e mercati finanziari) è, infatti, il necessario presupposto per poter stabilire cosa significhi “tutela” della stessa e come, rispetto a tale finalità, si ponga l’intervento legislativo, statale o regionale, di cui, di volta in volta, la Corte deve decidere per il profilo della competenza. E ragionare sulle finalità di politiche di tutela della concorrenza riporta inevitabilmente all’art. 41, nel cui alveo la concorrenza è stata qualificata come un limite che si radica nell’utilità sociale;

c) poi vi è stata la riforma del 2022, che ha inciso, oltre che sull’art. 9, anche sul testo dell’art. 41 e sull’individuazione dei limiti che il 2° e 3° co. di tale articolo pongono all’attività economica privata;

d) infine, certamente rilevante è anche la riforma dell’art. 81, intervenuta nel 2012, ma l’analisi delle ripercussioni da essa prodotte negli orientamenti della Corte è affidata ad altro saggio.

Del complesso dei profondi mutamenti verificatisi nell’arco temporale preso in esame, la giurisprudenza della Consulta costituisce il lucido specchio.

Il primo dato che colpisce è quello quantitativo: la Corte è, infatti, intervenuta assai di frequente in materia di rapporti economici, il che non stupisce perché sempre – nell’oggi come, e forse ancor più che, negli anni della Costituente – la regolazione dell’economia è tema centrale su cui coniugare libertà, eguaglianza, fini sociali. Ancora sotto il profilo quantitativo, emerge che l’attività svolta nel corso di questi settanta anni è stata particolarmente intensa e determinante con riguardo ad alcune disposizioni (segnatamente gli artt. 41 e 42) e senz’altro meno “vivace” rispetto ad altre. Da quest’angolo visuale, sembra potersi dire che la giurisprudenza della Corte ha colto in modo più efficace la connessione fra Titolo III e altre previsioni costituzionali che non quella, strettissima, sussistente fra le varie norme del Titolo III. Non sempre, infatti, sono state messe in adeguata luce le intersezioni fra l’art. 42 e l’art. 41, divenute sempre più strette con l’ampliarsi della tipologia di beni che possono formare oggetto di proprietà (ad es. la proprietà azionaria). Ancor più evidente è la posizione “isolata” assegnata all’art. 47, disposizione in cui si è radicata l’elevazione del risparmio a bene costituzionale, della quale è stata a lungo fornita una lettura storicizzata e ricondotta all’assetto economico e sociale dell’epoca della Costituente⁶. Come si è già accennato e si approfondirà meglio *infra*, è con l’apparizione nel 2001 fra le competenze esclusive dello Stato della triade “moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari” che si è meglio messo a fuoco

(6) F. MERUSI, *Art. 47, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, 3° vol., Bologna-Roma 1980; da ultimo C. BUZZACCHI, *Il risparmio a fondamento del sistema economico e sociale: la tutela della Costituzione e gli scenari di evoluzione*, in *Dialoghi di Diritto dell’Economia*, 2025, pp. 285 e segg.

il collegamento inscindibile da sempre esistente tra risparmio e mercati dove esso viene impiegato.

Se si pongono poi a confronto le questioni dei primi decenni con quelle prospettate più di recente, sono evidenti le diversità relative sia al tipo di fenomeno economico di cui si discorre (variato in ragione dei mutamenti economico-industriali del Paese), sia al tipo di disciplina presa in considerazione. Sotto quest'ultimo profilo, mentre inizialmente a venire censurate erano, infatti, per lo più normative preesistenti alla Costituzione, negli anni più recenti sono state sottoposte al vaglio della Corte anche norme di diretta derivazione europea, naturalmente per quanto concerne gli ambiti armonizzati, fra i quali non rientrano però né il diritto delle società ordinarie né il diritto dei contratti in generale (e forse anche per tale ragione entrambi questi ambiti sono rimasti assai scarsamente frequentati dalla Corte). Dell'influsso UE la Corte ha tuttavia risentito anche in modo più trasversale, avendo alcuni principi fondamentali del diritto unionale inciso anche a livello di parametri: emblematica in tal senso risulta l'evoluzione giurisprudenziale della Corte per quanto concerne la concorrenza.

Ora, proprio il fatto che cambiamenti così radicali abbiano potuto realizzarsi, sotto le stelle delle previsioni componenti la costellazione costituzionale cui si è più sopra accennato, è stato ritenuto da taluni la conferma che le medesime previsioni – o quantomeno quelle di cui al Titolo III – sono talmente flessibili e aperte da renderle (volutamente?) anfibologiche, lasciando così campo estremamente libero al legislatore nell'effettuare le sue scelte in materia di regolazione economica e, soprattutto, attribuendo ampia discrezionalità alla Corte nell'effettuare il suo vaglio. Secondo altri, invece, le previsioni del Titolo III, pur nella loro elasticità, esprimono comunque in modo chiaro principi cui il legislatore si deve attenere e, in forza dei quali, la Corte è chiamata a svolgere il suo vaglio.

Con tale interrogativo sullo sfondo, questo saggio intende allora proporre una lettura ragionata della giurisprudenza costituzionale in ordine ai due macrotemi più sopra accennati: quello dell'ambito materiale (nel senso di perimetro di riferimento) delle previsioni costituzionali sui rapporti economici e quello delle caratteristiche dello scrutinio affidato alla Corte sulle scelte operate dal legislatore. Data l'ampiezza della materia, l'analisi condotta si concentrerà principalmente su alcune delle norme relative ai rapporti economici, in particolare su quelle concernenti la libertà d'iniziativa economica privata, nella convinzione che la logica evolutiva con cui la Consulta le ha nel tempo interpretate costituisce il riflesso di una tendenza comune all'intera costellazione.

Il ragionamento verrà svolto dapprima in termini generali, per poi prendere in considerazione alcuni "quadri" specifici, relativi a materie/fenomeni che, nella giurisprudenza costituzionale, presentano peculiarità. Il primo "quadro" avrà per oggetto la materia della concorrenza, sulla quale si è formata una

cospicua giurisprudenza che si è confrontata, anche alla luce del diritto europeo, con le varie possibili declinazioni della clausola generale della “utilità sociale”. Il successivo “quadro” riguarderà ipotesi di bilanciamenti particolarmente complessi fra la libertà d’iniziativa economica e plurimi interessi di rilevanza costituzionale potenzialmente in contrasto fra loro; bilanciamenti che hanno impegnato la Corte nell’ambito di vicende relative a grandi imprese e complessi aziendali di interesse strategico nazionale. Gli ulteriori “quadri” verteranno su tipologie particolari di imprese che trovano nella costellazione costituzionale un riferimento specifico, più o meno valorizzato nelle pronunce della Corte, ulteriore rispetto all’art. 41. In questa prospettiva, uno spazio sarà riservato alle cooperative, che, grazie all’art. 45, godono di uno statuto peculiare e di un proprio modello organizzativo, e alle imprese bancarie, in ragione dell’art. 47 specificamente volto alla promozione e tutela del risparmio. Da ultimo, verranno analizzate alcune pronunce relative alla funzione sociale come limite al diritto di proprietà, giacché, come si è più sopra accennato, è proprio con riguardo al diritto di proprietà che si è meglio compreso ciò che accomuna tutte le libertà economiche, ossia che i limiti individuati in Costituzione hanno valenza conformativa del diritto stesso.

2. Il perimetro delle libertà economiche di rilievo costituzionale

2.1. *Sull’attività d’impresa e le sue diverse forme di esercizio*

Come si è già accennato sopra, uno dei primi compiti che ha impegnato la Corte con riferimento al Titolo III è consistito nel definire il “perimetro esterno” delle libertà economiche, definizione rispetto alla quale nella giurisprudenza costituzionale si riscontrano alcune oscillazioni.

A suscitare le maggiori incertezze interpretative è stato l’art. 41, nel suo riconoscere quella fondamentale libertà che concerne l’iniziativa economica privata, consistente nella possibilità di indirizzare liberamente la propria attività in campo economico, sia pure nel rispetto dei limiti fissati dalla stessa norma e, quindi, con un perimetro garantito.

Al riguardo, va premesso che, nella giurisprudenza della Corte, è naturalmente indiscusso che l’attività d’impresa in generale sia tutelata come manifestazione della libertà d’iniziativa economica di cui all’art. 41 ⁷.

(⁷) Per un quadro complessivo della giurisprudenza costituzionale in materia si veda *Iniziativa economica e impresa nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Buonocore, Napoli 2007. A proposito dell’approccio prescelto in Costituzione in tema di impresa, è stato osservato in letteratura che esso ha prodotto la mancanza, nel dibattito dottrinale e nella giurisprudenza della Corte, di alcuni temi centrali: a) il ruolo dell’impresa, intesa come formazione sociale stabile, vocata al profitto in senso oggettivo; b) il ruolo del mercato concorrenziale: la stessa libertà

Parimenti pacifica è la riconducibilità al Titolo III di una pluralità di forme di esercizio dell'impresa: sotto questo profilo, le norme costituzionali sono sufficientemente "aperte", prevedendo accanto al modello dell'impresa capitalistica anche possibili alternative. Basti pensare *in primis* alla cooperazione a carattere di mutualità (oggetto specifico dell'art. 45), modello organizzativo nel quale – come la Corte ha sottolineato più volte (ad es., sent. n. 149 del 2021) – la "funzione sociale" non opera come limite esterno, alla stregua di quello contenuto nell'art. 42 in materia di proprietà privata o della "utilità sociale" opponibile all'iniziativa economica privata *ex* art. 41 Cost., bensì esprime l'intrinseca finalità che sorregge l'impresa cooperativa rispetto alle altre attività d'impresa (si veda *infra*).

Alle "condizioni costituzionali" atte a favorire il pluralismo di forme di esercizio dell'attività d'impresa vanno poi ricondotte anche le previsioni concernenti la cogestione nelle aziende (art. 46) o la possibilità di «riservare originariamente o trasferire [...] allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio e abbiano carattere di preminente interesse generale» (art. 43).

Al di là, comunque, delle ipotesi esplicitamente menzionate dalla Carta, l'ampiezza della formula "iniziativa economica privata" ha consentito alla Corte di ricondurre a tale libertà economica una vera e propria molteplicità di forme giuridiche di esercizio dell'attività d'impresa, alcune delle quali costituenti l'esito dell'integrazione europea o di scelte nazionali nel senso delle privatizzazioni.

L'evolversi del tessuto economico e della relativa regolazione è ben visibile analizzando in prospettiva diacronica la giurisprudenza costituzionale in materia. In una prima fase, infatti, numerose sono le sentenze che si occupano di imprese agricole (cfr. la sent. n. 138 del 1984 sulla conversione automatica in affitto dei contratti di mezzadria, ove si legge che «il fine di stabilire equi rapporti sociali, prescritto dall'art. 44 Cost., impone al legislatore ordinario di intervenire per un superiore fine di giustizia, ossia per stabilire un equilibrio sostanziale fra le diverse categorie interessate e rimuovere così gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei coltivatori all'organizzazione economica del Paese: equilibrio che chiaramente rimane escluso in presenza di una normativa che privilegia smisurata-

(soggettiva) di concorrenza è vista come espressione di una regola generale presente nel sistema, ma solo residuale, piuttosto che di una norma di principio; c) un tentativo di approfondimento del ruolo positivo dello Stato in un'economia a base capitalistica (cioè quello che è un punto cruciale della dottrina dell'economia sociale di mercato: in questi termini si veda M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza in Italia dal codice civile del 1942 alla riforma costituzionale del 2001*, in *Moneta e credito*, 2015, pp. 365 e segg.).

mente e senza alcun valido fondamento razionale una parte a danno dell'altra (sent. n. 107 del 1974)»).

In seguito come meglio si vedrà *infra*, l'attenzione si sposta su altre tipologie di impresa, con riguardo ad alcune delle quali emergono, nella giurisprudenza della Corte, peculiarità tali da richiedere una "declinazione specifica" dell'ordinario sindacato avente a oggetto il binomio libertà economica e suoi limiti ⁸.

È questo il caso delle banche (ricondotte all'alveo dell'impresa solo negli anni Novanta e nei termini di imprese soggette a una pervasiva regolazione europea), come pure delle grandi aziende e dei complessi aziendali di rilevanza strategica per l'economia nazionale. Per le prime, è venuta in gioco la tematica della regolazione europea e della mutata conformazione del mercato (sentt. n. 99 del 2018 e n. 149 del 2021); per i secondi, si è posto il problema di evitare la dissoluzione di un'impresa di rilevanti dimensioni e la dispersione del [suo] valore aziendale (sent. n. 270 del 2010) come pure quello della compatibilità fra prosecuzione dell'attività produttiva, anche a beneficio della tutela dell'occupazione, con la tutela della salute e dell'ambiente (sentt. n. 85 del 2013, n. 58 del 2018, n. 105 del 2024). Interessanti sono anche alcune pronunce della Corte che si riferiscono all'esercizio di attività d'impresa da parte di soggetti *non profit* (sent. n. 72 del 2022).

2.2. Sulla riconducibilità all'art. 41 del "mercato": tra la dimensione della libertà di cui al 1° co. e quella del limite di cui al 2° co.

Nel riflettere sul perimetro della categoria delle libertà economiche, sembra opportuno svolgere qualche considerazione a proposito dell'esistenza o meno di un fondamento costituzionale della nozione giuridica di "mercato". Si tratta di una questione solo sfiorata dalla giurisprudenza della Corte e, invece, oggetto di un vasto dibattito dottrinale, che molto spesso si è venuta a intersecare con quella – connessa, ma non totalmente sovrapponibile – relativa al fondamento costituzionale della concorrenza.

Secondo taluni, nell'ottica dell'art. 41, il concetto di mercato sarebbe sottointeso, nel senso che la concorrenza costituirebbe un mero stato di fatto, il presupposto del riconoscimento della libertà di iniziativa economica individua-

(8) Esprime la consapevolezza di distinguere piccole e medie imprese dalle grandi strutture aziendali la sent. n. 64 del 2007 con la quale la Corte ritiene non priva di ragionevole giustificazione (con conseguente infondatezza delle censure riferite agli artt. 3 e 4) una norma regionale che stabilisce una riserva di superficie commerciale in favore delle piccole e medie strutture di vendita già operanti sul territorio, in quanto la ritiene volta a tutelare l'esigenza di interesse generale di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese, consentendo a queste ultime – che hanno dato un significativo apporto alla vitalità del sistema economico regionale per un congruo lasso di tempo (cinque anni) e che sono più esposte a subire le conseguenze dell'impatto delle grandi strutture – di adattarsi all'evoluzione del settore, conservando adeguati spazi di competitività.

le, in quanto tale non bisognoso di tutela costituzionale. L'attenzione principale della Carta sarebbe, invece, rivolta al potere/dovere dello Stato di correggere e indirizzare le tendenze naturali dell'economia di mercato, per conseguire finalità sociali. All'opposto c'è chi ritiene che il mercato sia del tutto estraneo all'orizzonte costituzionale ⁹.

L'assenza del termine "mercato" nel testo originario della Carta non risulta decisivo per giungere a tale conclusione, mancando, come si è detto, nel Titolo III un espresso riferimento anche all'impresa e al contratto.

La non estraneità è stata affermata dalla Corte alla luce della intrinseca interferenza fra disciplina delle imprese, dei contratti d'impresa e del mercato: la libertà d'iniziativa economica privata presuppone qualche tipo di mercato e tutti i contratti comportanti scambi di beni patrimoniali si inseriscono, *lato sensu*, in qualche tipo di mercato.

L'iniziativa economica privata menzionata in Costituzione non è quella di un Robinson solitario che produce da solo i beni che gli servono per vivere, ma è l'iniziativa che si manifesta essenzialmente nello scambio e quindi si avvale del contratto ¹⁰.

Sulla base di tale assunto il mercato è stato posto a fondamento del, e considerato funzionale al, pluralismo economico, così arrivando ad affermare che l'idea di mercato e di tutela del mercato sono presenti in radice nel 1° co. dell'art. 41. La libertà d'impresa, la proprietà privata e il contratto sono gli ingredienti che concorrono a creare e a mantenere il mercato. La Costituzione, senza menzionarlo, presuppone l'esistenza del mercato e il suo funzionamento: garantisce cioè un'economia di mercato.

È vero, peraltro, che, nella giurisprudenza costituzionale, i riferimenti alla nozione di mercato si rinvergono in prevalenza nel contesto di decisioni relative alla materia della concorrenza.

Esplicitamente, nella sent. n. 223 del 1982, si individua nell'art. 41 il fondamento della libertà di concorrenza, osservando che essa, da un lato, alla luce del 1° co., «integra la libertà d'iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori» e, dall'altro, «è diretta alla protezione della

(⁹) «Il vero è che la Carta repubblicana ignora l'economia di mercato e, dunque, non contempla né relazioni vicendevoli tra imprenditori né relazioni tra imprenditori e consumatori [...]. Il mercato non riceve né garanzie né tutele costituzionali; esso, quando c'è, viene consegnato alla disciplina del codice civile, a un regime, normativamente inferiore, che non tocca la concezione organica dell'economia nazionale» (N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari 1998, p. 96). Significativo al riguardo sarebbe secondo taluni l'atteggiamento del testo costituzionale nei confronti dei monopoli: «non a caso il monopolio non è visto come un male in sé, ma come un male solo in quanto privato, giacché, ove esso vi sia, l'unico rimedio che la Costituzione prevede è quello di renderlo pubblico» (G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 1992, p. 12).

(¹⁰) G. CORSO, *Il mercato: profili costituzionali*, in *Diritto amministrativo e società civile. Muovendo dalle opere di Fabio Roversi Monaco*, Bologna 2018, p. 2.

collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza fra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi». In questa scia, ben si spiega la scelta di offrire un aggancio costituzionale alla l. n. 287 del 1990, il cui art. 1 si esprime nei seguenti termini: «Le disposizioni della presente legge in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica, si applicano alle intese, agli abusi di posizione dominante e alle concentrazioni di imprese [...]».

Anche alla luce dello scenario europeo e delle indicazioni dottrinali, la Corte si orienterà ben presto nel senso di agganciare la concorrenza al limite dell'utilità sociale di cui al 2° co. dell'art. 41 (intendendola come strumento per promuovere la medesima)¹¹, lasciando un po' sotto traccia il riferimento al mercato come luogo necessario di manifestazione della libertà d'impresa.

Tuttavia, in alcune pronunce anche relativamente recenti della Corte (ad es. la sent. n. 310 del 2011) continua a permanere qualche sovrapposizione fra la nozione di libertà d'impresa nel mercato (che sottende la libertà individuale di concorrere nel mercato e il pluralismo imprenditoriale: cioè concorrenza in senso soggettivo) e quella di concorrenza intesa come bene giuridico (ossia come modalità di funzionamento di un mercato, in cui non solo è garantita l'esistenza di una pluralità di operatori ma vi sono finalità date da perseguire).

Su questi aspetti più strettamente legati alla materia della concorrenza si tornerà più avanti. Vi è però, nella giurisprudenza della Corte, un'altra dimensione della rilevanza costituzionale della nozione di mercato sulla quale sembra opportuno spendere qualche parola sin d'ora.

In alcune pronunce, infatti, il riferimento ai mercati non è fatto in funzione della concorrenza (o comunque non solo a questo scopo), ma anche per sottolineare come le caratteristiche delle varie attività imprenditoriali (o, in altri termini, il loro modo di darsi come espressione di libertà economiche) siano segnate dal tipo di mercato in cui esse si collocano.

Ciò vale in modo particolare per le imprese che operano nei mercati regolati, le quali, proprio in ragione della significativa incidenza della loro attività su altri interessi generali tutelati, sono sottoposte a maggiori limiti conformativi sia dei loro modelli organizzativi (a partire dalla autorizzazione all'attività), sia del contenuto dei relativi rapporti contrattuali d'impresa.

(11) La possibilità di riferire, grazie a un'interpretazione evolutiva, la concorrenza e il mercato all'espressa garanzia della libertà d'iniziativa privata e all'impiego di un concetto giuridico indeterminato, come quello di «utilità sociale» per fondarne i limiti, è sostenuta in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna 2010, p. 9: «il richiamo dell'art. 41 all'utilità sociale ben può riferirsi alla concorrenza quale strumento per promuovere l'utilità sociale». È stato pure osservato che «la regolamentazione del mercato in senso conforme al paradigma individuato dai Trattati europei può infatti essere certamente ricondotta alla categoria delle restrizioni legittimamente dettate alla libertà di impresa per evitarne uno svolgimento in contrasto con l'utilità sociale» (G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?*, in *Quad. cost.*, 3, 2019, p. 604).

Si tratta di un aspetto strutturale proprio di molti mercati (a partire da quelli che coinvolgono la tutela del risparmio, come il mercato finanziario in senso lato, comprensivo di banche, imprese di investimento e assicurazioni), il cui funzionamento non sarebbe concepibile senza l'attiva presenza di un regolatore pubblico. Sicché la dinamica interna di tali mercati, un tempo affidata alla formazione di usi commerciali (e, nell'intenzione del legislatore del 1942, allo sviluppo delle norme corporative), oggi è in larga parte imperniata sull'evolversi della regolazione amministrativa (di norma, proveniente da autorità indipendenti). Questo fenomeno ha la sua base costituzionale nel 3° co. dell'art. 41, che consente poi (una volta ritenuta solo relativa la riserva di legge ivi prevista) di interpretare estensivamente le diverse norme di settore, attributive di competenze alle rispettive autorità amministrative.

Nella giurisprudenza della Corte si incontra anche qualche accenno che va nel senso della individuazione di specifici segmenti di mercato a partire dalle caratteristiche proprie delle imprese che vi operano. In questo senso, si veda, nella sent. n. 72 del 2022, il riferimento agli enti del Terzo settore (ETS) – che scelgono di svolgere attività economica, accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto –, considerati alla stregua di operatori di un “mercato qualificato”, quello della *welfare society*, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro.

2.3. Oltre l'attività d'impresa: lavoro autonomo e professioni intellettuali

Assodato che l'attività d'impresa nelle sue varie forme è tutelata come manifestazione della libertà d'iniziativa economica, qualche incertezza si riscontra nella giurisprudenza della Corte riguardo alla riconducibilità all'art. 41 di altre attività economiche.

Si rammentano al riguardo, innanzitutto, alcune pronunce preoccupate dal segnare un confine tra attività economiche e altre manifestazioni di libertà sociali a contenuto economico ma di carattere individuale e prive di qualsivoglia momento organizzativo: significativa in questo senso è la sent. n. 50 del 1998 «[l]a libertà sociale dei cittadini non comporta il diritto di compiere qualsiasi attività; e così, se svolta con continuità e con finalità lucrativa, l'organizzazione di gite o di viaggi turistici è qualificabile come attività economica e, in quanto tale, soggiace ai limiti dell'art. 41 della Costituzione e delle leggi che vi danno attuazione. Per simili attività, la previsione di un'autorizzazione e l'imposizione di ragionevoli vincoli a tutela dell'interesse pubblico è coerente col regime costituzionale dell'iniziativa economica privata. Ma, nella previsione dell'impugnato art. 21, tale limite opera per qualsiasi attività di organizzazione di viaggio, anche se svolta episodicamente e senza finalità di profitto. La pretesa di voler assoggettare ad autorizzazione anche queste attività (pretesa implicita nella

previsione di illiceità, contenuta nell'art. 21 della legge regionale), contrasta con il principio di libertà sociale».

Celebre è anche la sent. n. 138 del 1984 concernente l'affitto di fondi rustici, in cui si puntualizza la riconducibilità all'art. 41 della mera destinazione di capitale a fini produttivi, in quanto tale articolo «tutela la posizione dell'imprenditore, ossia di colui che eserciti un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi e quindi, per quanto concerne specificamente la questione in esame, di chi si adoperi efficacemente per la coltivazione del fondo; solo quest'ultimo può considerarsi partecipe dell'attività imprenditoriale e, perciò, destinatario della tutela dell'art. 41 Cost.».

Analogamente, per quanto concerne le locazioni di immobili urbani, la Corte ha ritenuto estranea la necessità di tutelare la libertà d'iniziativa economica privata, non avendo ravvisato nella stipula di tali contratti un'attività d'impresa del locatore (sent. n. 252 del 1983, ove si evidenzia che «le norme impugnate si riferiscono soltanto al godimento di un bene non produttivo quale l'immobile destinato ad abitazione»; sulla stessa posizione si attestano le sentt. n. 89 del 1984 e n. 108 del 1986)¹².

Anche in questo specifico campo, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale si è trovata ad occuparsi delle oscillazioni del pendolo legislativo tra i due estremi della relazione-contrapposizione tra libertà e autorità, per il profilo dei limiti imposti dal legislatore alla proprietà privata allo scopo di assicurarne la «funzione sociale», di cui all'art. 42, 2° co. (si veda *infra*).

D'altro canto, alla luce di una serie di sentenze susseguites negli anni, può dirsi affermata un'interpretazione ampia dell'art. 41 quale norma volta a garantire, nel rispetto di certi limiti, anche attività economicamente rilevanti ma non riconducibili all'attività d'impresa, che costituisce solo una delle forme di esercizio dell'attività economica, contraddistinta dall'elemento della professionalità, non indispensabile a determinare l'operatività della previsione costituzionale (cfr., ad esempio, sentt. n. 446 del 1988; n. 241 del 1990; n. 386 del 1996; n. 64 del 2007; nonché, tra le più recenti, sentt. n. 218 del 2021; n. 8 del 2024).

In questa prospettiva, non solo le attività economiche occasionali e il lavoro autonomo (sent. n. 32 del 1959) ma anche le professioni intellettuali sono state

(¹²) Discorso a parte meriterebbe il campo delle locazioni brevi per finalità turistiche, per le quali alcune leggi regionali (sent. n. 186 del 2025), riconoscendo la possibilità di esercizio in forma di impresa, impongono il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile (da residenziale a turistico-ricettiva) e alcuni limiti alla capacità ricettiva e alla collocazione delle strutture. La stessa sent. n. 94 del 2024, del resto, ricorda come la «trasformazione della dimora, permanente (prima casa) e soprattutto secondaria (seconda casa), in una struttura turistico-ricettiva estemporanea» abbia generato, «alla luce dei molteplici interessi coinvolti, problematiche giuridiche di varia natura (negoziali, fiscali, urbanistiche, turistiche, di tutela della concorrenza e di corretta gestione e trasparenza dei dati), sollecitando numerosi interventi regolatori, di provenienza statale, regionale e finanche europea, in ragione delle diverse competenze normative chiamate in causa».

configurate come esplicazioni della libertà economica, soggette quindi ai «limiti che lo stesso art. 41 prevede nel 2° e 3° co., riservando alla legge ogni opportuno controllo delle iniziative e attività economiche» (sent. n. 17 del 1976). E ciò ha giustificato la speciale disciplina di cui esse «pur con forme, modalità e limitazioni diverse nei tempi e nel vario regolamento delle singole professioni» sono state oggetto, in considerazione dell'esigenza di evitare l'esercizio abusivo delle medesime attività professionali, «il pericolo dello sfruttamento dell'opera intellettuale in forme non compatibili con la dignità e l'autonomia dei singoli professionisti», oltre che di garantire «la qualità delle prestazioni» stesse. Nonostante la profonda evoluzione della disciplina, non è cambiata, infatti, la *ratio* delle misure stabilite dal legislatore, ancora di recente ravvisata nel «corretto esercizio delle professioni intellettuali nei confronti dei clienti, dei terzi, della collettività in generale, garanzia che si ritiene fornita essenzialmente dalla qualificazione professionale e soprattutto dalla responsabilità personale del professionista» e ricollegata al quadro delle «esigenze riconducibili ai limiti dell'iniziativa economica privata, di cui all'art. 41, 2° co., Cost.» (sent. n. 184 del 2024).

Una simile estensione è del resto comprensibile nel momento in cui l'art. 41 costituisce la norma generale in materia di rapporti economici: escludere la riconducibilità al medesimo di una attività significherebbe, infatti, riportarla all'ambito delle ben diverse libertà civili. È pur vero però che il tipo di limiti ai quali questa libertà soggiace induce a non estenderne troppo il significato: e ciò in quanto i medesimi sono più facilmente correlabili allo svolgimento di attività d'impresa o quantomeno ad attività svolte con un minimo di organizzazione, piuttosto che a iniziative occasionali di singoli individui.

2.4. Sulla riconducibilità all'art. 41 dell'autonomia privata contrattuale

2.4.1. Il fondamento costituzionale della libertà contrattuale

Un ragionamento piuttosto simile a quello appena svolto sembra rinvenibile nella giurisprudenza della Corte con riferimento a un'altra questione ricorrente, vale a dire la riconducibilità o meno all'art. 41 della autonomia privata contrattuale.

In una fase più risalente si registravano opinioni discordanti, similmente a un dibattito dottrinale allora in corso ¹³, a proposito del fondamento costitu-

(¹³) Sul punto cfr. M. GIORGIANNI, *Le norme sull'affitto con canone in cereali. Controllo di costituzionalità o di «ragionevolezza» delle norme speciali?*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 82 e segg., spec. p. 92, secondo il quale «l'autonomia contrattuale si trova tutelata dalle norme costituzionali, non già direttamente, ma indirettamente, ricevendo riconoscimento e limiti costituzionalmente rilevanti solo nel quadro e quale esplicazione della iniziativa economica e della proprietà. Ove l'autonomia non tocchi gli interessi connessi a questi istituti, essa cessa di essere costituzional-

zionale della libertà contrattuale e, in particolare, del suo riconoscimento diretto o indiretto nell'art. 41.

Ben presto, però, a prevalere è l'opinione secondo cui, nella Costituzione, l'autonomia privata – concetto più ampio entro il quale si colloca anche l'autonomia contrattuale – è una situazione giuridica strumentale rispetto a molteplici situazioni di interesse giuridicamente protette. E, in quanto tale, gode di diversi tipi di tutela “indiretta”, in coerenza con la situazione primaria di cui essa costituisce, di volta in volta, strumento necessario. In altri termini, sono differenti i principi che governano l'atto di autonomia del proprietario, del testatore, del lavoratore subordinato, dell'individuo nei rapporti familiari o strettamente personali e, infine, dell'imprenditore ¹⁴.

In proposito si rammentano la sent. n. 30 del 1965 (ove si legge «poiché l'autonomia contrattuale in materia commerciale è strumentale rispetto all'iniziativa economica, ogni limite posto alla prima si risolve in un limite della seconda, ed è legittimo, perciò, solo se preordinato al raggiungimento degli scopi previsti o consentiti dalla Costituzione»); la n. 37 del 1969 (ove si afferma che l'autonomia contrattuale «è solo indirettamente tutelata dall'art. 41 Cost. e deve comunque cedere di fronte a motivi di ordine superiore economico e sociale considerati rilevanti dalla Costituzione»); la n. 89 del 1984 (la quale, in materia di locazione di immobili urbani [cd. legge sull'equo canone] ha rilevato che «l'autonomia negoziale non è, come tale, elevata a diritto costituzionalmente garantito, salve specifiche previsioni»); la n. 159 del 1988 (secondo cui nell'art. 41 «oggetto della tutela [della] norma [...] è l'attività produttiva, di solito esercitata in forma d'impresa, così che da essa l'autonomia negoziale riceve una tutela solo indiretta, in quanto strumento dell'iniziativa economica»); la n. 241 del 1990 (che, nella stessa linea, sottolinea come «il principio dell'autonomia contrattuale [...] se ha rilievo assolutamente preminente nel sistema del c.c. del 1942, non lo ha negli stessi termini nel sistema delineato dalla Costituzione, che non solo lo tutela in via meramente indiretta, come strumento della libertà di iniziativa economica [...], ma pone limiti rilevanti a tale libertà»); la n. 268 del 1994 (ove si afferma che alla libertà contrattuale è possibile risalire solamente dalla garanzia di altri istituti, e specificamente dalle norme sulla iniziativa economica privata e la proprietà privata e, nella specie, si precisa anche che chi

mente rilevante». Si vedano anche le considerazioni e gli spunti offerti da L. MENGONI, *Autonomia privata e Costituzione*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 1997, pp. 2 e segg.; M. MORELLI, *Materiali per una riflessione sulla applicazione diretta delle norme costituzionali da parte dei giudici*, in *Giust. civ.*, 1999, pp. 3 e segg.; *Autonomia privata e collettiva*, a cura di P. Rescigno, Napoli 2007, p. 15. Altri riferimenti dottrinali in E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato*, Torino 2018, p. 186, nota 17.

(¹⁴) Cfr. M. LIBERTINI, *Autonomia individuale e autonomia d'impresa*, in *I contratti per l'impresa*, a cura di G. Gitti, M.R. Maugeri, M. Notari, Bologna 2012, pp. 48-49, ove altri riferimenti, cui adde M. SPINOZZI, *Brevi note in ordine alla funzionalizzazione dell'autonomia privata a scopi di utilità sociale*, in *Jus civ.*, 2013, pp. 694 e segg.

stipula un contratto di lavoro subordinato con un imprenditore non assume, per parte sua, una iniziativa economica, bensì accetta di essere inserito nell'organizzazione produttiva costituita dall'iniziativa della controparte); la n. 218 del 2021 (secondo cui il principio di autonomia contrattuale «se ha rilievo assolutamente preminente nel sistema del codice civile del 1942, non lo ha negli stessi termini nel sistema delineato dalla Costituzione, che non solo lo tutela in via meramente indiretta, come strumento della libertà di iniziativa economica, ma pone limiti rilevanti a tale libertà», poiché quest'ultima non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e deve soggiacere ai controlli necessari perché possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali).

In sintesi, secondo la giurisprudenza costituzionale, la legittimità di limiti alla libertà contrattuale va valutata in funzione dell'essere o meno i medesimi volti al raggiungimento degli scopi previsti o consentiti dalla Costituzione con riferimento alla corrispondente situazione sostanziale.

Rispetto alla scelta compiuta dalla Costituente merita svolgere una considerazione ulteriore. Si tratta infatti di una scelta che, in un certo qual modo, può dirsi antesignana della distinzione che verrà poi ad affermarsi negli anni successivi in dottrina, ma anche a livello normativo, tra autonomia individuale e autonomia d'impresa: due forme di autonomia che hanno non solo diverse dinamiche evolutive, ma anche diversi principi giuridici di riferimento (tutela della proprietà e certezza degli scambi, da un lato; tutela dell'impresa ed efficienza dei mercati, dall'altro). In questo senso, rimane netta la differenza fra l'atto di disposizione di beni da parte del privato proprietario – comportante un'alterazione occasionale di un precedente assetto patrimoniale e, insieme, un incontro occasionale di libere volontà – e i contratti d'impresa, che si pongono in rapporto di strumentalità necessaria con l'attività produttiva di beni e servizi, risultando non operazioni isolate bensì connotate da serialità.

Nella stessa direzione del dato costituzionale è andato peraltro anche il diritto europeo, avendo rinunciato ad armonizzare la disciplina generale del contratto ed essendosi orientato verso l'introduzione di numerose normative fortemente differenziate, corrispondenti a diverse modalità di esercizio dell'autonomia d'impresa, e ascrivibili a complesse discipline di regolazione delle relative attività economiche, spesso governate da principi ben lontani dalle regole civilistiche tradizionali ¹⁵.

(¹⁵) Sui contratti d'impresa si veda per tutti A. DALMARTELLO, *I contratti delle imprese commerciali*, Padova 1962; A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività. I contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, 3° vol., Padova 2003, pp. 3 e segg., ove è efficacemente segnato il fenomeno di disgregazione della disciplina generale tradizionale del contratto, sotto l'influsso delle norme europee. Il punto è stato ampiamente confermato e sviluppato nella letteratura successiva, per la quale si veda soprattutto S. MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, Torino 2020; più di recente R. FORNASARI, *Crepuscolo degli idoli. Dalla frammentazione del soggetto alla frammentazione del contratto*, in *Jus civ.*, 2019, pp. 417 e segg.

Dal punto di vista interpretativo, ne consegue che, nel considerare le norme generali sui contratti, occorre dare la giusta rilevanza al fatto che esse possono applicarsi a situazioni diverse fra loro come pure al fatto che, in alcuni casi, le soluzioni possono essere influenzate dalla riconducibilità di una certa situazione nel quadro dei principi costituzionali sulla libertà d'impresa, ove assume rilevanza primaria la disciplina dell'attività rispetto a quella del singolo atto (sent. n. 316 del 1990, che valorizza la conservazione del livello occupazione nel settore assicurazioni RCA).

Alla luce di quanto detto fin qui, non deve stupire – quindi – che nella maggior parte dei casi in cui la Corte si è occupata di autonomia privata contrattuale lo abbia fatto con riferimento al contratto come strumento necessario dell'attività d'impresa. Infatti, è rispetto all'esercizio dell'autonomia privata dell'imprenditore, intrinsecamente caratterizzata da continuità organizzativa e gestionale, che maggiormente operano i limiti previsti dal 2° co. dell'art. 41. Inoltre, in un'ottica europea, è l'attività contrattuale d'impresa a essere soggetta a regolazioni privatistiche e amministrative di vario tipo, che riverberano i loro effetti sulla disciplina dei contratti strumentali rispetto all'attività (mentre non armonizzata è rimasta, come si è detto, la disciplina generale del contratto) ¹⁶.

Nel riferire quindi alcune pronunce della Corte in tema di contratti si analizzeranno distintamente i contratti d'impresa e i contratti civili.

2.4.2. *I contratti di impresa*

Abbastanza frequenti sono le sentenze di accoglimento incidenti su disposizioni di legge speciale dettate con riferimento a settori peculiari: specie in alcune di esse, il vaglio che sta alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale è strettamente connesso con valutazioni inerenti all'attività d'impresa.

In una prima fase, frequentemente veniva denunciata la violazione dell'art. 41, 1° co., rispetto a discipline settoriali che restringevano l'autonomia contrattuale in ordine alla determinazione del prezzo dei prodotti o alla determinazione dei canoni di affitto di fondi rustici ¹⁷.

(¹⁶) Si veda, da ultimo, A. TUCCI, *Il diritto dell'economia: "dispute metodologiche e contrasti di valutazione"*, in *Riv. dir. comm.*, 2021, I, p. 777, che parla di «tensione fra una visione "tradizionale", che esalta nel contratto la natura di fonte di regolamentazione dei privati interessi, e la sua possibile utilizzazione in funzione di regolazione del mercato, da parte dei poteri pubblici». Più in generale, sulla possibilità di una disciplina dell'attività condizionante la disciplina dei singoli atti che la costituiscono, G. AULETTA, *Attività*, in *Enc. dir.*, 3° vol., Milano 1959, pp. 981 e segg.

(¹⁷) Alcune ordinanze di rimessione pongono in luce l'esigenza avvertita dagli operatori del mercato di salvaguardare il dispiegarsi dell'autonomia contrattuale nei confronti dell'interventismo statale nell'economia. Invocando il 2° e il 3° co. dell'art. 41, ed effettuando un bilanciamento tra i diversi valori tutelati dalla Carta fondamentale, la Corte si astiene dall'intervenire sulla

Numerose questioni sono state sollevate, ad esempio, in ordine alle previsioni legali di limitazione del risarcimento dovuto dal vettore nel trasporto marittimo, ferroviario e su strada ¹⁸.

In quest'ambito, con specifico riferimento alla responsabilità civile del vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate, merita una segnalazione la sent. n. 420 del 1991, con cui la Corte ha affrontato la questione della legittimità costituzionale – al metro degli artt. 3 e 41 – dell'art. 1, 1° co., della l. n. 450 del 1985 (poi abrogato), in quanto, nel fissare una limitazione all'ammontare del risarcimento dovuto dal vettore (in deroga alla regola, di cui all'art. 1693 c.c., della responsabilità *ex recepto*), non prevedeva il dolo e la colpa grave quale eccezione a tale limitazione di responsabilità, come neppure un meccanismo di aggiornamento del massimale. In quella occasione, la Corte ha ricordato che, «da un insieme di norme, disseminate nel codice civile (es. artt. 1229, 1° co., 1713, 2° co., ecc.), [...] si ricava un principio generale, conforme alla tradizione giuridica europea, che non ammette il debitore ad avvalersi di limitazioni convenzionali o legali di responsabilità quando l'inadempimento dipende da dolo o colpa grave. Tale principio, mentre vincola inderogabilmente l'autonomia privata, non vincola il legislatore, non essendo coperto da garanzia costituzionale».

Tuttavia, la mancata previsione di un'eccezione alla limitazione di responsabilità è stata censurata dalla Consulta «sotto l'aspetto del principio di ragionevolezza e della connessa esigenza di equo contemperamento dell'interesse degli autotrasportatori con l'interesse delle imprese utenti tutelato dall'art. 41

normativa in ossequio ai principi della cd. "discrezionalità legislativa" (sentt. n. 29 del 1957; n. 30 del 1965; n. 37 del 1969). Nella dottrina degli anni Sessanta, si veda M. GIORGIANNI, *cit.*, pp. 82 e segg., spec. p. 93.

(¹⁸) Con riferimento alla responsabilità patrimoniale del vettore nel trasporto aereo, per i danni alla persona derivante da sinistro, la Corte ha sancito – con la sent. n. 132 del 1985 – l'illegittimità costituzionale delle leggi interne di ratifica dell'art. 22 della Convenzione di Varsavia (12 ottobre 1929), come modificato dall'art. XI del Protocollo dell'Aja (28 settembre 1955), nella parte in cui è prevista la limitazione dell'importo del risarcimento dovuto. In un contesto in cui non si era ancora sviluppato appieno l'orientamento teso a valorizzare il parametro di cui all'art. 32 Cost. per il risarcimento del danno alla persona, la Corte fece leva sull'art. 2 della Carta fondamentale – ritenuto presidio dei diritti inviolabili dell'uomo e dei doveri inderogabili di solidarietà – per sancire la necessaria integralità del risarcimento, ove il sinistro investa l'incolumità, e la stessa conservazione dell'integrità fisica della persona. Pur riconoscendo che la mera imposizione di un limite alla responsabilità del vettore – sebbene in deroga al principio del risarcimento integrale del danno desumibile dall'art. 1681 c.c. – non bastava ad integrare la prospettata ipotesi di illegittimità costituzionale, la Consulta ritenne che la disciplina pattizia allora censurata non fosse idonea a comporre gli interessi del vettore (e «dell'iniziativa economica connessa con il traffico aereo, la quale riveste indubbia e crescente utilità sociale, ed è anch'essa costituzionalmente protetta, fin dove giunge la garanzia dell'art. 41 Cost.») con un sistema di ristoro del danno non lesivo della norma costituzionale di raffronto, in quanto il danno da risarcire incideva sulla salvezza del bene supremo della vita e si rifletteva sul rapporto esistente fra la vittima del sinistro ed i prossimi congiunti.

Cost. Il limite di responsabilità del vettore, specialmente quando è configurato come invalicabile anche nell'ipotesi di dolo o colpa grave, deve essere compensato da idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento del danno». Vero è che, da un lato, tale limitazione, trasformando il rischio delle imprese di autotrasporto per la perdita o avaria delle merci in costi assicurativi, comporta un contenimento dei prezzi del servizio, con benefica ricaduta sui prezzi di mercato delle merci trasportate e quindi sull'interesse generale; d'altro canto, è anche vero che, ove la somma-limite non rappresenti un risarcimento adeguato (seppure non integrale), il detto vantaggio è annullato dal costo supplementare che l'impresa utente deve accollarsi per assicurare per proprio conto il carico, almeno nella misura occorrente per garantirsi un congruo indennizzo in caso di perdita o di avaria delle merci. Questo costo assicurativo, aggravato dall'estensione del limite di responsabilità del vettore all'ipotesi di dolo o colpa grave, incide sulla programmazione dei costi delle imprese utenti e sulla correlativa politica dei prezzi, comprimendo la libertà di organizzazione e di gestione secondo criteri di economicità, la quale – dice la Corte – è un elemento della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41. Tale estensione della limitazione di responsabilità, quindi, compromette gli scopi di utilità sociale che la legge si propone in termini di contenimento dei prezzi di mercato attraverso il calmieramento dei costi di trasporto delle merci.

Sulla stessa scia si è posta la sent. n. 199 del 2005, con la quale è stata accolta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 423 cod. nav., nella parte in cui non esclude il limite del risarcimento dovuto dal vettore marittimo in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave sua o dei suoi dipendenti o preposti.

Ancora con riferimento all'autotrasporto di cose per conto terzi, è interessante la sent. n. 7 del 2005, con la quale la Corte si è confrontata con la scelta operata dal legislatore con la l. n. 298 del 1974 di contrastare il fenomeno di esercizio "abusivo" dell'attività di autotrasporto mediante l'istituzione di un albo nazionale degli autotrasportatori e la previsione di una rete di controlli a più livelli, anche attraverso il coinvolgimento dei committenti nelle responsabilità connesse a tali trasporti abusivi, ritenuti pericolosi per la sicurezza e l'incolumità pubbliche, ma soprattutto incidenti in senso negativo sulla leale concorrenza nel settore. In questo contesto, è stata dichiarata illegittima – al lume dell'art. 3 – la previsione che richiedeva, in caso di stipulazione per atto scritto del contratto di autotrasporto, l'annotazione, a pena di nullità del contratto stesso, dei dati relativi al possesso dei requisiti di legge – certificazione di iscrizione all'albo e autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi rilasciate dai competenti organi – da parte dell'autotrasportatore sulla copia da consegnare al committente. In particolare, si è rilevato che la sanzione della nullità – cui sarebbero conseguiti l'esclusione delle tariffe obbligatorie per il corrispettivo del trasporto e forse l'applicabilità dell'art. 2033 c.c. in tema di ripetizione dell'indebito – se appariva certamente adeguata al fine di colpire il

contratto concluso con un autotrasportatore privo dei requisiti di legge, risultava invece priva di qualsiasi ragionevole giustificazione se applicata al contratto concluso con un autotrasportatore in regola, solo perché una copia del contratto fosse carente di talune indicazioni. Senza contare – a fronte della libertà di forma contrattuale – l'irragionevolezza della disparità di trattamento tra l'autotrasportatore che avesse stipulato oralmente il contratto e l'autotrasportatore che avesse adottato la forma scritta, pur essendo entrambi in possesso dei requisiti abilitanti all'esercizio di attività di autotrasporto di cose per conto di terzi.

Ancora nell'ambito dei contratti d'impresa, vi sarebbero da svolgere ulteriori considerazioni con riguardo ai contratti bancari, ma per queste si rinvia *infra*.

2.4.3. I contratti "civili"

Con riguardo invece ai contratti concernenti atti occasionali di disposizione da parte di soggetti proprietari, la Corte è intervenuta poche volte, quasi mai con sentenze di accoglimento e comunque sulla base di parametri diversi dall'art. 41 e dalle clausole generali del Titolo III.

Questo si spiega *in primis* perché meno calzanti sono i limiti alle libertà economiche previsti in Costituzione e quindi più spazio viene lasciato alla autonomia privata (principio di libertà sociale); in qualche caso la legittimità delle norme sembra messa in discussione in relazione alla tutela del contraente più debole ovvero, nell'ottica di una sorta di "oggettivazione dello scambio", nel tentativo di incidere su situazioni di (asserito) eccessivo squilibrio contrattuale¹⁹. Inoltre, perché in qualche vicenda portata all'attenzione della Corte «la

(19) In questo senso si veda la sent. n. 256 del 1974 (risalente, ma sempre significativa), con la quale sono state respinte le censure sollevate – in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – nei confronti dell'art. 1482, 1° co., c.c., che disciplina la cd. "clausola limitativa della proponibilità di eccezioni". La Corte ha osservato che tale clausola trova la sua fonte in un contratto liberamente stipulato, e precisamente in un contratto con prestazioni corrispettive, e produce la limitata conseguenza di escludere, da parte del contraente convenuto per l'adempimento, la proponibilità di determinate eccezioni «al fine di evitare o ritardare la prestazione dovuta». La Corte ha poi aggiunto che la clausola di cui si discute trova sicuro fondamento nel principio dell'autonomia negoziale, sancito dall'art. 1322 c.c. e confermato dalla disposizione dell'art. 1372, per cui il contratto ha forza di legge tra le parti. La pronuncia non disconosce, naturalmente, la presenza di limiti legali all'autonomia privata (secondo l'espresso disposto dell'art. 1322 c.c., cui fa riscontro la disciplina costituzionale che garantisce la libertà dell'iniziativa economica privata, indicandone al tempo stesso i precisi limiti). E infatti il legislatore, nel riconoscere la validità ed efficacia delle condizioni contrattuali che sanciscono limitazioni alla facoltà di opporre eccezioni, ha sempre richiesto che esse siano oggetto di espressa e specifica approvazione per iscritto (art. 1341, 2° co., c.c.), e ha inoltre circoscritto il loro ambito di applicazione proprio con la norma dell'art. 1462, escludendo che esse possano comunque estendersi alle eccezioni di nullità, di annullabilità e di rescissione del contratto. Anzi, e ancora di più, per evitare l'eventualità di applicazioni abusive, con la norma del 2° co. dello stesso art. 1462, ha stabilito che anche nei casi

disposizione, della cui legittimità costituzionale si dubita, rientra nella sfera di discrezionale apprezzamento del legislatore, che ha dettato una regola destinata a valere in mancanza di diversa pattuizione fra le parti o di uso contrario, senza che ne risultino lesi interessi generali»²⁰.

La scarsità di pronunce sui contratti “civili” può spiegarsi, infine, anche in ragione del fatto che il profondo ripensamento delle categorie civilistiche alla luce dei principi costituzionali – che ha caratterizzato gli ultimi trent’anni dello scorso secolo – ha visto come protagonista, accanto alla dottrina, principalmente la giurisprudenza ordinaria, molto attiva nell’uso delle clausole generali e nell’interpretazione adeguatrice alla Costituzione. Perciò, nonostante nel dibattito italiano sulla costituzionalizzazione del diritto privato si sia ben presto esclusa l’idea della *Drittwirkung* e sia prevalsa la tesi secondo cui in presenza di disposizioni legislative difformi dalla Costituzione è la Corte a doverle dichiarare illegittime e non il giudice ordinario a dover fare applicazione dei principi costituzionali con effetti abroganti, alla Corte si è giunti in rare occasioni²¹.

Una di queste è costituita dall’ordinanza n. 248 del 2013, con la quale è

in cui opera la clausola limitativa della proponibilità di eccezioni, il giudice, ove riconosca che concorrono gravi motivi, ha tuttavia il potere di sospendere la condanna, imponendo, se del caso, una cauzione. Lungi dal creare un’ingiusta disparità di trattamento (lesiva dell’art. 3 Cost.), quindi, la clausola tende piuttosto a mantenere quell’equilibrio delle posizioni contrattuali che l’inadempimento unilaterale romperebbe.

(²⁰) In questi termini la sent. n. 465 del 1992, con la quale la Corte ha osservato che il trasferimento del rischio all’acquirente, per effetto della consegna della merce al vettore nel caso di vendita con trasporto, è previsto da una regola che si applica solo in mancanza di uso contrario o di diversa pattuizione tra le parti e che è coerente con la più generale disposizione, anche questa suppletiva, secondo la quale la consegna della cosa deve avvenire nel luogo dove questa si trovava al momento della vendita ovvero presso il domicilio o la sede dell’impresa del venditore (art. 1510, 1° co., c.c.; ma si veda anche l’art. 1182, 2° co., c.c.). Pertanto, è stato considerato ragionevole considerare il trasporto della cosa venduta effettuato nell’interesse e a carico, quindi a rischio, del compratore, il quale può anche indicare a quale vettore o spedizioniere la merce debba essere rimessa.

(²¹) Un altro caso che merita ricordare, nonostante verta non sull’autonomia contrattuale bensì sulla ripetizione dell’indebitto e abbia dato adito a pronuncia di non fondatezza, è rappresentato dalla sent. n. 8 del 2023, concernente una questione sollevata sull’art. 2033 c.c., in tema di obblighi restitutori nascenti dall’indebitto oggettivo (nel caso di specie di natura retributiva). Nella pronuncia, si legge che «Il perno della disciplina risiede, in particolare, nella clausola di buona fede oggettiva o correttezza, che, per un verso, plasma, attraverso l’art. 1175 cod. civ., l’attuazione del rapporto obbligatorio e, dunque, condiziona – dando rilievo agli interessi in gioco e alle circostanze concrete – l’esecuzione dell’obbligazione restitutoria, che ha fonte nell’art. 2033 cod. civ. Per un altro verso, e *ab imis*, la buona fede oggettiva dà fondamento, tramite l’art. 1337 cod. civ., alla stessa possibilità di identificare un affidamento legittimo, suscettibile di rinvenire una tutela, sia quale interesse che, *ex fide bona*, in base al citato art. 1175 cod. civ., condiziona l’attuazione del rapporto obbligatorio, sia quale situazione soggettiva potenzialmente meritevole di protezione risarcitoria, proprio attraverso la disciplina dell’illecito precontrattuale». Proprio basandosi sulla clausola generale di correttezza e buona fede, la Corte ha, nel caso di specie, integrato la disciplina dell’indebitto oggettivo dettata dall’art. 2033 c.c., affermando che, in caso di affidamento, appunto in buona fede, sulla spettanza della prestazione

stata dichiarata inammissibile una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1385, 2° co., c.c., sollevata in un giudizio civile promosso per ottenere la restituzione di somma che gli attori assumevano versata come anticipo (in misura di circa un terzo del pattuito) per l'acquisto di un immobile, che non aveva poi potuto aver luogo per la mancata erogazione, ad essi, di un mutuo bancario destinato a coprire il residuo prezzo. In tale ordinanza, la Corte ha respinto il sospetto di contrasto con il principio di ragionevolezza, che il rimettente ravvisava nell'insussistenza di un qualche rimedio ripristinatorio dell'equità oggettiva e del complessivo equilibrio contrattuale, osservando fra l'altro che esisterebbero margini di intervento riconoscibili al giudice a fronte di una clausola negoziale che rifletta un regolamento degli opposti interessi non equo e gravemente sbilanciato in danno di una parte: e ciò in ragione della rilevabilità, *ex officio*, della nullità (totale o parziale) *ex art.* 1418 c.c. della clausola stessa, per contrasto con il precetto dell'art. 2, (per il profilo dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà) che entra direttamente nel contratto, in combinato con il canone della buona fede, cui attribuisce *vis* normativa, «funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell'interesse del partner negoziale nella misura in cui non collida con l'interesse proprio dell'obbligato». Nella appena ricordata pronuncia (“doppiata” dalla successiva, e analoga, ordinanza n. 77 del 2014), la Corte propone una *Drittwirkung* del principio di solidarietà per affermare la nullità di una clausola “ingiusta” in quanto contraria a buona fede, così potenzialmente determinando, ove la soluzione si applicasse ad altri casi, una sorta di effetto abrogativo di interi comparti normativi – che vanno dalla disciplina dell'annullabilità e della rescissione alla stessa normativa sui contratti asimmetrici –, tutti assorbiti dalla generale previsione della nullità per difetto di giustizia dell'accordo. Una tale lettura ha suscitato però accese critiche dottrinarie ²² e non ha trovato seguito in giurisprudenza ²³.

ricevuta, il credito restitutorio può risultare temporaneamente o anche parzialmente inesigibile, salva la responsabilità risarcitoria di tipo precontrattuale per lesione del suddetto affidamento.

(22) V. E. NAVARRETTA, *cit.*, p. 164.

(23) Con una singolarissima coincidenza temporale, infatti, dopo pochi mesi dalla ricordata decisione della Consulta, la Cassazione ha affrontato il tema (Cass. 30 giugno 2014, n. 14776, *Foro.it.*, 2015, I, p. 1040) e, senza fare alcun riferimento – circostanza altrettanto singolare – alla di poco precedente decisione della Corte costituzionale, ha ritenuto corretto confermare il precedente orientamento dei giudici di legittimità (affidato peraltro ad alcune decisioni, piuttosto risalenti), nel senso dell'irriducibilità della caparra, in ragione della «diversità tra le due figure [che] giustifica la scelta del legislatore di riferire alla sola riduzione della penale il potere del giudice di incidere sulle pattuizioni delle parti. Né può ritenersi che la norma dell'art. 1384 c.c. [...] – prosegue la motivazione – sia applicabile analogicamente oltre l'ambito di detta clausola, trattandosi di norma la quale, come ha già avuto modo di statuire questa Corte, ha carattere eccezionale». Ritiene la Cassazione che «la disposizione dell'art. 1384 c.c., contemplando l'attribuzione al giudice del potere di incidere in un caso del tutto peculiare sulle pattuizioni private e di modificare il relativo contenuto, è norma che fa eccezione alla regola generale,

3. Concretizzazione delle clausole generali e tipo di sindacato della Corte

3.1. *La concretizzazione delle clausole generali*

Se, come si è visto sin qui, l'attività della Corte in questi settant'anni è stata preziosa al fine di meglio perimetrare i confini esterni delle libertà economiche, un ruolo ancora più rilevante essa ha assunto nelle numerose occasioni in cui si è trovata a decidere – secondo il modello fissato nel Titolo III – della costituzionalità o meno di limiti introdotti dal legislatore all'esercizio delle suddette libertà.

In dottrina si è sottolineata la compresenza di una duplice tipologia di limiti: la prima, costituita da quelli di cui al 2° co. dell'art. 41 (divieto di recar danno a sicurezza, libertà e dignità umana ²⁴, vale a dire a situazioni giuridiche soggettive specificamente contemplate da altre norme costituzionali), riguarderebbe rapporti interindividuali; la seconda si riferirebbe invece all'intera società circostante, rispetto alla quale si afferma il limite del non contrasto con l'utilità sociale quale «formula riassuntiva dei bisogni della comunità».

Quanto ai limiti di cui al 2° co., il dettato dell'art. 41 è stato modificato, con l. cost. n. 1 dell'11 febbraio 2022, al fine di includere, fra gli interessi tutelati che possono giustificare limitazioni all'esercizio dell'iniziativa economica privata, anche la tutela della salute e dell'ambiente; una modifica è intervenuta pure al 3° co., includendo la possibilità per lo Stato di determinare con legge i programmi e i controlli opportuni per indirizzarne e coordinarne l'attività, non più ai soli fini sociali ma anche ai fini ambientali.

Come è già stato chiarito in dottrina, il legislatore del 2022 si è limitato a recepire quanto da tempo già enunciato dalla Consulta che in più pronunce era giunta a precisare come la clausola generale dell'utilità sociale fosse idonea a

immanente al sistema e formalmente sanzionata nell'art. 1322 c.c., che impone il rispetto dell'autonomia contrattuale dei privati, e, consequenzialmente, non è passibile di applicazione analogica a situazioni diverse da quella in essa specificamente previste».

(²⁴) Sul limite della tutela della dignità umana è interessante la sent. n. 141 del 2019, con la quale la Corte – nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione dei reati di reclutamento e di favoreggiamento della prostituzione – ha ravvisato nell'esercizio della medesima la violazione della dignità umana. In questa pronuncia, la Corte afferma che «nella cornice della previsione dell'art. 41, 2° co., Cost.» il concetto di «dignità» va inteso «in senso oggettivo». Si esclude cioè che la dignità umana – quale limite della libertà di iniziativa economica – possa avere una accezione «soggettiva» (cioè nel senso in cui la concepisce ogni singola persona), dovendosi invece rimettere al legislatore (quale «interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico») l'individuazione delle attività economiche in contrasto con la medesima. E la Corte ritiene conforme a Costituzione la valutazione del legislatore che ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, un'attività che degrada e svilisce la persona, «in quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente».

includere anche la protezione dell'ambiente, in quanto interesse fondamentale della collettività ²⁵.

Peraltro, anche con riferimento ai limiti sin dall'origine espressamente evocati nel 2° co. dell'art. 41, in varie occasioni la Corte vi ha ravvisato ragioni di utilità sociale: ciò è accaduto, ad esempio, con la sent. n. 21 del 1964, in cui il riconoscimento del diritto del lavoratore al riposo settimanale è stato ricondotto alle ragioni di utilità sociale e di salvaguardia della dignità umana; o ancora con la sent. n. 27 del 1969, in cui i limiti al potere di licenziamento della donna lavoratrice sono stati ricondotti a fini di utilità sociale corrispondenti alla garanzia della libertà e della dignità della stessa. Anche di recente, le limitazioni di utilità sociale alla libertà di impresa sono state collegate alle esigenze di tutela della salute, dell'incolumità e della vita dei lavoratori di imprese di interesse strategico nazionale: così sentt. n. 85 del 2013, n. 58 del 2018 e n. 105 del 2024 ²⁶.

Quanto detto fin qui conferma, quindi, il ruolo centrale svolto dalle clausole generali nella complessa architettura sia dell'art. 41 sia dell'art. 42 (come di tutte le previsioni del Titolo III). Basti pensare alla "funzione sociale" della proprietà privata prevista al 2° co. dell'art. 42; come pure al limite del non contrasto con la "utilità sociale" per lo svolgimento dell'iniziativa economica privata che compare al 2° co. dell'art. 41; e ancora ai "fini sociali" verso cui, all'opposto, il 3° co. della medesima disposizione rende possibile indirizzare, con una programmazione indicativa o per incentivo, l'attività economica privata coordinandola con quella pubblica; e, da ultimo, ai "fini di utilità generale" di cui all'art. 43, in vista dei quali è finanche possibile «riservare originariamente o trasferire [...] allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori utenti [...] determinate imprese o categorie di imprese» in quanto di «preminente interesse

(²⁵) Così già C. cost., ord. n. 184 del 1983 in materia di inquinamento e tutela delle acque; ma cfr. altresì C. cost., sentt. n. 127 del 1990 sull'abbattimento delle emissioni inquinanti e il costo delle nuove tecnologie disponibili; n. 196 del 1998 in materia di smaltimento dei rifiuti; n. 190 del 2001 in materia di acquacoltura; n. 151 del 2018 ancora sullo smaltimento rifiuti.

(²⁶) In questa prospettiva, i limiti posti dalla Costituzione alla libertà in discorso si fondano, infatti, sulla consapevolezza che l'impresa con la sua attività può produrre esternalità negative, incidendo in senso pregiudizievole su soggetti ad essa esterni. Questi limiti lasciano, però, intatta la libertà delle imprese di operare per le proprie finalità: ossia nel caso di impresa esercitata in forma lucrativa, per lo scopo di lucro previsto dall'art. 2247 c.c. A tale riguardo appare netta la differenza fra limiti e fini dell'impresa e fra, da un lato, un'impresa libera nei fini, che semplicemente incontra nella sua azione dei limiti posti a tutela di interessi "altri" e, d'altro lato, un'impresa funzionalizzata al perseguimento di interessi "altri". Questa distinzione è ben chiara nella letteratura tradizionale ed è espressa anche dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che riconosce la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali (quest'ultimo riferimento consente di recuperare a livello di diritto europeo i limiti posti dall'art. 41). Questo vale anche dopo gli interventi compiuti nell'art. 41 con la l. cost. n. 1 del 2022: con tale intervento ci si è limitati, infatti, a esplicitare dei confini alla libertà d'iniziativa economica privata, costituiti dalla salute e dall'ambiente, che erano già riconducibili all'utilità sociale.

generale», relative a servizi pubblici essenziali, a fonti di energia o a situazioni di monopolio²⁷. Tutte clausole che rimandano a quel programma costituzionale di trasformazione sociale, prefigurato dal 2° co. dell'art. 3, che in vista del pieno sviluppo della persona umana mira all'eliminazione degli ostacoli all'eguaglianza dei diritti e delle libertà, e che, coniugando il progresso dei singoli e dell'intera comunità nazionale, individua gli elementi portanti della "costituzione economica" in coincidenza con i tratti caratterizzanti dell'intera Carta²⁸.

L'ampio ricorso a questa tecnica normativa facilmente si spiega ponendo mente al fatto che la compressione della sfera d'autonomia privata in senso ampio è costituzionalmente legittima solo se preordinata al soddisfacimento di interessi rilevanti; interessi che si è preferito esprimere ricorrendo a formule aperte, al fine di consentire al legislatore differenti strategie di politica economica²⁹.

La decisione sull'equilibrio da raggiungere nel conflitto fra contrastanti esigenze presenti nella società civile e tutte meritevoli di protezione (il carattere fondamentale dell'iniziativa economica privata e della proprietà nella coesistenza con la tutela prioritaria di interessi generali e di diritti della persona) ha, però, natura politica in senso alto. Quindi, come la Consulta ha più volte affermato, nel 2° co. dell'art. 41 è da ravvisare una riserva di legge implicita (sia pur relativa), sulla falsariga di quella contenuta nel 3° co., in virtù della quale è il legislatore a essere chiamato per primo a concretizzare le clausole generali (molto chiaramente sent. n. 4 del 1962; sent. n. 40 del 1964). Una simile scelta compiuta dalla Corte in punto di riserva di legge per le limitazioni e i controlli imposti ex art. 41, 2° co., ha avuto evidentemente un impatto garantista per le libertà economiche.

Per altro verso, è comune l'osservazione che, proprio grazie all'interpretazione delle clausole generali del Titolo III fornita dalla Corte, le disposizioni costituzionali in materia economica hanno potuto mantenere vitalità e conservare elasticità nel corso del tempo. Ne è prova tangibile la clausola generale dell'utilità sociale, che, senza imporre specifici obblighi o divieti, fornisce un criterio generale per valutare l'impatto sociale e la conseguente opportunità e/o

(27) In dottrina c'è chi sottolinea come la giurisprudenza costituzionale percepisca chiaramente la differenza tra clausole generali e principi generali. I principi generali rappresentano i valori fondativi di un ordinamento o di una sua parte, mentre le clausole generali sono destinate ad operare nell'ambito segnato dai principi. In altri termini, i principi generali possono essere intesi anche come un limite all'andamento elastico del sistema o, meglio, come la condizione concreta della sua elasticità, tant'è che si è parlato di elasticità delle clausole generali orientata dai principi (in questi termini M. RAMAJOLI, *Le clausole generali*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2, 2023, p. 280; parimenti per M. LUCIANI, *Certezza del diritto e clausole generali*, in *Quest. giust.*, 1, 2020, pp. 67 e segg., i principi «non sono necessariamente costruiti come le clausole generali, né ne posseggono le caratteristiche»).

(28) R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, in *Trattato di Diritto del lavoro*, diretto da G. Amoroso, V. Di Ciervo, A. Maresca, Milano 2025, p. 271.

(29) A. BALDASSARRE, *cit.*, 1971, p. 604.

legittimità di una determinata attività economica. Criticata già in Assemblea costituente da Luigi Einaudi per la sua “pericolosa genericità”, essa si è rivelata in realtà una sorta di vero e proprio “principio valvola”, idoneo a consentire l’adattamento dell’ordinamento giuridico al continuo evolversi della struttura politica, sociale ed economica ³⁰.

Sempre con riguardo all’interpretazione delle clausole generali contenute nelle disposizioni costituzionali in materia economica vi è poi da mettere in luce, come è stato evidenziato in dottrina, che proprio tramite le medesime si è potuto realizzare un «dialogo sempre più fitto con il diritto dell’Unione Europea»: e ciò al dichiarato fine di preservare «vitalità [...] elasticità» all’ordinamento interno. Nella stessa prospettiva, del resto, con specifico riferimento all’art. 41, si ricorda come lo schema di tale disposizione sia «da leggere attualmente anche alla luce dei Trattati europei» ³¹. La necessità di conferire una precisa e concreta definizione al contenuto di clausole generali di natura costituzionale ha, infatti, consentito – ma forse sarebbe meglio dire imposto – di realizzare un’effettiva permeabilità fra gli ordinamenti, giungendo appunto, per quanto qui rileva, ad attribuire a tali clausole un “contenuto orientato all’Europa”. Ciò è avvenuto con particolare evidenza in materia di concorrenza, giacché la Corte, che da decenni utilizzava l’utilità sociale (anche) al fine di difendere il mercato dai rischi insiti nella sua logica interna, proprio grazie a questa clausola generale ha saputo arricchire il ragionamento di contenuti europei (su questo punto si veda *infra*).

Volendo sunteggiare in prospettiva diacronica il percorso compiuto dalla Consulta, se negli anni Cinquanta del secolo scorso l’utilità sociale veniva ravvisata nel fine di tutelare, in un mercato «ancora turbato dallo sconvolgimento prodotto dalla economia di guerra», «la stabilità della moneta e il valore reale dei salari», con il conseguente riconoscimento della legittimità costituzionale della disciplina sui prezzi amministrati (sent. n. 50 del 1957), via via il catalogo delle possibili ragioni di utilità sociale si è arricchito e variegato, risentendo dei mutamenti di contesto giuridico, sociale ed economico.

L’utilità sociale è stata quindi identificata con «l’interesse alla conservazione dei livelli occupazionali in un settore, quello delle assicurazioni r.c.a., che presenta una peculiare coloritura pubblicistica» (sent. n. 316 del 1990); oppure con «l’esigenza di protezione di una data produzione» (sent. n. 20 del 1980); ovvero con la necessità di «salvaguardare l’equilibrio di mercato tra domanda ed offerta» (sent. n. 63 del 1991); o con «l’esigenza di interesse generale di riconoscimento e valorizzazione del ruolo» di imprese di determinate dimen-

⁽³⁰⁾ Cfr. M. RAMAJOLI, *cit.*, pp. 274 e segg.; A. BALDASSARRE, *cit.*, 1971, pp. 582 e segg., spec. 604 e segg.; sul ruolo “pivotal” del limite dell’utilità sociale per l’interpretazione del rapporto fra Costituzione ed economia si veda M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova 1983, pp. 71 e segg.

⁽³¹⁾ I virgolettati nel testo sono tratti da M. RAMAJOLI, *cit.*, p. 278.

sioni (sent. n. 64 del 2007); o ancora con l'istanza di «garantire i valori aziendali, la permanenza delle imprese in un mercato libero, il mantenimento delle regole della libera concorrenza che in esso vigono, nonché il sistema economico produttivo vigente» (sentt. n. 94 del 2013; n. 439 del 1991); oppure con «il perseguimento dell'interesse pubblico al corretto e puntuale adempimento delle prestazioni contrattuali» (sent. n. 85 del 2020); o, infine, con «l'apertura alla concorrenza, attraverso la restituzione al mercato di segmenti di attività ad esso sottratti» (sentt. n. 218 del 2021, ma anche n. 168 del 2020).

Se però il ricorso alle clausole generali è senz'altro idoneo a garantire l'adattamento del diritto al mutamento dei tempi e al variare delle situazioni, nondimeno esso porta con sé un "costo sociale" in termini di possibili incertezze e imprevedibilità della sorte delle normative che tali clausole hanno inteso concretizzare. È, perciò, assai importante e delicato il vaglio riservato alla Corte sulle limitazioni introdotte dal legislatore; vaglio da svolgersi ancora una volta alla luce delle clausole generali, contemperando i diversi interessi di rilevanza costituzionale.

Per quanto con un ruolo differente, la concretizzazione delle clausole generali coinvolge, infatti, anche la Consulta. Risulta interessante, perciò, compiere una ricognizione circa l'evolversi nel tempo del tipo di sindacato al quale la Corte ha sottoposto le limitazioni di volta in volta introdotte dal legislatore.

3.2. *Il sindacato svolto dalla Corte*

Sin dalla risalente e notissima sent. n. 14 del 1964 (relativa all'art. 43 e alla nazionalizzazione dell'energia elettrica), la Consulta ha puntualizzato (e poi ribadito negli anni) quale sia il compito del legislatore e quali i canoni del proprio sindacato sui fini di utilità generale/sociale. Quanto al legislatore, nella appena menzionata pronuncia è stato precisato che a esso spetta «l'identificazione degli interessi da soddisfare e dei mezzi da adoperare e dei sacrifici da imporre, ai fini dell'utilità generale», in ragione del compito al medesimo assegnato di «determinare nei vari momenti della vita della collettività quali siano le esigenze e i mezzi nel quadro e nei limiti dei precetti costituzionali»; è stato pure chiarito che le ragioni riconducibili alle clausole generali non devono necessariamente risultare da «esplicite dichiarazioni del legislatore»³².

Alla Corte spetta, invece, «il sindacato di legittimità sull'esistenza dei fini di utilità generale», che, sin da allora, implica una valutazione che va oltre il semplice accertamento dei fini sociali perseguiti, per estendersi alla congruità dei mezzi prescelti, nel senso della loro adeguatezza e proporzionalità³³. In

⁽³²⁾ Sent. n. 46 del 1963, che richiama anche le sentt. n. 5 e n. 54 del 1962.

⁽³³⁾ Sentt. n. 94 del 2013, n. 388 del 1992, n. 63 del 1991 e n. 446 del 1988.

quest'ottica, la legge concretizzatrice dell'utilità sociale è illegittima ove configuri «mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire» oppure ove risulti «che gli organi legislativi si siano serviti della legge per realizzare una finalità diversa da quella di utilità generale che la norma costituzionale addita»: sono pertanto incostituzionali quelle opzioni legislative che costituiscano espressione di «un uso distorto della discrezionalità» tale da «atteggiarsi alla stregua di una figura sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa» (sent. n. 313 del 1995).

In successive pronunce, la Consulta ha ribadito le caratteristiche di tale sindacato, talora riducendone il raggio d'azione, almeno stando a quanto dichiarato, ai soli «aspetti logici del problema», identificati nella mera «rilevabilità di un intento legislativo di perseguire quel fine e [nel]la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo» (sentt. n. 137 del 1971; n. 20 del 1980; n. 446 del 1988); altre volte, invece, richiamando con maggiore puntualità i criteri di valutazione, ravvisati anche nella verifica della non «arbitrarietà» del fine e della non palese incongruità delle misure individuate per perseguirlo (sentt. n. 247 e n. 152 del 2010; n. 167 del 2009; n. 428 del 2008); si veda anche la sent. n. 140 del 2024, relativa al *payback* dei dispositivi medici, come applicabile negli anni dal 2015 al 2018, che, pur rinvenendo alcune criticità del meccanismo con riguardo, soprattutto, alla tutela delle aspettative delle imprese e alla certezza dei rapporti giuridici, ha tuttavia ritenuto il medesimo non irragionevole né sproporzionato, per come operante nel circoscritto periodo di cui sopra, considerate le plurime e rilevanti finalità perseguite dal legislatore. In particolare, esso non è irragionevole poiché pone a carico delle imprese un contributo solidaristico che trova giustificazione nell'esigenza di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute, soprattutto in una generale situazione economico-finanziaria altamente critica, che non consente ai bilanci dello Stato e delle regioni, finanziate con risorse della collettività, di far fronte in modo esaustivo alle spese richieste ³⁴.

Ciò non significa, però, che la Corte non effettui un controllo incisivo sui

(³⁴) Analogamente, nella sent. n. 56 del 2015, relativa a vincoli e obblighi imposti alle concessionarie di giochi e scommesse, la Corte ribadisce che è chiamata a esercitare un controllo sulla non arbitrarietà del fine di utilità sociale e sulla congruità dei mezzi per perseguirla, e ritiene che tali limiti non siano superati dal momento che le norme censurate sono «dichiaratamente rivolte a contemperare gli interessi privati dei concessionari con i prevalenti interessi pubblici coinvolti nel settore dei giochi e delle scommesse e a migliorarne la tutela, senza che sia dato di rinvenire elementi di arbitrarietà nella loro individuazione»; nella sent. n. 244 del 2011, la Corte osserva che, «attraverso la fissazione, operata dalla disposizione censurata, di un limite, rapportato alla complessiva capacità dell'impianto, alla possibilità di ricevere rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti diversi dal gestore della discarica si determina, in assenza di ragioni di utilità sociale ovvero senza che ciò valga a prevenire danni alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità dell'uomo, un ingiustificato vincolo, a carico del gestore medesimo, alla sua libera facoltà di svolgere un'iniziativa economica».

motivi di “utilità sociale” su cui si fondano le limitazioni frapposte dal legislatore al godimento delle libertà economiche. All’opposto, la Consulta è tenuta a verificare l’effettiva sussistenza di tali finalità per ritenere conforme a Costituzione l’esercizio della discrezionalità del legislatore che limita diritti in materia economica (cfr., tra le tante, sentt. n. 65 del 1966; n. 231 del 1985; n. 548 del 1990).

In questa prospettiva, fin da tempo risalente, la Corte, allorquando ha affermato la propria competenza a sindacare la legittimità costituzionale delle scelte legislative attuative dell’utilità sociale, ha anche definito i tratti caratterizzanti, i “confini” e i necessari snodi argomentativi del proprio scrutinio. Ciò allo scopo di rendere trasparente la motivazione e prevedibile l’esito del giudizio, ancorandolo a criteri il più possibile oggettivi ed evitando quindi il rischio della trasformazione del giudizio di legittimità costituzionale in un giudizio di “equità” o, ancor peggio, di merito, estraneo all’orizzonte delle competenze della stessa Corte (in particolare sent. n. 548 del 1990).

Sempre rispetto al tipo di sindacato compiuto, si segnalano poi alcune interessanti pronunce nelle quali, pur nell’apparente ripetizione di formule tralatizie, si compie, in realtà, un passo ulteriore rispetto alla sola valutazione in termini di palese incongruità delle misure legislative volte al perseguimento di scopi di utilità sociale. Come attenta dottrina non ha mancato di rilevare, in taluni casi, infatti, la Corte, si è, nella sostanza, addentrata in una sorta di giudizio sulla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore fra l’iniziativa economica privata e gli altri interessi con essa confliggenti, fatti valere nel segno dell’utilità sociale. E di tale nuovo e più stringente approccio costituisce conferma la circostanza che spesso si trovino congiuntamente evocati i parametri dell’art. 41 e dell’art. 3³⁵.

È questo, ad esempio, il caso della recente sent. n. 144 del 2024 sui soggetti abilitati al rilascio del visto di conformità sulle dichiarazioni dei redditi e dell’IVA, che per un verso sembra limitarsi a verificare solo che gli interessi tutelati dal legislatore siano “di rango costituzionale” e che le misure introdotte siano congrue e proporzionate a tale scopo (letteralmente si legge che «non è configurabile una lesione della libertà d’iniziativa economica privata allorché, come sancito dall’art. 41, 2° co., Cost., l’apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, all’utilità sociale, purché l’individuazione di quest’ultima, che spetta al legislatore, non appaia arbitraria e non venga perseguita mediante

(³⁵) Sovente la correlazione tra gli artt. 3 e 41 Cost. è collegata all’affermazione della necessità che le misure attuative delle clausole generali limitative della libertà imprenditoriale non siano idonee a realizzare una ingiustificata disparità di trattamento. Così le sentenze n. 270 del 2010, n. 440 del 2006, n. 207 del 2001, tutte intese a censurare segmentazioni territoriali del mercato oppure trattamenti differenziati *ratione loci*, lesivi, oltre che del principio della parità di trattamento, del principio dell’uniformità di disciplina nei confronti degli operatori economici su tutto il territorio nazionale.

misure palesemente incongrue»), ma in realtà declina poi tale giudizio nei termini di un controllo molto più penetrante sulla complessa operazione di bilanciamento operata dal legislatore fra la libertà d'iniziativa e i suoi limiti, come individuati nel 2° e nel 3° co., ritenendo poi nella specie non fondate le questioni sollevate.

Similmente, già nella sent. n. 218 del 2021 relativa all'obbligo di esternalizzazione imposto a titolari di concessioni già affidate, la Corte aveva espunto dall'ordinamento l'intero combinato disposto delle norme relative alla questione prospettata, evidenziando come l'intento riequilibratore dell'intervento legislativo, proteso a riassetare una situazione di iniziale squilibrio, avesse un carattere eccessivo rispetto al fine perseguito, determinando violazioni di altri interessi costituzionalmente rilevanti. Anche in questa pronuncia si afferma che «libera iniziativa economica e limiti al suo esercizio devono costituire oggetto, nel quadro della garanzia offerta dall'art. 41 Cost. – considerato sia nel suo 1° co. [...] sia nei due commi successivi che, della invocata libertà, definiscono portata e limiti – di una complessa operazione di bilanciamento», per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspettative degli operatori».

Pure nella sent. n. 113 del 2022 si sottolinea che «il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, 1° co., Cost.)».

Nella prospettiva tratteggiata da ultimo, il ruolo della Corte diviene ancora più centrale perché, nel verificare la coerenza delle scelte legislative con le previsioni che compongono la costellazione costituzionale relativa ai rapporti economici, essa è chiamata a individuarne i tratti caratterizzanti. Da quest'angolo visuale, non va peraltro trascurato qualcosa di ben noto: ossia che, non rinvenendosi in Costituzione una descrizione dei contenuti minimi dell'iniziativa economica privata e della proprietà ³⁶, nel tempo, è stato proprio il controllo di congruità e non arbitrarietà delle misure limitative delle libertà in discorso a tradursi in controllo sul rispetto del contenuto minimo/essenziale dei diritti corrispondenti.

Spesso si trova, infatti, affermato che gli interventi legislativi non devono comprimere l'iniziativa economica privata al punto tale da compromettere le valutazioni concernenti il dimensionamento e l'organizzazione delle imprese (si veda già la sent. n. 78 del 1958, nella quale sono state dichiarate illegittime le norme sull'imponibile di mano d'opera), né «da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta, sacrificandone le opzioni di fondo o

(³⁶) Sulla garanzia di un contenuto minimo dell'iniziativa economica privata cfr. G. MORBIDELLI, *cit.*, pp. 4-5.

restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sent. n. 548 del 1990; più di recente, sent. n. 113 del 2022).

Per certi versi, però, attraverso questo nuovo controllo di ragionevolezza e proporzionalità, maggiormente pervasivo rispetto a quello svolto in anni meno recenti, si entra ancora più in profondità nel contenuto del diritto a sua volta oggetto di bilanciamento. Così accade nella sent. n. 218 del 2021, secondo cui «la libertà d'impresa non può subire infatti, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d'impresa».

Nella stessa linea, la sent. n. 113 del 2022, ha ravvisato – nella previsione regionale di «requisiti ulteriori», necessari, oltre ai «requisiti minimi», per l'accreditamento delle strutture sanitarie private consistenti nell'imposizione di un rapporto di lavoro subordinato per il personale sanitario – una «penetrante limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore, titolare della struttura che ambisce all'accreditamento», per giunta «non coerente con il fine sociale della tutela della salute e non proporzionata al suo perseguimento», sebbene riferita a un'attività integrata in un pubblico servizio.

Così interpretate, le norme costituzionali sui rapporti economici ben si raccordano alle finalità complessive della Carta e, grazie al binomio libertà-limiti, attribuiscono al “limite” una funzione non meramente negativa, bensì conformativa della corrispondente libertà. Al contempo, esse sono improntate a una certa elasticità, tale da rimettere, da un lato, al legislatore le scelte sui bilanciamenti tra interessi costituzionalmente rilevanti e, dall'altro, alla Corte il controllo sulla ragionevolezza e la proporzionalità di tali bilanciamenti.

4. La concorrenza

4.1. *L'ingresso della tematica concorrenziale nella giurisprudenza della Corte*

La concorrenza è senz'altro uno degli ambiti in cui risulta particolarmente interessante valutare l'impatto della giurisprudenza costituzionale sul nostro ordinamento, nonché saggiare come la Consulta, nel corso di settant'anni di attività, abbia utilizzato la clausola generale della “utilità sociale” come limite all'iniziativa economica. Anche in seguito alla nascita dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito AGCM), è solo la Corte, infatti, a giudicare di leggi in materia di concorrenza, mentre l'AGCM si muove sul diverso piano della valutazione di condotte anticoncorrenziali.

A riguardo, si rinvencono numerose pronunce, sia precedenti sia soprattutto successive alla riforma costituzionale del 2001, attraverso le quali si

snodano le tappe del percorso compiuto dalla Corte circa le modalità con cui svolgere il sindacato in discorso. Per una migliore comprensione di tale percorso, è necessario qui ripercorrere in breve le sue fasi principali.

Come si è accennato più sopra, in origine si tendeva ad evincere dal dato testuale dell'art. 41, 1° co., un'idea di concorrenza di tipo soggettivo (situazione soggettiva individuale di libertà d'impresa)³⁷; in seguito, anche grazie alla cornice europea, si è andati invece verso l'affermazione di un concetto di concorrenza oggettivata in senso funzionale, tutelabile *ex se* come bene giuridico espressivo di un modello di relazioni economiche e giuridiche adeguato al perseguimento di date finalità. Tale transizione è stata, in una prima fase, resa possibile utilizzando quale unico parametro costituzionale l'art. 41, 2° co., e dunque interrogandosi sul più corretto contenuto attribuibile alla clausola generale di utilità sociale come limite della libertà economica, nonché sul concreto operare di tale limite.

Sino al 1990 circa la giurisprudenza costituzionale in materia asseconda la visione tradizionale del sistema economico, e legittima con una certa ampiezza le vecchie norme del "protezionismo liberale" (monopoli fiscali, regimi di autorizzazione discrezionale, limiti all'offerta, come gli orari di apertura e chiusura dei negozi)³⁸. In questa fase, anche nella giurisprudenza della Corte si evidenzia la necessità di una legge *antitrust* nazionale come suggerito almeno in un paio di pronunce. La prima è la assai nota n. 223 del 1982, relativa a un dubbio di costituzionalità, dalla Corte escluso, concernente l'art. 2596 c.c. In tale pronuncia la Consulta rinviene per la libertà di concorrenza un fondamento costituzionale nell'art. 41, dal quale fa discendere una duplice finalità: «da un lato, [essa integra] la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, [è diretta al]la protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi»;

(37) In favore della configurazione della libertà di concorrenza come risultante dell'eguale libertà di iniziativa economica di ciascuno, si veda F. GALGANO, *Art. 41*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1982, pp. 11 e segg.; A. BALDASSARRE, *cit.*, 1971, p. 602, ravvisa la tutela costituzionale indiretta della concorrenza nella «garanzia dei presupposti permissivi della libertà di iniziativa economica»; A. PACE, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 328, accoglie invece una visione che mette insieme il 1° e il 2° co. dell'art. 41 Cost., osservando che il «valore presupposto della nostra Costituzione è, piuttosto, la libertà di iniziativa economica, nella configurazione positiva che essa ha nel 1° e nel 2° co. dell'art. 41». All'opposto, G. OPPO (*L'iniziativa economica*, in Aa.Vv., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta costituzionale*, pp. 65 e segg.) esclude che possa ricavarsi dalla mera proclamazione della libertà di iniziativa economica privata un principio antimonopolistico e di tutela della concorrenza, ravvisandolo solo nel limite dell'utilità sociale di cui al 2° co.

(38) Vi sono però tre importanti episodi in controtendenza: il divieto di imponibili di mano d'opera (sent. n. 78 del 1958), la liberalizzazione dell'attività televisiva (sentt. n. 226 del 1974 e n. 202 del 1976) e la declaratoria di illegittimità costituzionale del divieto di brevettazione dei farmaci (sent. n. 20 del 1978).

inoltre, auspica una regolamentazione volta ad assicurare la effettiva tutela del mercato, oggettivamente considerato, ritenendo che «l'auspicata regolamentazione [...] costituisce compito esclusivo del legislatore, a cui spetta disciplinare la materia con l'emanazione di un'opportuna normativa (cioè di una legislazione antimonopolio o *antitrust*)»³⁹.

Con la seconda sent., n. 241 del 1990, decisa proprio a ridosso dell'approvazione della legge *antitrust*, la Corte, nel ribadire la necessità di un intervento del legislatore nazionale in materia al fine di recepire i principi europei, precisa che i fini sociali sarebbero «fatalmente scavalcati o elusi in un ordinamento che consente l'acquisizione di posizioni di supremazia senza nel contempo prevedere strumenti atti a evitare un loro esercizio abusivo», in quanto verrebbero pregiudicate le esigenze della collettività dei consumatori e dei contraenti più deboli, con il risultato di ostacolare proprio quel «programma di eliminazione delle disuguaglianze di fatto [...] che va attuato anche nei confronti dei poteri privati e richiede tra l'altro controlli sull'autonomia privata finalizzati a evitare discriminazioni arbitrarie».

Merita segnalare che quando nel 1990 viene approvata la l. n. 287 – caratterizzata dalla piena riproduzione delle norme europee⁴⁰ e dall'esplicita scelta dell'interpretazione vincolata agli orientamenti delle autorità unionali⁴¹ –, l'art. 1 della medesima legge ravvisa il fondamento della tutela della concorrenza nella libertà, che hanno tutti, di intraprendere e sviluppare iniziative economi-

(³⁹) È interessante osservare come della sent. n. 223 del 1982 siano state offerte in dottrina letture contrastanti: vi è chi la ritiene la prova dell'irrelevanza costituzionale della concorrenza (M. LIBERTINI, *cit.*, 2015, p. 371); mentre per altri la pronuncia (così come quella richiamata subito dopo nel testo) mostra consapevolezza dell'appartenenza alla cornice costituzionale, per la via dei limiti connessi all'utilità sociale, di un'idea di concorrenza in funzione dell'interesse della collettività (R. NIRO, *cit.*, p. 281 e O. PINI, *Sofferenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale nell'interpretazione dei concetti economici*, in *Federalismi.it*, 15, 2020, p. 69).

(⁴⁰) Secondo G. TESAURO (*Mercato e concorrenza tra Costituzione e norme comunitarie*, in *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber Amicorum in onore di Paolo Picone*, a cura di A. Ligustro, G. Sacerdoti, Napoli 2011, pp. 769 e segg., in partic. p. 779), è stato il processo di «osmosi» fra ordinamenti (interno e dell'Unione) a consentire, unito all'apparente indeterminazione di alcuni principi costituzionali, alla nostra Costituzione «di far vivere e far crescere, dandovi tutela, un bene giuridico, 'la concorrenza', contenuto embrionalmente e non certo con chiarezza nell'art. 41 Cost.».

(⁴¹) Anche la giurisprudenza costituzionale si è confrontata con i principi europei in materia di mercato concorrenziale e ha saputo porre attenzione alle diverse sfumature con cui tali principi sono stati e sono tuttora interpretati dall'ordinamento europeo (si veda sent. n. 45 del 2010, ove si precisa che «la nozione di concorrenza di cui al 2° co., lett. e, dell'art. 117 Cost. non può che riflettere quella operante in ambito comunitario»; nello stesso senso si vedano anche le sentt. n. 401 e 430 del 2007 e n. 14 del 2004). Secondo parte della dottrina, che il fondamento (anche costituzionale) della concorrenza in senso sostanziale si rinviene oggi non tanto nella Carta quanto nelle fonti europee in materia, e in particolare nell'art. 3.3 del TUE in raccordo con l'art. 3, lett. b, e con gli artt. 101-102 (oltre che 119-120) del TFUE: così B. CARAVITA DI TORITTO, *I fondamenti europei della concorrenza*, in *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, a cura di M. Ainis, G. Pitruzzella, Bari 2019, pp. 39 e segg.

che. Nello stesso periodo di tempo si avvia, peraltro, il processo di liberalizzazione di diversi mercati in precedenza soggetti a regolazione e a monopoli pubblici.

In seguito alla riforma del Titolo V, l'elaborazione giurisprudenziale entra in una nuova fase, maggiormente concentrata sul rinnovato art. 117, 2° co., lett. e, e dunque sui contorni della "tutela della concorrenza" quale materia di esclusiva competenza legislativa statale.

Sul punto, la Corte ha fatto una scelta interpretativa netta, nel senso di qualificare la concorrenza come materia "trasversale", cioè non definibile con riferimento a una determinata sezione della realtà socioeconomica, ma solo rispetto a fini o risultati da conseguire, che possono essere presenti in tutti i settori. Confermano la natura finalistica e trasversale della "concorrenza" moltissime pronunce della Corte: si vedano, *ex multis*, le sentt. n. 104 del 2014; n. 125 del 2014; n. 38 del 2013; come pure le sentt. n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 14 e 272 del 2004 ⁴².

Inizialmente, però, la trasversalità della materia è stata intesa in senso ampio, ripetutamente ricollegando la competenza statale esclusiva all'esigenza di individuare a livello nazionale, in modo uniforme, il corretto bilanciamento ed equilibrio fra libertà economiche e relativi vincoli ⁴³; frequenti sono infatti i giudizi in cui il vaglio veniva pressoché a coincidere con la pertinenza delle misure oggetto delle disposizioni di volta in volta censurate rispetto alla materia (in particolare per la loro dimensione «macroeconomica»).

Sotto altro profilo, sin da principio, la Corte non si è sottratta al compito di tentare una definizione contenutistica della tutela della concorrenza. Lo ha fatto procedendo per accumulo di decisioni su singole vicende, sulla cui base è arrivata a formulare una enunciazione riassuntiva, senza riuscire però a portare a vera sintesi tali esperienze. Per questa via, si è venuta progressivamente a consolidare una definizione della concorrenza – che può dirsi ormai tralatizia nella giurisprudenza della Corte – caratterizzata dall'accostamento di tre diversi contenuti: a) la "tutela" in senso proprio (coincidente con le norme *antitrust*, ossia con misure legislative intese a contrastare atti e comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati); b) la "promozione" della concorrenza "nel mercato" (concernente in misure legislative dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, al fine della libera-

(⁴²) Sottolinea la necessità di una interpretazione restrittiva della predetta trasversalità, per non alterare irrimediabilmente il disegno di separazione delle competenze B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino 2001, p. 73.

(⁴³) In questa fase la giurisprudenza costituzionale tendeva a vagliare in modo piuttosto lasco gli interventi del legislatore in ambito economico sul presupposto legittimato che essi si dichiarassero attuativi del principio di tutela della concorrenza: in tal senso cfr., *ex multis*, sent. n. 1 del 2008, sulle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico.

lizzazione dei mercati); c) la “promozione” della concorrenza “per il mercato” (consistente nel prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici; va peraltro rilevato che il settore degli appalti e delle concessioni pubbliche è quello più frequentato dalla Corte in materia di concorrenza). Quest’ultima accezione promozionale, attraverso la «tutela della concorrenza», è volta a perseguire finalità di ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentt. n. 83 del 2018, n. 299 del 2012, n. 401 del 2007 e n. 14 del 2004).

In alcune pronunce (ad es., n. 310 del 2011) si riscontra qualche sovrapposizione fra la nozione di libertà d’impresa nel mercato (che sottende libertà individuale di concorrere nel mercato; pluralismo imprenditoriale; concorrenza in senso soggettivo) e quella di concorrenza come bene giuridico (modalità di funzionamento di un mercato, in cui non solo esiste un’effettiva concorrenza fra operatori ma la medesima è volta al perseguimento di finalità date).

La disciplina degli aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra in questa accezione dinamica di concorrenza, che contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali. In tale ambito, l’intervento dello Stato si giustifica quando – per l’accessibilità a tutti gli operatori e per l’impatto complessivo – è volto a incidere sull’equilibrio economico generale.

Anche le “azioni di liberalizzazione” sono ricomprese fra gli strumenti di promozione della concorrenza capaci di “produrre effetti virtuosi per il circuito economico” (sent. n. 200 del 2012). Posto che per liberalizzazione deve intendersi la “razionalizzazione della regolazione”, la Corte rileva come essa incida sull’efficienza e la competitività del sistema economico, condizionando l’agire degli operatori sul mercato. Nel riconoscere che una regolazione «non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentt. n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori», la Corte finisce per ravvisarne il contrasto con la stessa utilità sociale.

4.2. *L’emersione dell’approccio finalistico inteso come effettivo vaglio di finalità*

Con il passare degli anni, la Corte sviluppa una maggiore attenzione al profilo finalistico della tutela della concorrenza, entrando nel merito del vaglio effettivo delle finalità rispetto a cui essa costituisce strumento, con alcune pronunce focalizzate sulla valutazione dell’adeguatezza delle misure rispetto al perseguimento degli obiettivi di sviluppo del mercato (si veda già la sent. n. 175 del 2005).

Un'altra pronuncia che compie passi avanti in tal senso è la n. 94 del 2013, in cui la concorrenza viene descritta come «esistenza di una pluralità di imprenditori [...] che] giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi»; si afferma inoltre che essa «è una delle leve della politica economica del Paese» e che ciò giustifica misure legislative di promozione della concorrenza con «finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini sia delle imprese». Qui, per la prima volta, accanto a un elemento di carattere statico-pluralistico, la concorrenza viene definita anche con un connotato effettivamente di tipo finalistico (miglioramento della qualità dei prodotti; ampliamento della libertà di scelta del consumatore).

Tale mutamento di approccio comporta due rilevanti ricadute. La prima attiene al piano del riparto delle competenze, perché, mediante il vaglio delle norme scrutinate (sia degli interventi legislativi dello Stato nella tutela della concorrenza, sia delle differenti normative regionali in materie di loro competenza, come ad esempio i trasporti locali) al lume del coerente perseguimento di un criterio finalistico, si giunge, sul piano sistematico, a superare una definizione della materia di competenza statale esclusiva come “onnivora”, riconoscendo alle Regioni, in relazione alle proprie sfere di attribuzione, la possibilità di dettare misure incidenti sulla concorrenza, purché pro-concorrenziali e marginali ⁴⁴.

La seconda, strettamente connessa al ragionamento che si sta svolgendo in queste pagine, concerne il piano più generale della garanzia delle libertà economiche e dei loro limiti, nel senso della verifica della coerenza dei limiti introdotti con finalità concorrenziali con il quadro costituzionale. Sotto questo profilo, come è stato ben chiarito in letteratura, risulta infatti tautologico affermare che la materia “tutela della concorrenza” comprende la disciplina *antitrust* e ne condivide le finalità. Tale disciplina, invero, non definisce in sé il bene giuridico tutelato, come confermano le differenti teorie al riguardo che si sono susseguite nel corso degli anni ⁴⁵. Assume un grande rilievo, quindi, il sindacato svolto dalla Corte perché è proprio il quadro costituzionale – e in

(44) In precedenza, invece, si ritenevano appartenenti alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni principalmente «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (*ex plurimis*, sentt. n. 83 del 2018, n. 259 del 2013, n. 242 del 2005 e n. 14 del 2004).

(45) In dottrina individua tale finalità, almeno in termini generali, nella massimizzazione del benessere economico collettivo in chiave di sviluppo economico M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione italiana*, in *Giur. cost.*, 2, 2005, pp. 1429 e segg., in partic. p. 1432; si veda anche L.F. PACE, *Il concetto di tutela della concorrenza, l'art. 117 Cost. e il diritto comunitario: la «costituzionalizzazione» della figura dell'«imprenditore sovvenzionato»*, in *Giur. cost.*, 6, 2004, pp. 4677 e segg.; M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 323, ricostruisce il dibattito osservando che «[è] corrente, al riguardo, contrapporre una visione statica ad una dinamica, una visione strutturalista ad una funzionalista, l'una incentrata sulla pluralità delle imprese e l'altra sulla efficienza economica».

particolare la nozione di utilità sociale – che (in coerenza con il diritto europeo) deve fornire un’indicazione di principio, finalistica, atta a orientare sistematicamente l’interpretazione delle norme della legge ordinaria.

Da quest’angolo visuale, la ricognizione della giurisprudenza costituzionale fa emergere, però, come non sempre il sindacato in discorso risulti chiaramente scandito in quelli che dovrebbero essere due necessari passaggi logici. Il primo consiste nel vaglio dell’intervento normativo censurato alla stregua delle finalità perseguibili da discipline a tutela della concorrenza all’interno del quadro costituzionale, sia pure “illuminato” dal diritto UE (si pensi, ad es., al tema della possibilità di esaurire su un piano puramente economico la nozione di utilità sociale); il secondo attiene invece al test da effettuarsi al lume del principio di proporzionalità e ragionevolezza della misura in funzione del fine tutelato. Peraltro, anche per quanto concerne ognuno dei due passaggi in sé considerato, la giurisprudenza della Corte ha mostrato progressivi affinamenti, come si illustrerà nel prosieguo.

4.3. *L’identificazione delle finalità perseguibili con la tutela della concorrenza*

Sotto il profilo dell’individuazione delle finalità, la Corte ha impiegato del tempo a mettere correttamente a fuoco quali risultati socialmente utili possono giustificare una ragionevole compressione delle competenze regionali su altre materie concorrenti, come pure una diminuzione del pluralismo imprenditoriale volta alla sua più piena tutela in senso sostanziale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale.

Per questa via, si ritorna evidentemente al tema del bilanciamento, centrale nell’elaborazione della Consulta in materia di libertà economiche: tanto il valore della concorrenza quanto la sua promozione attraverso i principi della liberalizzazione non possono operare in automatico o in termini assoluti, ma richiedono di essere modulati per perseguire anche altri principi o valori indicati dalla Carta e/o dal legislatore in attuazione delle disposizioni costituzionali. Solo così può inverarsi, infatti, il paradigma dell’economia sociale di mercato, dopo il Trattato di Lisbona più chiaramente ricavabile anche dal quadro europeo, secondo cui il doveroso intervento pubblico a tutela della concorrenza effettiva non ha carattere assoluto ma strumentale rispetto al complesso di valori e principi espressi dall’ordinamento.

Negli anni è emersa nella giurisprudenza della Corte la precisazione che la concorrenza, come bene giuridicamente tutelato, è una condizione di effettivo funzionamento dei mercati (“concorrenza effettiva”), e che, come tale, non coincide con la “libertà di concorrenza”, che pur ne costituisce un presupposto logico (la libertà individuale di concorrenza può esercitarsi, infatti, anche in direzioni contrarie al benessere del consumatore e allo sviluppo economico).

La Consulta, tuttavia, non di rado ha utilizzato come sinonimi la concorrenza effettiva e il pluralismo imprenditoriale, da intendersi come il favorire la presenza del maggior numero possibile di concorrenti. Ciò è spesso avvenuto nelle pronunce riferite ad appalti, concessioni, e in generale a procedure ad evidenza pubblica: in tale contesto, la Corte ha affermato che la tutela della concorrenza si concretizza nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura al mercato a tutti i soggetti economici, in ossequio alle libertà di circolazione, stabilimento e libera produzione dei servizi derivanti dal diritto europeo (cfr. in tal senso, *ex multis*, le sentt. n. 401 del 2007 e n. 160 del 2009). Pur nell'ambito di una riflessione più ampia, la sovrapposizione si ritrova anche nella sent. n. 94 del 2013.

L'appena riferito approccio manca però di compiere una precisazione riguardo al tipo di concorrenza effettiva che dovrebbe essere giuridicamente tutelata. Sotto questo profilo va considerato che le prime sentenze che hanno fatto uso del concetto di concorrenza in senso non solo statico ma anche dinamico non lo hanno correlato – come comunemente si fa nella letteratura *antitrust* – alla produzione di innovazione (e quindi di efficienza), ma a interventi legislativi di riduzione di squilibri e di favore per lo sviluppo del mercato e l'instaurazione di rapporti concorrenziali (sent. n. 272 del 2004, ma anche n. 14 del 2004).

Si tratta di una impostazione a ben vedere riduttiva, poiché tralascia di considerare una componente essenziale dei mercati dinamicamente concorrenziali, ossia l'efficienza derivante dall'innovazione, anche al prezzo di una (ragionevole) riduzione del numero dei concorrenti. In quegli anni, in effetti, pure ove la Corte ha mostrato di valorizzare la tutela della concorrenza in senso dinamico, mediante misure che favoriscano l'instaurazione di rapporti competitivi (sent. n. 272 del 2004), i concetti impiegati non sembrano però riflettere appieno le categorie e i principi propri del diritto *antitrust*, il che almeno in parte è dipeso dalla diversa struttura del giudizio dinanzi alla Corte rispetto a quello che dà luogo alle decisioni sostanziali sul diritto della concorrenza ⁴⁶.

Una delle prime sentenze che fa invece uso della “nozione antitrust” di concorrenza dinamica (nel senso di finalizzata all'implementazione dell'innovazione nei processi competitivi, nonché all'esistenza di una effettiva possibilità di scelta per il consumatore) è la n. 105 del 2016 relativa a una legge lombarda concernente un obbligo di nuovi servizi gravante su nuovi distributori o gestori di distributori preesistenti, intenzionati a rimodernare il proprio esercizio. La legge è stata ritenuta legittima in quanto il nuovo obbligo è parso proporzionato agli obiettivi perseguiti con la precisazione che una migliore efficienza degli

⁽⁴⁶⁾ Così G. AMATO, *Corte Costituzionale e concorrenza*, in *Mercato concorrenza regole*, 3, 2017, pp. 425 e segg., in partic. p. 426, il quale evidenzia come la Corte, giudicando le leggi in base a ricorsi prevalentemente in via principale, non si trovi mai concretamente ad analizzare condotte anticoncorrenziali.

impianti e quindi dei servizi offerti ai consumatori rientra fra le finalità cui la concorrenza è rivolta.

Sotto questo profilo, di estremo interesse pare anche la recente sent. n. 36 del 2024, relativa all'estensione in favore di soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC, operata da una legge regionale calabrese, della facoltà di sperimentare forme innovative di servizio all'utenza. Nell'occasione la Consulta svolge riflessioni di ordine più generale in merito al contenuto che dovrebbe (o, meglio, non dovrebbe) avere un intervento legislativo volto a disciplinare l'accesso, nell'esercizio di una data attività economica autonoma, a determinate modalità di prestazione: qui, in particolare, a forme innovative di svolgimento del servizio. L'indicazione fornita al legislatore nazionale è chiarissima: un generale divieto per gli operatori del settore di NCC di utilizzare servizi innovativi deve ritenersi contrario ai principi della tutela della concorrenza. La Corte utilizza argomenti, che definisce di carattere sistematico. Il punto di partenza è la nozione stessa di «tutela della concorrenza», presentata nella ormai tradizionale duplice accezione, altrove espressamente qualificata come riflettente quella operante a livello comunitario (si rinvia, ad esempio, alle sentt. n. 299 del 2012 e n. 430 del 2007), da un lato, di contrasto alle condotte delle imprese che possano pregiudicare l'assetto concorrenziale dei mercati, dall'altro, di promozione della competizione fra le imprese. È in quest'ultima prospettiva che la Corte si pone, affermando che le innovazioni «rappresentano il cardine della libertà d'iniziativa economica privata e dell'interazione fra le imprese in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori». Inibire l'impiego di servizi innovativi, prosegue il ragionamento della Consulta, in modo «indistinto», vale a dire senza la preventiva e necessaria ponderazione di eventuali esternalità negative, nuocerebbe infatti al «nucleo essenziale» tanto dell'iniziativa economica privata quanto delle dinamiche concorrenziali che da quest'ultima, in sostanza, derivano. Il divieto di svolgere servizi innovativi nel settore di NCC, ancor più esplicitamente, «determinerebbe un grave sacrificio della libertà d'iniziativa economica privata, senza attuare alcun punto di equilibrio tra il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici coinvolti dalla dinamica competitiva del mercato»⁴⁷.

(47) Merita inoltre di essere messo in luce come, a supporto, per così dire, non strettamente giuridico delle proprie argomentazioni, la Consulta svolga anche considerazioni incentrate sulle caratteristiche attuali del mercato di riferimento, le quali, a suo giudizio, renderebbero ancor più ingiustificata e grave l'evocata lesione del diritto all'iniziativa economica privata. Certamente si tratta, come ben comprensibile, di poche righe ma che vale la pena ricordare perché si dimostrano, in linea generale, pienamente coerenti con le considerazioni che il legislatore dell'Unione ha svolto e ha espressamente posto alla base dei suoi recenti interventi di regolazione in materia di mercati digitali. Ciò in particolare quando qualifica espressamente le conseguenze di quell'indistinto divieto di svolgere servizi innovativi alla stregua di un *vulnus* «ancor più palese in un contesto caratterizzato da incessanti innovazioni tecnologiche, che sfruttano la rete e l'interconnessione fra diverse modalità di trasporto, e dalla ricerca di nuove tipologie di fornitura

4.4. *Sul test di proporzionalità/ragionevolezza*

Per quanto attiene, invece, al vaglio di misure attinenti alla concorrenza al lume della proporzionalità e ragionevolezza, la Corte, quantomeno in un primo periodo, pur riconducendo all'utilità sociale le limitazioni all'iniziativa economica privata introdotte a tutela della concorrenza, ha ommesso di fare contestuale applicazione del test in discorso nella valutazione di eventuali regimi differenziati ⁴⁸; e dunque ha finito per comprimere oltre il necessario l'iniziativa e le competenze delle Regioni, in nome di una generica tutela della dimensione di interesse nazionale nel riparto delle competenze ⁴⁹.

In particolare, dalla lettura di alcune sentenze si ricava l'impressione che ogni limite alla libertà di iniziativa economica venga ritenuto in quanto tale un limite alla concorrenza, a prescindere da una verifica alla stregua dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità ⁵⁰.

Particolarmente eloquente in questo senso è la sent. n. 178 del 2014, riguardante una disposizione di una l. reg. umbra che introduceva un requisito aggiuntivo per la professione di guida turistica rispetto a quelli richiesti per la abilitazione nazionale. La Corte dichiara l'illegittimità della disposizione che avrebbe introdotto una barriera all'ingresso contraria al principio della liberalizzazione e quindi alla concorrenza, senza svolgere alcuna valutazione di ragionevolezza e proporzionalità, mentre nella cultura *antitrust* un limite all'ac-

del servizio, che non è possibile predeterminare in astratto o vietare senza una ponderazione dei costi e dei benefici».

(⁴⁸) Così G. AMATO, *La Corte costituzionale e la concorrenza*, in *La Corte costituzionale e l'economia*, Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti e giuristi, a cura di M. Massa, Milano 2018, p. 190.

(⁴⁹) Cfr. anche la sent. n. 165 del 2014 (che si segnala per un interessante riferimento ai "mercati geograficamente rilevanti"), con la quale la Corte dichiara illegittimi alcuni limiti ed oneri procedurali imposti da una l. reg. della Toscana alle grandi strutture commerciali future nonostante la legislazione statale (l. n. 214 del 2011) consentisse la previsione di limiti ulteriori da parte di Regioni ed enti locali; si afferma nella sentenza che la natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza affidata allo Stato può sempre fungere da limite all'esercizio delle competenze residuali delle Regioni (nel caso di specie, in materia di commercio). Analogamente la sent. n. 104 del 2014, relativa a una legge regionale della Valle d'Aosta che prevedeva limiti agli orari per le attività svolte da esercizi commerciali su suolo pubblico, ritiene tale limite – in quanto posto da una legge regionale – in violazione della concorrenza per il semplice essere limite alla libertà d'impresa (a prescindere da una effettiva valutazione di un limite alla concorrenza).

(⁵⁰) Cfr. la sent. n. 18 del 2012, con la quale la Corte dichiara illegittima una l. reg. della Sardegna che, a garanzia della serietà dell'esercizio del commercio, impediva, salve ragioni di necessità, a chi avesse ottenuto una licenza per svolgere un'attività commerciale di cederla prima di tre anni, rinvenendo in tale limite una barriera all'entrata produttiva di una restrizione alla possibilità di accesso di nuovi operatori. Di identico tenore la sent. n. 178 del 2014, ove la Corte mostra nuovamente anche di identificare (in modo improprio) i principi di libera iniziativa e di concorrenza, colpendo in modo drastico ogni regola che crei una barriera all'ingresso a prescindere dalla sua eventuale irragionevolezza o dal suo effetto discriminatorio.

cesso è ritenuto una barriera all'entrata solo quando risulta irragionevole e/o discriminatorio.

Di recente, tuttavia, l'importanza del test di proporzionalità/ragionevolezza è stata espressamente riconosciuta in alcune pronunce, con riguardo a interventi sia del legislatore statale interferenti in ambiti di competenza regionale, sia del legislatore regionale, incidenti sulla tutela della concorrenza. Interventi che si sono rivelati – al metro di tale sindacato – non rispettosi dei richiamati principi e, dunque, lesivi, a un tempo, della concorrenza e delle attribuzioni rispettivamente della Regione o dello Stato.

In un caso, la Corte, chiamata a pronunciarsi su disposizioni di legge regionale impugnate per invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, si è autorimessa la questione di legittimità costituzionale (ord. n. 35 del 2024) proprio della disposizione di legge statale che si assumeva non rispettata, là dove precludeva il rilascio delle autorizzazioni per il servizio NCC fino all'adozione del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenze taxi e di quelle autorizzate al servizio NCC. In tale disposizione è stata infatti ravvisata la violazione non solo dell'art. 41 – in quanto il blocco o la sospensione delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche non erano riconducibili ad alcun fine di utilità sociale o di protezione della persona – ma anche della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Rinviando alla propria consolidata giurisprudenza (per tutte, le sentt. n. 150 del 2022 e n. 7 del 2021), la Consulta fornisce, nell'occasione, una chiave di lettura incentrata sull'applicazione del principio di proporzionalità, in merito al modo in cui verificare la legittimità costituzionale di «limiti di ordine generale», ovvero, più specificamente, di «blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche», che concretizzino indebiti ostacoli all'accesso al mercato. L'art. 41, 1° co., garantisce, infatti, una libertà formale rispetto a tale accesso al mercato. Certamente, come ben noto e ricordato anche in questa occasione dalla Corte, non vi è lesione della libertà di iniziativa economica privata solo qualora l'applicazione di limiti si giustifichi in vista di tutelare «valori primari attinenti alla persona umana» ovvero all'«utilità sociale». Tuttavia, non sarebbe questo il caso in discorso poiché la disposizione statale parrebbe «rispondere a un'istanza protezionistica» del tutto inaccettabile anche in considerazione dell'«inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti» che, secondo le indicazioni formulate dall'AGCM e più volte fatte proprie dalla stessa Consulta, caratterizza il mercato di cui si discute (nell'ordinanza in oggetto, la Corte rinvia, da ultimo, alla pronuncia n. 8 del 2024) ⁵¹.

⁽⁵¹⁾ Quanto al profilo dell'art. 117, 1° co., Cost., invece, la Consulta offre un ben più concreto e specifico ausilio interpretativo rinviando espressamente alla pronuncia della Corte di giustizia europea resa l'8 giugno 2023, nella causa *Prestige and Limousine SL*. Dando così immediato e più tangibile contenuto ai generali «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»

In seguito, con la sent. n. 137 del 2024 di accoglimento della questione oggetto di autoremissione, la Corte ha rilevato la palese assenza della necessaria «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» nella norma «che consente in concreto all'autorità amministrativa di bloccare a tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio del servizio di NCC, con effetti protezionistici consistenti nell'elevare un'indebita barriera alla libertà di accesso al mercato». Una simile barriera «non solo si è tradotta in un'ulteriore posizione di privilegio degli operatori in questo già presenti – che agiscono in una situazione in cui la domanda è ampiamente superiore all'offerta – soprattutto, ha causato, in modo sproporzionato, un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività», considerato che «[i] servizi di autotrasporto non di linea [...] concorrono a dare “effettività” alla libertà di circolazione, “che è la condizione per l'esercizio di altri diritti”». Pertanto, «nella pur circoscritta distorsione della concorrenza, [...] sono stati indebitamente compromessi, non solo il benessere del consumatore, ma qualcosa di più ampio, che attiene all'effettività nel godimento di alcuni diritti costituzionali, oltre che all'interesse allo sviluppo economico del Paese».

Con riguardo, invece, alla valutazione della conformità al test di ragionevolezza/proporzionalità relativo agli interventi del legislatore regionale incidenti sulla tutela della concorrenza, la Corte ha di recente ribadito (sent. n. 65 del 2025) – in relazione al divieto, imposto dal legislatore calabrese alle imprese funebri, di esercitare servizio di NCC di trasporto, di soccorso e di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti – che «ben può accadere che una misura appartenente a una regolamentazione stabilita dalle regioni in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, si riverberi sulla tutela della concorrenza. Ciò deve ritenersi ammissibile per non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza (sent. n. 430 del 2007 e, nello stesso senso, n. 274 del 2012)». Nella specie, ha, pertanto, ritenuto che, quanto al (diverso) servizio di trasporto di soccorso, la preclusione regionale, che produce «un effetto pro-concorrenziale – identificabile nel mirare a impedire forme di coartazione e pressione indebita esercitabili dalle imprese funebri, ove abilitate a forme di trasporto di soccorso, in quanto operanti in un mercato contiguo –, trova il suo fondamento nella materia della tutela della salute» (in considerazione della «condizione di particolare vulnerabilità corre-

ex art. 117, 1° co., Cost., essa, infatti, si pone il dubbio che la disposizione in parola sia in contrasto con l'art. 49 TFUE e la libertà di stabilimento che tale articolo sancisce; disposizione appunto centrale, nella recente sentenza della Corte di giustizia che ha ad oggetto proprio il (medesimo) tema della verifica di ingiustificate barriere all'accesso al mercato dei servizi del trasporto di persone.

lata alla salute propria o di un parente prossimo» in cui versano gli utenti del servizio) e dunque non solo in un fine di utilità sociale “altro” rispetto alla concorrenza, ma anche nella prevalente competenza concorrente della stessa Regione; quanto invece al servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti, esso «risulta incidere direttamente, e con effetti tutt’altro che marginali, sulla concorrenza. E ciò in quanto inserisce una barriera alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, influenzando negativamente anche sulla libera scelta dei cittadini, in assenza di ragioni di interesse generale» (ancora sent. n. 62 del 2025).

Un’applicazione particolarmente rigorosa del principio di proporzionalità nel contesto delle relazioni fra Stato e Regioni si impone – come di recente affermato dalla Corte (sent. n. 164 del 2025) ancora con riferimento alla disciplina del servizio NCC – «quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione [...] dell’autonomia regionale», richiedendo di valutare se la norma, «tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (*ex plurimis*, sentt. n. 56 del 2020, n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015). In questa luce, gli atti statali contenenti le modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico, l’individuazione delle specifiche tecniche, nonché la previsione di nuovi obblighi e divieti per l’esercizio dell’attività di noleggio con conducente ⁵² ledono la sfera di competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale, dato che introducono misure sproporzionate sia rispetto alla finalità antielusiva, volta a evitare che il servizio NCC possa rivolgersi a una utenza indifferenziata, riservata ai soli titolari di licenze per taxi, sia rispetto alla finalità di assicurare la verifica telematica dei dati contenuti nel foglio di servizio, travalicando il fine concorrenziale.

5. I bilanciamenti interni all’utilità sociale

Attribuire alla clausola generale dell’utilità sociale di cui all’art. 41 la funzione di sfondo assiologico in cui si inscrivono tutti gli obiettivi perseguiti dalla Costituzione ⁵³ ha portato la Corte, in alcune occasioni, a porsi il problema non solo di come contemperare la libertà d’iniziativa economica con l’utilità sociale, ma anche di come realizzare bilanciamenti “interni” fra i diversi

(⁵²) Nella specie era contestata: i) l’imposizione di un vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e l’inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non abbia inizio dalla rimessa; ii) l’esclusione dalla possibilità di stipulare contratti di durata per il trasporto NCC di coloro che esercitano, anche solo in via indiretta, attività di intermediazione; iii) l’obbligo per gli esercenti il servizio NCC di avvalersi esclusivamente dell’applicazione informatica ministeriale per la compilazione del FDSE.

(⁵³) M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2011, pp. 636 e segg.

interessi riconducibili a quest'ultima (o, in senso più ampio, in seguito alla riforma costituzionale del 2022, fra i molteplici limiti di cui al 2° co. della norma in discorso: salute, ambiente, sicurezza, libertà, dignità umana) ⁵⁴.

Tale ultimo profilo è emerso sia in materia di concorrenza, giacché come è stato osservato in dottrina sarebbe improprio bilanciare uno strumento o principio-mezzo, quale è la concorrenza, con l'utilità sociale, sia – e soprattutto – con riguardo a grandi imprese e complessi aziendali di rilevanza strategica per l'economia nazionale, allorquando sono state sottoposte al vaglio della Corte scelte legislative volte a fronteggiare vicende delicate e complesse in ragione dei diversi interessi coinvolti.

Si pensi, ad esempio, alla sent. n. 270 del 2010, in tema di ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (relativa al caso *Alitalia*), in cui la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto la norma-provvedimento che consentiva l'operazione di concentrazione in favore di un unico vettore di trasporto aereo su tutto il territorio nazionale, giustificandola in forza di «preminenti interessi generali», «riconducibili alle clausole generali “utilità sociale” e “fini sociali” dell'art. 41, 2° e 3° co., Cost.». Infatti, secondo la Consulta si trattava di una disciplina derogatoria necessaria a «fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un'impresa [...], che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità [...], peraltro in un settore particolare, notoriamente di importanza strategica per l'economia nazionale, meritevole di distinta considerazione, che esigeva di scongiurare distorsioni e interruzioni suscettibili di ricadute sistemiche in ulteriori comparti» e «anche una grave crisi occupazionale». Ne consegue che, ricondotti gli interessi da bilanciare alle summenzionate clausole generali di cui ai co. 2° e 3° dell'art. 41, «la soluzione realizzata per garantirne la tutela resiste al necessario test di proporzionalità al quale va sottoposta» in quanto consente di «evitare la dissoluzione di un'impresa di rilevanti dimensioni e la dispersione del [suo] valore aziendale».

Le vicende che, però, hanno portato maggiormente alla luce il problema del bilanciamento di una pluralità di interessi coesistenti e confliggenti sono quelle che hanno riguardato complessi aziendali di rilevanza strategica per l'economia nazionale: dapprima il complesso ILVA (sentt. n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018) e poi il Polo petrolchimico di Priolo Gargallo (sent. n. 105 del 2024). In tutti questi casi a venire in gioco è stata la compatibilità fra la prosecuzione dell'attività produttiva di tali complessi aziendali con la tutela della salute e dell'ambiente, da un lato, e la tutela dell'occupazione dall'altro.

Con la sent. n. 85 del 2013 la Corte si è pronunciata sul (primo) decreto ILVA, affermando che i diritti fondamentali tutelati dalla Carta si trovano in rapporto di “integrazione reciproca” che non consente di individuare una prevalenza o una rigida gerarchia dell'uno sugli altri, non potendo alcun diritto

(⁵⁴) R. NIRO, *cit.*, p. 306.

diventare “tiranno” rispetto ad altre situazioni giuridiche costituzionalmente protette.

Con riferimento a queste vicende, la Corte ha più volte riconosciuto la legittimità di norme che attribuiscono al Governo il potere di bilanciare tutela ambientale e interesse alla prosecuzione di attività produttive di interesse strategico nazionale, ribadendo però che il sacrificio della prima dev'essere limitato nel tempo, sì da non eccedere la durata strettamente necessaria per attuare il superamento delle criticità ambientali rilevate ⁵⁵.

È la necessità di «scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore nell'attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, al contempo non sottovalutando la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe» ad avere indotto il legislatore ad autorizzare la prosecuzione dell'attività dell'ILVA. Tale prosecuzione, tuttavia, è ritenuta legittima dalla Corte solo ove siano rispettate una serie di condizioni, la cui definizione è affidata a un provvedimento (l'autorizzazione integrata ambientale) che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento ispirato ai principi di prevenzione, precauzione, partecipazione e pubblicità. Condizioni, quelle indicate, «la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente» e «nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni».

Solo il rispetto di tali condizioni rende non irragionevole secondo la Corte il bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, legittimando la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento dichiarato di interesse strategico nazionale.

Allorquando invece simili condizioni non siano previste e garantite, com'è accaduto con la normativa sopravvenuta a quella oggetto della sent. n. 85 del 2013, la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione dei «limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (sent. n. 58 del 2018). L'aver subordinato la prosecuzione dell'attività d'impresa esclusivamente alla predisposizione unila-

(⁵⁵) Già nelle sentt. n. 127 del 1990 e n. 250 del 2009, la Corte aveva affermato che gli interessi dell'impresa sono “certamente recessivi a fronte di un'eventuale compromissione, se del caso indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive”.

terale di un “piano” a opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati e senza termini specifici, è inteso dalla Corte quale indice rivelatore del fatto che «il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)».

Analogo apparato argomentativo è impiegato nella pronuncia n. 105 del 2024 sul caso *Priolo*. Ancora una volta la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla “sostenibilità costituzionale” – al metro degli interessi in gioco: e cioè vita e salute umana (artt. 2 e 32); ambiente, biodiversità ed ecosistemi (art. 9); nonché dei limiti che si impongono, ai sensi dell'art. 41, 2° co., nel testo riformato nel 2022, all'iniziativa economica, e quindi, accanto alla salute e all'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana – di una normativa che ha autorizzato la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento dichiarato di interesse strategico nazionale (e sottoposto a sequestro giudiziario). Autorizzazione subordinata, questa volta, all'eventualità che «nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, [siano] state adottate [dal Governo] misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

Nonostante la riforma del 2022 abbia inciso sui parametri costituzionali evocati – consacrando direttamente all'art. 9 il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana ed esplicitando, fra i limiti allo svolgimento dell'iniziativa economica, quelli della tutela dell'ambiente e della salute –, la prospettiva non è mutata.

I valori ambientali non possono comunque godere – per quanto ribadito dalla Corte in ordine alla inammissibilità di valori e principi “tiranni” – di una tutela assoluta, gerarchicamente sovraordinata rispetto a qualsiasi altro interesse o principio, ma devono essere bilanciati con altri valori o interessi, nell'ambito di soluzioni compromissorie, almeno a carattere transitorio.

Tali soluzioni, tuttavia, devono obbedire ad alcune condizioni minime (essere individuate in un provvedimento amministrativo adottato all'esito di un'adeguata attività istruttoria, ed essere sorrette da congrua motivazione), non espressamente previste dal legislatore, ma esplicitate dalla Corte in via interpretativa. La declaratoria di illegittimità costituzionale consegue allora alla mancata configurazione di tali soluzioni come misure “interinali”, volte a consentire «di non interrompere un'attività produttiva ritenuta di rilievo strategico per l'economia nazionale o per la salvaguardia dei livelli occupazionali,

nel tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale e riattivare gli ordinari meccanismi procedurali previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006». Condizioni, quindi, comunque necessarie per ritenere non irragionevole il bilanciamento dei valori costituzionali in gioco e, conseguentemente, non violato l'universo prescrittivo trattenuto dall'art. 41, 2° co.⁵⁶.

6. Le cooperative

Nella costellazione di previsioni costituzionali concernenti i rapporti economici uno spazio rilevante è occupato dall'art. 45, che reca al proprio interno l'espresso riferimento a due tipologie di imprese, la "cooperazione" e l'"artigianato": dell'una, la legge è chiamata a promuovere e favorire l'incremento, assicurandone, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità; dell'altro, la legge provvede alla tutela e allo sviluppo.

Il favore manifestato verso queste forme di attività produttive ben si spiega nell'ottica del più sopra richiamato pluralismo economico che connota il Titolo III della Costituzione e di cui sono espressione anche queste forme di impresa, in grado di incentivare fattori di diffusione del potere economico e di controllo della ricchezza. Analoga finalità, del resto, può rinvenirsi nella piccola impresa agricola di cui all'art. 47, 2° co. (ove ci si riferisce testualmente alla «proprietà diretta coltivatrice»): tipologia imprenditoriale che viene in evidenza per il profilo dell'incentivo all'accesso del risparmio popolare a questa forma di proprietà, come pure, in altro e diverso ambito, all'investimento azionario «nei grandi complessi produttivi del Paese», menzionato dal medesimo comma della previsione in discorso.

Focalizzandoci sulla cooperazione, essa, così come disegnata dall'art. 45, si colloca alla stregua di un terzo genere tra impresa privata capitalistica e impresa pubblica. Il cuore del precetto, che ruota attorno alla «funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata», è stato ben colto dalla giurisprudenza costituzionale. E ciò anche se, specie in una prima fase, le pronunce che si sono occupate di cooperative hanno principalmente riguardato istituti e disposizioni appartenenti al diritto del lavoro e della previdenza, al diritto agrario, al diritto tributario. La fondamentale differenza tra le società cooperative e le altre imprese è richiamata, infatti, in tali decisioni come contesto sistematico per valutare le norme che di volta in volta vengono prese in considerazione.

Solo in tempi recenti, si rinvencono alcune sentenze che hanno invece

⁽⁵⁶⁾ Sul tema, in dottrina, si veda L. BUTTI, *"Ambiente come diritto fondamentale" e "Non esistono diritti tiranni"*. Come la Corte costituzionale concilia questi due principi, in *Riv. giur. amb. online*, settembre 2023.

scrutinato la disciplina di diritto sostanziale che regola la struttura e il funzionamento delle società cooperative in quanto tali, spesso con riferimento a società cooperative bancarie (banche popolari e banche di credito cooperativo) di cui ci si occuperà nel paragrafo successivo.

Una fra le prime sentenze della Corte che si sofferma chiaramente sulle specificità delle cooperative è la n. 408 del 1989, nella quale si legge che «anche se alla protezione costituzionale della cooperazione si attribuisce una finalità che va oltre la generica tutela di categorie produttive deboli, in quanto si estende al riconoscimento e alla promozione di una forma di produzione alternativa a quella capitalistica, la giustificazione della protezione stessa è comunemente rinvenuta nella più stretta inerenza che la “funzione sociale” presenta nell’organizzazione cooperativistica rispetto a quella che la detta funzione riveste nelle altre forme di organizzazione produttiva. Funzione sociale che qui viene individuata nella congiunta realizzazione del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa (cfr., per particolari aspetti, gli artt. 43, 44, 46 e 47, ma, su un piano più generale, gli artt. 1, 2, 3 e 4 della Costituzione)».

Il riferimento dell’art. 45 alla “funzione sociale” non opera, quindi, come limite esterno, alla stregua di quello contenuto nell’art. 42 in materia di proprietà privata o di quello del riferimento all’“utilità sociale” opponibile all’iniziativa economica privata *ex* art. 41, bensì esprime l’intrinseca finalità che sorregge l’impresa cooperativa rispetto alle altre attività di impresa.

La sent. n. 86 del 2022, valorizzando il ruolo mutualistico delle cooperative come strumento di democrazia economica, ritiene irragionevole l’esclusione delle medesime dalla platea dei soggetti beneficiari di aiuti statali per l’emergenza Covid-19, poiché esse svolgono funzioni sociali analoghe ad altre imprese ammesse agli aiuti.

La sent. n. 150 del 2022 rinviene la compatibilità con il dettato costituzionale dell’imposizione alle sole cooperative dedite alla intermediazione di lavoro, in aggiunta alle garanzie generalmente richieste a tutti gli altri operatori, della ulteriore condizione della necessaria partecipazione di un fondo mutualistico nella compagine sociale, ritenendo giacché che tale disciplina non sacrifica irragionevolmente la funzione sociale della cooperazione, mirando a realizzare un obiettivo generale di tutela dei lavoratori in una fattispecie di «dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro (sent. 250 del 2021)».

Il percorso giurisprudenziale appena riferito si è arricchito, da ultimo, di un ulteriore tassello con la sent. n. 116 del 2025. Con tale pronuncia la Corte non si è limitata a dichiarare parzialmente illegittimo l’art. 12, 3° co., d.lgs. n. 220 del 2002, nella parte in cui prevedeva lo scioglimento automatico delle cooperative che si sottraevano formalmente alla vigilanza ministeriale, ma ha colto l’occasione per riaffermare un principio sostanziale, secondo cui la tutela dell’interesse pubblico non può comprimere la dimensione economica e sociale dell’im-

presa cooperativa. La Corte richiama altresì la differenza tra l'impresa cooperativa e la società *benefit*: mentre quest'ultima aggiunge al profitto finalità di beneficio comune, la cooperativa integra strutturalmente valore economico e valore sociale, rappresentando una forma avanzata di economia civile. Viene segnalato, infine, il rischio di *chilling effect* derivante da politiche legislative eccessivamente punitive, che possono scoraggiare l'esercizio di una libertà economica a rilevanza costituzionale, lanciando un monito al legislatore ad agire per incoraggiare lo sviluppo delle cooperative in quanto idoneo strumento a disposizione dei cittadini per realizzare l'interesse pubblico ⁵⁷.

7. Le imprese e i contratti bancari nel prisma della tutela del risparmio

7.1. L'art. 47 nella giurisprudenza costituzionale

In una ricognizione volta a misurare l'impatto della giurisprudenza della Corte sulla discrezionalità del legislatore riguardo ai rapporti economici, si è scelto di dare autonoma rilevanza alle imprese bancarie in virtù del fatto che, trovando la tutela del risparmio un diretto riconoscimento nell'art. 47, quest'ultima previsione – pur se interpretata nel più tradizionale dei modi, e cioè come riferita unicamente alle attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito, ossia alle attività tipiche del settore bancario – costituisce, accanto all'art. 41, un secondo “aggancio costituzionale” per le medesime.

Il riferimento appena compiuto all'art. 47 impone però di svolgere qualche considerazione preliminare a proposito dell'utilizzo, o per meglio dire del sottoutilizzo, che di tale disposizione è stato fatto nell'arco di questi settant'anni. Al di là della appena rammentata diffusa tendenza a ridurre al settore bancario la portata della previsione – rispetto alla quale solo di recente si riscontra qualche sentenza che si muove, invece, in un orizzonte più ampio, come la n. 32 del 2024, che riconduce all'art. 47 anche il risparmio in funzione previdenziale connesso alle assicurazioni sulla vita ⁵⁸ –, va, infatti, rilevato che,

(⁵⁷) Viene così ripreso un concetto di sussidiarietà orizzontale già splicitato in tema di enti del Terzo settore nella sent. n. 131 del 2020, ove la Corte ha affermato che agli ETS «è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare assieme ai soggetti pubblici alla realizzazione del pubblico interesse» e di «quel principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, 4° co., Cost.».

(⁵⁸) Nel dibattito dottrinale è prevalso l'orientamento che reputa il riconoscimento costituzionale del «risparmio in tutte le sue forme» come concernente non il risparmio in sé (che già gode della tutela dell'art. 42 Cost., in quanto forma di proprietà), né come limitato a quello che rifluisce nel circuito dell'attività bancaria, bensì come comprensivo di tutte le risorse finanziarie destinate a entrare nel circuito economico. In questa prospettiva, può dirsi che l'art. 47 è “l'ombrello costituzionale” cui sono riconducibili le regolamentazioni, in senso lato, di tutte le attività finanziarie. Evidentemente, questo non implica che tutte le forme di risparmio debbano

nelle molteplici pronunce che prendono direttamente o indirettamente in considerazione l'art. 47, esso è quasi sempre affiancato ad altri parametri costituzionali anche non concernenti i rapporti economici. Ad eccezione poi della appena menzionata sent. n. 32 del 2024, non si rinvencono altri casi di declaratorie di incostituzionalità fondate sull'art. 47; e ciò si spiega in ragione della particolare interpretazione che la Corte, per lungo tempo, ha mostrato di dare alla predetta norma, attribuendole natura programmatica e non immediatamente precettiva. Secondo quanto affermato ripetutamente dalla Corte, l'art. 47 si limiterebbe a segnare un indirizzo politico rivolto al legislatore, idoneo a fungere da ispirazione per la normativa in materia, con l'unico limite della vera e propria contraddizione o compromissione del principio stesso (fra le molte in questo senso, cfr. le sentt. n. 19 del 1975; n. 143 del 1982 – ove si legge che l'art. 47 «contiene soltanto un principio politico a cui dovrà ispirarsi la futura normativa [...] con l'unico limite costituito dalla vera e propria contraddizione o compromissione dell'anzidetto principio politico, sancito dalla norma costituzionale»; n. 143 del 1995; n. 73 del 1996; n. 149 del 2021; n. 29 del 2002) ⁵⁹.

7.2. *Le imprese bancarie*

Nonostante l'appena riferita, diffusa lettura dell'art. 47, si rinvencono alcune pronunce concernenti il settore bancario – aventi per oggetto sia la conformazione giuridica delle imprese, sia i contratti (d'impresa) attraverso cui viene esplicata l'attività –, meritevoli di essere segnalate per le modalità con cui la Corte ha svolto il suo sindacato circa i limiti imposti all'iniziativa economica privata.

Pur essendo relativamente poche e per la maggior parte di non fondatezza (o in qualche caso di inammissibilità), esse si confrontano, infatti, con molteplici profili di particolare interesse: 1) l'evoluzione del quadro ordinamentale sulla spinta del processo di costruzione del mercato unico europeo e dello spostamento in sede sovranazionale, sin dal Trattato di Maastricht, delle decisioni di

godere nel nostro ordinamento della medesima tutela (si veda A. SCIARRONE ALIBRANDI, *Considerazioni conclusive*, in *Riflessioni in Sapienza, I cinquant'anni della Consob*, Atti del Convegno alla Sapienza Università di Roma, 24 ottobre 2024, a cura di P. Deriu e V. Caivano, Roma 2025, pp. 298 e segg.); conferma la necessità di graduare la tutela la sent. n. 52 del 2010, in tema di contratti derivati di enti locali.

(⁵⁹) Per altri riferimenti si veda: *La tutela del risparmio. Quaderno di sintesi della giurisprudenza costituzionale*, a cura di G. Ariolli, 2008, *cortecostituzionale.it*. Sulla portata programmatica dell'art. 47 Cost., che pure non ne consentirebbe alcuna compromissione da parte del legislatore, in dottrina si veda V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, p. 34, nota 5. Più di recente, sostengono invece la precettività della norma D. ROSSANO, *La nuova regolazione delle crisi bancarie: risoluzione e tecniche di intervento*, Torino 2017; G. DE MINICO, *La Costituzione difende il risparmio. E il legislatore?*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2002, pp. 1 e segg.

politica monetaria e, dal 2013, dell'attività di vigilanza; 2) il riconoscimento della pervasività della normativa europea con conseguente forte limitazione della discrezionalità del legislatore nazionale; 3) l'esplicito rilievo attribuito al mutamento degli scenari di mercato al fine di giustificare scelte legislative innovative quanto ai modelli organizzativi; 4) la consapevolezza dell'inestricabile intreccio, nella materia in discorso, fra le garanzie costituzionali della libertà d'impresa e della proprietà (gli artt. 41 e 42 vengono quasi sempre evocati insieme); 5) la posizione di squilibrio intercorrente fra la banca e il cliente nelle dinamiche contrattuali.

Per quanto riguarda le pronunce concernenti la conformazione delle imprese, per una migliore comprensione del discorso occorre muovere da una premessa relativa al diritto societario "ordinario" (di cui il diritto societario bancario costituisce una specificazione). Nonostante l'ordinamento societario, costituendo regolazione dell'esercizio in forma collettiva dell'attività d'impresa, sia pacificamente riconducibile all'art. 41, assai di rado esso è stato sottoposto al vaglio costituzionale e ancor più rari sono i casi in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni ⁶⁰. Tale scarsità di pronunce è stata spiegata nel senso di una sostanziale, pressoché piena, conformità del medesimo ai principi della Costituzione ⁶¹. Ma ancor prima va messo in luce che le caratteristiche stesse di tale forma di proprietà rendono più improbabile il rischio per il legislatore di compiere scelte che arrivino a snaturare l'istituto societario ⁶², come pure a non rispettare il nucleo essenziale della proprietà azionaria ⁶³, così interferendo con la garanzia costituzionale della proprietà privata e della libertà d'impresa.

Per le società "ordinarie", peraltro, non ci sono stati mutamenti di sorta nemmeno in conseguenza dell'integrazione europea, giacché, come è noto, il diritto societario non è armonizzato, con la conseguenza che – fermo restando il rispetto dell'art. 16 della Carta UE – ampio spazio è lasciato alla discrezionalità del legislatore nazionale nella scelta dei vincoli cui subordinare la

(⁶⁰) Alcune pronunce sono di natura competenziale e si trova affermato il seguente principio: «la disciplina delle società non riguarda i soggetti di questa o quella attività economica, ma riguarda, in generale, le forme di esercizio collettivo dell'impresa e pertanto non può non avere quel carattere unitario che le deriva soltanto dall'essere posta dalla legislazione statale» (ci si riporta dunque al limite del diritto privato).

(⁶¹) Ad esempio, A. Amatucci a p. 198 nel volume sui cinquant'anni della Corte, evidenzia la complessiva tenuta del Libro V del c.c. e delle profonde riforme successive che hanno caratterizzato società di capitali e cooperative.

(⁶²) Come accadrebbe, ad es., nell'eventualità di una disciplina volta a traslare il potere di nomina e di revoca (della maggioranza) degli amministratori al di fuori dell'organo rappresentativo della collettività dei soci per assegnarlo a gruppi o entità "terze" (ad es., a rappresentanze sindacali, ai creditori).

(⁶³) Che potrebbe invece essere leso nell'eventualità di una disciplina di individuazione dei criteri di determinazione del valore di rimborso delle azioni/quote di partecipazione che producano effetti in senso lato espropriativi della partecipazione.

selezione dei singoli modelli societari/associativi e nell'apprezzamento dell'interesse generale al quale ancorare quei limiti (la Corte di giustizia europea ha, in effetti, sanzionato tale apprezzamento solo quando il bilanciamento tra interesse generale e interesse dei privati è formulato in assenza manifesta di una base di ragionevolezza).

Discorso diverso va fatto, invece, per le società bancarie. Qualificate come imprese, solo alla fine degli anni Ottanta, per effetto dell'armonizzazione europea e di un significativo processo di privatizzazione che segna, anche sul piano dogmatico, la definitiva conferma che l'attività del settore del credito non va più intesa come servizio pubblico, esse operano in mercati regolati proprio in ragione della rilevanza degli interessi incisi dall'esercizio delle relative attività. E tale rilevanza si riflette sul potere conformativo del legislatore, dilatandone l'ampiezza sino a ricomprendere non solo, come accade per il diritto societario comune, il piano dell'organizzazione (ossia le regole che disciplinano il funzionamento e le competenze degli organi sociali), ma anche quello dell'impresa in quanto tale e della sua «sana e prudente gestione» (ossia le regole concernenti il governo prudenziale del rischio e la prevenzione/risoluzione delle situazioni di crisi della banca). A fronte di previsioni che – in nome di interessi generali, *in primis* la stabilità del mercato – conformano significativamente le forme organizzative e le modalità di esercizio di tali attività, non stupisce quindi un più frequente (anche se, in termini assoluti, comunque, raro) ricorso alla Corte per una valutazione di costituzionalità.

Già negli anni Novanta alla Consulta sono giunte alcune questioni strettamente connesse a sopravvenuti mutamenti nella conformazione del mercato bancario e della raccolta del risparmio (tutti aventi a che fare con vicende in senso lato di passaggio dal pubblico al privato), che sono state decise proprio tenendo in considerazione tali mutamenti.

Una prima vicenda ha riguardato la privatizzazione dell'Amministrazione postale (di poco successiva alla trasformazione delle banche in imprese): come rilevato dalla Corte in due pronunce del 1995 (n. 187 e n. 508), una volta caduta ogni differenza tra l'amministrazione postale dei servizi di bancoposta e gli altri istituti di credito in ordine alla funzione di raccolta del risparmio, la disposizione normativa che prevedeva la sottrazione dei libretti postali di risparmio e dei buoni postali di risparmio dal sequestro e dal pignoramento è stata considerata un privilegio ingiustificato e perciò lesivo del principio di eguaglianza *ex art. 3*. In particolare, nella sent. n. 187 del 1995, si legge che «la norma impugnata produce un effetto distorsivo della concorrenza in questo settore del mercato dei capitali. Essa si riflette infatti in un privilegio ingiustificato dei titolari di crediti iscritti in libretti di risparmio postali, i quali vengono sottratti al principio dell'art. 2740, 1° co., cod. civ.»⁶⁴.

(⁶⁴) La stessa *ratio* è alla base della declaratoria d'illegittimità costituzionale – operata con sent. n. 508 del 1995 – della distinta, sebbene analoga, previsione (art. 175, 1° co.) del T.U. delle

Un'altra vicenda ha riguardato invece le fondazioni di origine bancaria, nuovi istituti nati negli anni Novanta nell'ambito della riforma del sistema creditizio volta a separare l'attività bancaria da quella filantropica. Con riguardo a tali enti, la Corte si è pronunciata più volte: dapprima, con la sent. n. 163 del 1995 e con le sentt. n. 341 e n. 342 del 2001, ha riconosciuto gli enti conferenti come parte del sistema del credito durante la fase transitoria di ristrutturazione; successivamente, in particolare con le sentt. n. 300 e n. 301 del 2003, ha chiarito che tali enti non appartengono più all'ordinamento del credito e del risparmio, ma vanno ricondotti all'ordinamento civile tra i soggetti non profit che perseguono in via esclusiva finalità di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico.

7.3. *La regolazione europea*

In una seconda fase, la Corte si è trovata a confrontarsi da vicino con la circostanza che, come si è già accennato, le banche sono assoggettate a una pervasiva regolazione europea, concernente tanto lo svolgimento dell'attività d'impresa, quanto i contratti attraverso cui tale attività si estrinseca. Nell'affrontare questioni bancarie, quindi, la Corte si è dovuta confrontare con il quadro regolatorio unionale ed è stata chiamata a trattare il delicato tema dei rapporti fra fonti (in alcuni casi, si è anche verificato un dialogo più o meno a distanza fra le Corti: si pensi alla vicenda delle banche popolari o al caso *Lexitor*)⁶⁵.

In questa prospettiva, è interessante allora anzitutto rammentare la sent. n. 224 del 1994, che decide di un ricorso in via principale delle Province autonome di Bolzano e di Trento, della Regione Trentino-Alto Adige e della Regione autonoma della Sardegna volto a ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei confronti di varie disposizioni del d.lgs. n. 385 del 1° settembre 1993, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB), ritenute lesive delle competenze assegnate nel settore del credito alle ricorrenti. La Corte esclude la sussistenza di tali lesioni, soffermandosi sulla riconfigura-

disposizioni in materia postale che non consentiva di sottoporre a sequestro o a pignoramento i buoni postali di risparmio, tranne che per ordine dell'autorità giudiziaria in sede penale. In questo caso, peraltro, la Corte ha evidenziato come la ragione originaria della regola speciale di immunità del risparmio postale da misure cautelari o esecutive, e cioè l'intento di favorire la diffusione del risparmio tra le categorie più povere, fosse legata a un tipo di società prevalentemente contadina ormai superato, aggiungendo che, del resto, questo favore appariva *ab origine* «non del tutto appropriato», non essendo esso accordato analogamente ai depositi presso le casse rurali.

⁽⁶⁵⁾ Piena consapevolezza della necessità di verificare scelte legislative nazionali «alla luce delle regole europee che chiamano gli Stati membri dell'Unione, nella risoluzione delle crisi del settore creditizio, ad assicurare il funzionamento della vigilanza prudenziale e la stabilità finanziaria» si rinviene anche nella sent. n. 225 del 2022 sulle banche venete, che però si ferma al vaglio di inammissibilità.

zione del mercato bancario italiano per effetto dell'integrazione europea. Secondo la Consulta, il TUB si caratterizza per essere «conseguenza diretta e necessaria del nuovo assetto istituzionale del sistema bancario introdotto dalla normazione comunitaria. Tale assetto – muovendo dalla qualificazione della banca come impresa (si veda art. 1, primo alinea, della direttiva 77/780 e art. 1, n. 1 della direttiva 89/646) nonché dalla esigenza di armonizzazione tra le discipline nazionali – è stato orientato verso l'adozione di un modello unico di banca (banca cd. “universale”) che ha condotto al superamento dei diversi moduli organizzativi connessi ai vari tipi di crediti speciali, determinando un effetto di “despecializzazione istituzionale”».

Molto interessanti sono due successive sentenze della Corte – la n. 287 del 2016 e la n. 99 del 2018 – entrambe concernenti, sia pure sotto profili diversi, la legittimità costituzionale della disciplina in materia di trasformazione delle banche popolari in S.p.A. (contenuta nel d.l. n. 3 del 2015 – Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti –, che ha modificato il TUB del 1993).

Le due pronunce affrontano il tema da due angolazioni distinte: la sent. n. 287 del 2016, in ordine al divieto di conservazione della forma cooperativa per banche aventi attivi superiori alla soglia di otto miliardi (art. 29, co. 2°-bis, TUB); la sent. n. 99 del 2018, con riguardo al potere della banca di limitare o rinviare, in tutto o in parte e senza limiti di tempo, il rimborso delle azioni del socio recedente, «laddove ciò sia necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca» (art. 28, co. 2-ter, TUB). Il primo profilo attiene alle “condizioni d'uso” della forma cooperativa per l'esercizio di una attività bancaria e sollecita riflessioni sulla compatibilità di limiti quantitativi alla fruibilità di un determinato modello organizzativo con la libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41; il secondo profilo concerne, invece, il diverso problema dei margini entro i quali sia conforme all'art. 42, una regola che comprima l'interesse del socio dissenziente dall'operazione a conseguire tempestivamente l'integrale rimborso delle proprie azioni in ragione di superiori istanze di salvaguardia della stabilità patrimoniale e finanziaria della banca.

Con la sent. n. 287 del 2016, la Corte ha respinto il ricorso proposto dalla Regione Lombardia, facendo rientrare nella discrezionalità del legislatore la fissazione della soglia al cui superamento scatta l'obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni. E ritenendo che tale discrezionalità fosse stata esercitata in modo non manifestamente irragionevole né sproporzionato all'obiettivo perseguito, nel momento in cui sono state ricondotte all'ambito delle aziende di credito tenute a trasformarsi in società per azioni le banche popolari più significative – per credito erogato, numero di sportelli e personale impiegato – nel panorama nazionale ⁶⁶.

(⁶⁶) La Regione Lombardia aveva lamentato inoltre la lesione, da parte dello Stato, della competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali,

Ancora più interessante è la sent. n. 99 del 2018, nella quale la Consulta si preoccupa, anzitutto, di mettere chiarezza nell'inquadramento delle fonti di produzione delle norme sugli elementi computabili nel capitale di qualità primaria delle banche aventi forma di società cooperativa. E ciò sia con riguardo al nesso esistente tra diritto europeo e discrezionalità attuativa del legislatore domestico, sia con riguardo alla ricostruzione della scelta operata dall'art. 28, co. 2°-ter, TUB, di rimettere alla Banca d'Italia il potere di disciplinare le modalità di limitazione del diritto al rimborso dei soci recedenti «anche in deroga a norme di legge».

Per quanto concerne poi più specificamente la scelta di merito compiuta dalla disciplina dei limiti di rimborso, la Corte ha escluso la sussistenza di una fattispecie "espropriativa", ritenendo che tale disciplina, qualora letta sistematicamente e cioè alla stregua dei criteri indicati dall'art. 10, par. 3, del Regolamento Delegato (e ripresi dalla Banca d'Italia nella Parte terza, cap. 4, Sez. III.1, della Circolare n. 285 del 2013), consente di sacrificare la posizione del socio recedente solo «nella misura e nello stretto tempo in cui ciò sia necessario per soddisfare le esigenze prudenziali», imponendo al tempo stesso «agli amministratori il dovere di verificare periodicamente la situazione prudenziale della banca e la permanenza delle condizioni che hanno imposto l'adozione delle misure limitative del rimborso e di provvedere ove esse siano venute meno» ⁶⁷.

aziende di credito a carattere regionale» (art. 117, 3° co., Cost.). Rispetto a tale censura, la Corte ha stabilito che la normativa impugnata costituisce espressione della competenza esclusiva trasversale dello Stato nelle materie della «tutela del risparmio», della «concorrenza» e dell'«ordinamento civile». Le attribuzioni statali in queste materie prevalgono anche su un'eventuale, e in ogni caso marginale, competenza concorrente regionale in tema di aziende di credito di interesse regionale. Questa prevalenza esclude inoltre che per l'esercizio delle attribuzioni statali siano necessarie forme di raccordo con le Regioni.

(⁶⁷) È appena il caso di precisare che, ove fosse (stata) accertata dalla Corte l'idoneità della disciplina dei limiti al rimborso a comprimere in modo intollerabile il diritto di proprietà del socio recedente, nella conformazione che gli viene impressa dall'ordinamento italiano ed europeo, l'unica via percorribile sarebbe (stata) quella di pronunciarsi nel senso dell'incostituzionalità dell'art. 28, co. 2°-ter, TUB, o comunque quella di sottoporre alla Corte di Giustizia la questione di compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali sia dell'art. 29 del CRR, sia dell'art. 10 del Regolamento Delegato. Come osservato in dottrina, infatti, anche per le società bancarie se è concepibile che il legislatore, in considerazione di un superiore scopo generale, possa sopprimere (o consentire agli organi sociali di sopprimere) singoli diritti amministrativi e finanche legittimare l'ablazione della qualità di socio, ciò che si sottrae all'esercizio del potere regolativo pubblico o privato è l'esito di una "espropriazione" della sostanza economica della partecipazione, indipendentemente dalla natura del fine perseguito e quindi anche ove esso si identifichi con l'interesse generale alla stabilità bancaria. Vi è, infatti, ormai un consenso generalizzato sulla possibilità di ricondurre la partecipazione sociale nel novero dei «beni» protetti dalla garanzia costituzionale della proprietà, secondo un indirizzo del resto da tempo praticato dalle Corti Europee nonché, e in particolar modo, sulla necessità di rintracciare il nucleo minimo di quella tutela nel diritto del socio di non vedersi privato del valore del proprio investimento.

Nel caso specifico la posizione della Corte è stata peraltro confermata dalla sent. 16 luglio 2020, causa C-686/18, della Corte di giustizia europea ⁶⁸.

Oltre che per i due profili appena rammentati, la sent. n. 99 del 2018 merita, infine, di essere segnalata anche perché essa muove dall'assunto di fondo secondo cui la riforma in discorso avrebbe inteso promuovere il passaggio delle maggiori banche popolari al modello azionario in quanto connotato, rispetto al tipo cooperativo, da una maggiore contendibilità e facilità di accesso al mercato mobiliare e quindi più idoneo a garantire un più intenso controllo da parte dei soci sull'operato degli amministratori, come pure più immediate possibilità di raccolta di nuovo capitale di rischio in ipotesi di carenza di mezzi propri.

Si rinviene, quindi, nel mutato scenario di mercato la giustificazione di scelte legislative nazionali impattanti in modo non marginale sulla configurazione del modello organizzativo di una determinata tipologia di impresa bancaria (nel caso specifico, un modello peculiare – quello delle popolari – in quanto connotato da scopi solidaristici e funzione sociale dell'iniziativa economica). Più precisamente, la Corte ha cercato di evidenziare ragioni strutturali a fondamento delle misure normative da vagliare. Essa si è sforzata di ricollegare le misure sottoposte al suo esame all'esigenza di sostenere e conservare il processo economico, in un'insistita sottolineatura del carattere evolutivo e adattativo dei fenomeni di mercato, che si compendia nella necessità di tenere conto della lunga durata e del costo sociale necessario per riequilibrare le loro tendenze spontanee.

Un ragionamento analogo, ma con minor respiro europeo, viene svolto anche nella sent. n. 149 del 2021 sul gruppo bancario cooperativo, ove la non

(⁶⁸) Secondo la Corte di giustizia europea non contrasta con il diritto comunitario l'art. 1 del d.l. n. 3 del 24 gennaio 2015 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), sia nella parte in cui si prevedono, in caso di recesso dei soci, limitazioni o differimenti circa il rimborso delle relative quote di proprietà, sia nella parte in cui si stabilisce la trasformazione in società per azioni di quelle banche che oltrepassano una certa soglia di attivo (8 miliardi di euro). L'art. 29 del Regolamento n. 575 del 2013, l'art. 10 del Regolamento delegato n. 241 del 2014, nonché gli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea non ostano alla normativa di uno Stato membro che vieta alle banche popolari stabilite nel territorio di quest'ultimo di rifiutare il rimborso degli strumenti di capitale, ma che consente a tali banche di rinviare per un periodo illimitato il rimborso della quota del socio recedente e di limitare in tutto o in parte l'importo di tale rimborso, a condizione che i limiti di rimborso decisi nell'esercizio di tale facoltà non eccedano quanto necessario, tenuto conto della situazione prudenziale di dette banche, al fine di garantire che gli strumenti di capitale da esse emessi siano considerati strumenti del capitale primario di classe 1, alla luce, in particolare, degli elementi di cui all'art. 10, par. 3, del Regolamento delegato n. 241 del 2014. Gli artt. 63 e seguenti TFUE non ostano alla normativa di uno Stato membro che fissa una soglia di attivo per l'esercizio di attività bancarie da parte di banche popolari stabilite in tale Stato membro e costituite in forma di società cooperative per azioni a responsabilità limitata, al di sopra della quale tali banche sono obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre l'attivo al di sotto di detta soglia o a procedere alla loro liquidazione, a condizione che tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi di interesse generale che essa persegue e non ecceda quanto necessario per il loro raggiungimento.

fondatezza delle questioni sollevate in relazione al prelievo cui sono soggette le banche di credito cooperativo (BCC) che conferiscano l'azienda a una S.p.A. autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria (cd. opzione *way out*) viene giustificata nel segno della capacità della disciplina censurata di salvaguardare e promuovere il credito cooperativo all'interno di un mutato scenario di mercato. Più precisamente, la disposizione contestata è ritenuta coerente con la garanzia costituzionale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fine di speculazione privata, alla luce del fatto che la riforma ritiene il modello del gruppo bancario cooperativo «formula strutturale idonea, sia a ridurre il frazionamento del settore e, con esso, il deficit competitivo e patrimoniale delle BCC, sia a superare le criticità del governo societario cooperativo», così rafforzando la capacità competitiva e la stabilità patrimoniale del settore del credito cooperativo nel suo complesso.

Interessante appare anche il *favor* con cui si guarda a un meccanismo di pagamento di un “prezzo” in «funzione di disincentivo della – pur ancora offerta – scelta alternativa all'adesione al gruppo bancario». Più in dettaglio, «la circostanza che la conferente continui a perseguire uno scopo mutualistico – ciò che giustifica fra l'altro l'esclusione dell'obbligo di devoluzione dell'intero patrimonio ai fondi mutualistici – non comporta affatto che il prelievo disposto a suo carico sia di per sé lesivo della funzione sociale della cooperazione, essendo invece diretto, per le finalità di disincentivo che persegue a garanzia della realizzazione della riforma disegnata dal legislatore, a tutelare gli interessi di un settore chiave della stessa produzione cooperativistica, quale è il settore delle banche a mutualità prevalente» (ancora sent. n. 149 del 2021).

7.4. I contratti bancari

Venendo ora a esaminare la giurisprudenza costituzionale concernente i contratti bancari, si segnalano innanzitutto alcune pronunce risalenti all'inizio degli anni Duemila nelle quali la Corte è intervenuta per correggere alcune previsioni della legislazione ordinaria, di natura retroattiva, ritenute in eccessivo favore della banca in quanto produttive di notevoli disparità di trattamento e asimmetrie. Raggruppabili in questo filone sono: la sent. n. 425 del 2000, che dichiara costituzionalmente illegittima (in quanto in eccesso di delega) una disciplina retroattiva e genericamente validante delle clausole di anatocismo bancario ⁶⁹; la sent. n. 29 del 2002, che reputa irragionevole il differimento dell'operatività del tasso di sostituzione in materia usuraria; la sent. n. 78 del

⁽⁶⁹⁾ La sent. n. 425 del 2000 si segnala anche per una importante affermazione sul quadro delle fonti nazionali in materia bancaria secondo cui il «TUB riordina organicamente l'assetto della materia bancaria e creditizia, con un testo unico di natura “normativa” e non già meramente “compilatoria” così da caratterizzarsi come disciplina attuativa della direttiva comunitaria 89/646 e, allo stesso tempo, come legge di grande riforma economico-sociale».

2012, relativa al termine di decorrenza della prescrizione dei diritti nascenti dall'annotazione in conto corrente, nella quale si legge che «l'efficacia retroattiva della deroga rende asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente [...], in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunciata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate».

Sempre con riferimento a previsioni di natura intertemporale, ma in un contesto reso assai complicato dalla presenza di una stringente normativa europea in materia di contratti di credito del consumatore ⁷⁰ e soprattutto da una pronuncia della Corte di giustizia europea (CGUE), sent. *Lexitor* ⁷¹, è opportuno svolgere qualche considerazione a proposito della sent. n. 263 del 2022. Con tale pronuncia, la Corte ha dichiarato illegittimo circoscrivere ai soli costi cd. *recurring* (costi correlati alla durata del contratto) ⁷² il diritto alla riduzione del costo totale del credito in caso di restituzione anticipata da parte del consumatore nei contratti di finanziamento sottoscritti anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 106 del 2021. L'illegittimità riguarda l'art. 11-*octies*, 2° co., del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, nella parte in cui esso richiama le disposizioni di trasparenza e vigilanza della Banca d'Italia contrarie alla sentenza *Lexitor* della Corte di giustizia europea ai fini dell'interpretazione dell'art. 125-*sexies* c. 1 del TUB. La ragione risiede essenzialmente nel fatto che il legislatore, attraverso una disposizione di diritto intertemporale, ha regolato autonomamente gli effetti della pronuncia richiamata venendo meno all'obbligo di conformarsi alle sentenze della CGUE.

Secondo la Corte, con la previsione censurata il legislatore avrebbe infatti inteso cristallizzare, per i contratti sottoscritti prima dell'entrata in vigore della l. n. 106 del 2021, l'esclusione dei costi *up-front* (costi sostenuti all'avvio del contratto di finanziamento e non soggetti a maturazione) dalla riduzione del costo totale del credito, con l'obiettivo di preservare l'affidamento dei finan-

(70) Nell'impianto tradizionale della Carta, incentrato sulla sfera della produzione, erano del tutto estranei come soggetti di tutela i consumatori e, analogamente, gli utenti, emersi in ambito europeo e per effetto della globalizzazione. Non sono frequenti cause relative alla disciplina del consumatore portate di fronte alla Consulta, mentre simili questioni hanno formato spesso oggetto della giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

(71) Corte di giustizia europea, 1° settembre 2019, causa C-383/18, *Lexitor*.

(72) La questione concerne il diritto del consumatore all'adempimento anticipato degli obblighi derivanti dal contratto e la correlata garanzia, fissata dalla normativa europea, di una «riduzione del costo totale del credito, che comprende gli interessi e i costi dovuti per la restante durata del contratto», mentre al creditore spetta «un indennizzo equo ed oggettivamente giustificato per eventuali costi direttamente collegati al rimborso anticipato del credito [...]». A partire da questa previsione, il giudice dell'Unione ha stabilito che una disciplina nazionale di riduzione del costo del credito ai soli costi *recurring* escludendo quelli *up-front* risulta incompatibile con la direttiva 2008/48/CE.

ziatori e degli intermediari. L'operazione integra un inadempimento sopravvenuto dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della CGUE, che impone alla Consulta, quale garante del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, di dichiarare l'illegittimità dell'art. 11-*octies* limitatamente al richiamo operato alle «norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data di sottoscrizione dei contratti».

Il particolare interesse di questa pronuncia, nell'ambito del ragionamento che si sta qui svolgendo, sta nel fatto che la Corte ha ritenuto inadeguato il bilanciamento voluto dal legislatore nazionale (che ha cercato, con la norma intertemporale, di tutelare i finanziatori dalla lettura dell'art. 125-*sexies* effettuata dalla pronuncia della CGUE), reputando recessivo l'interesse dei finanziatori rispetto all'obbligo di conformarsi alle pronunce del giudice europeo. Ad avviso della Corte, infatti, un bilanciamento adeguato fra gli interessi del finanziatore e quelli del consumatore è quello che si realizza garantendo, da un lato, il diritto di quest'ultimo alla restituzione *pro quota* di tutti i costi che compongono il costo totale del credito e, dall'altro, il diritto del finanziatore all'indennizzo equo e oggettivamente giustificato, previsto sia nella precedente formulazione dell'art. 125-*sexies* TUB (2° e 3° co.) che nella nuova (4° e 5° co.).

In tal modo, con riferimento a quei contratti bancari la cui disciplina è armonizzata a livello unionale, si conferma la pervasività della regolazione europea da cui consegue anche il penetrante impatto delle sentenze della CGUE.

8. Funzione sociale e proprietà

In linea con la chiara “ispirazione unitaria” che contraddistingue – come si è ricordato in apertura di questo saggio – tutte le norme relative ai rapporti economici contenute nel Titolo III, anche la copiosa giurisprudenza costituzionale in tema di proprietà privata conferma l'approccio ispirato alla “relazione-contrapposizione tra libertà e autorità” ⁷³.

La disciplina costituzionale della proprietà ha lasciato aperte al legislatore diverse possibili politiche economiche purché racchiuse entro i confini, da un

(73) S. RODOTÀ, Art. 42, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1982, p. 111, osserva che «la proprietà privata non è automaticamente posta in una dimensione diversa da quella del mercato, come non lo è l'impresa: ma la sua struttura è ormai conformata in maniera tale da permettere anche questa operazione». Sul punto, in termini generali, L. Mengoni, *Proprietà e libertà*, in *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta costituzionale*, Milano 1990; A. BALDASSARRE, *Proprietà, Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 25° vol., Roma 1992; F. MACARIO, Art. 42, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006.

lato, del riconoscimento dell'istituto proprietario e, dall'altro, della sua possibile limitazione e compressione a difesa di interessi qualificati come assiologicamente di rango più elevato ⁷⁴.

Per la Corte (esemplare, in tal senso, è la sent. n. 252 del 1983), l'art. 42, 2° co., «non ha [...] trasformato la proprietà privata in una funzione pubblica», ma ha continuato a considerarla come un diritto soggettivo, affidando però al legislatore ordinario «il compito di introdurre, a seguito delle opportune valutazioni e dei necessari bilanciamenti dei diversi interessi, quei limiti che ne assicurano la funzione sociale».

E tale funzione non può più essere considerata quale mera sintesi dei limiti già esistenti nell'ordinamento positivo in base a singole disposizioni, ma «rappresenta, invece, l'indirizzo generale a cui dovrà ispirarsi la futura legislazione». A tale proposito, anche di recente, la Corte ha però chiarito che non è sufficiente attrarre nel paradigma della funzione sociale lo scopo perseguito dal legislatore, per ritenere che la norma censurata sia automaticamente compatibile con l'art. 42, 2° co.

Occorre, infatti, accertare che la disciplina volta a definire il modo di essere della proprietà privata, «nella sua relazione con interessi generali, non risulti affetta da illogicità, incoerenza e intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione, rispetto all'obiettivo prefissato» (sent. n. 119 del 2023).

Sin dalle prime pronunce la Consulta ha rilevato che «la garanzia della proprietà privata è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. [dal] 41 al 44, alla subordinazione a fini, dichiarati ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale» secondo «i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale» (sent. n. 55 del 1968).

Su questa linea, è stata fornita una ricostruzione sistematica del fondamento e dei limiti al diritto di proprietà, desumendo dai co. 2° e 3° dell'art. 42, in uno con l'art. 43, un'ampia discrezionalità del legislatore nella regolazione della materia, da cui discende la possibilità di «non disporre indennizzi quando i modi ed i limiti [individuati dalla legge], nell'ambito della garanzia accordata dalla Costituzione, attengano al regime di appartenenza o ai modi di godimento dei beni in generale o di intere categorie di beni ovvero quando [la legge] regoli la situazione che i beni stessi abbiano rispetto a beni o interessi della pubblica amministrazione» (sent. n. 6 del 1966).

È così che la Corte – nell'esercizio del suo sindacato sulla ragionevolezza e non arbitrarietà delle scelte legislative sui limiti al diritto di proprietà (sent. n. 344 del 1995; di recente sent. n. 37 del 2025) – ha escluso il carattere espropriativo dei vincoli paesaggistici (sent. n. 55 del 1968), ambientali, storico-artistici e archeologici (sent. n. 202 del 1974), ritenendo che, in tali ipotesi, il legislatore non incida sul diritto di proprietà in senso ablatorio, ma ne determini

(74) E. NAVARRETTA, *cit.*, p. 124.

il contenuto conformemente alla funzione sociale del bene. Di recente (sent. n. 276 del 2020) la Consulta ha confermato che i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall'art. 42, 2° co., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà e della tutela di altri valori costituzionali.

Analoga qualificazione è stata riconosciuta alle restrizioni relative al regime delle acque pubbliche, al divieto di caccia o di raccolta in determinati fondi, e alla disciplina di attività estrattive o agricole, purché riferite a categorie di beni individuabili in via generale e preventiva (sentt. n. 328 del 1990 e n. 419 del 1996).

E tuttavia ha anche precisato che, sebbene « [n]el determinare tale regime, il legislatore p[ossa] persino escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure [...] imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione», «tali imposizioni a titolo particolare non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata, al di là della quale il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. Al di là di tale confine, essa assume carattere espropriativo» (sent. n. 55 del 1968).

In questa prospettiva sono stati dichiarati incostituzionali i vincoli urbanistici preordinati all'esproprio imposti a tempo indeterminato (sentt. n. 55 del 1968; n. 186 e n. 185 del 1993, n. 1164 del 1988) o la cui durata superi quel «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati in gioco» individuato dal legislatore statale; punto di equilibrio che corrisponde al «punto di tollerabilità» (sent. n. 270 del 2020) di misure che «comporta[no] come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa»: il che consegue dall'«imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati (sent. n. 6 del 1966, sviluppata nella successiva n. 55 del 1968, e, tra le più recenti, le sentt. n. 344 del 1995; n. 379 del 1994; n. 186 e n. 185 del 1993; n. 141 del 1992), comportanti inedificabilità assoluta (sent. n. 179 del 1999)» (sent. n. 37 del 2025).

Con riguardo all'ambito di applicazione dell'espropriazione, la Corte, sin da tempi risalenti, ha ritenuto riconducibili a motivi di interesse generale idonei a giustificare l'operatività i vincoli connessi allo sviluppo urbanistico ed economico del territorio, quali la formazione di patrimoni pubblici di aree edificabili. Successivamente ha ribadito tali principi, ritenendo conforme all'art. 42 anche l'espropriazione generalizzata di aree destinate alla realizzazione di complessi interventi urbanistici, purché sorretta da una valutazione legislativa non arbitraria (sent. n. 155 del 1995).

A tutela del nucleo essenziale (della “sostanza”) del diritto dominicale, la

Corte ha ulteriormente puntualizzato che il limite della funzione sociale, così come quello imposto alla proprietà terriera privata della realizzazione del «razionale sfruttamento del suolo» e di «equi rapporti sociali», «se possono comprimere le facoltà che formano la sostanza del diritto di proprietà, non possono mai pervenire ad annullarle» (sent. n. 155 del 1972).

Qui s'innesta la questione dell'indennizzo, che tanto ha impegnato la giurisprudenza costituzionale: anche nell'ipotesi contemplata dal 3° co. dello stesso art. 42, che, «nel sancire che la proprietà privata può essere espropriata per motivi di interesse generale», fa salvo per il proprietario il diritto alla corresponsione di un indennizzo.

Anche in tal caso «la proprietà non può quindi cedere del tutto, e cioè scomparire, senza che il proprietario ne riceva un corrispettivo, e quindi un utile, persino quando il pubblico interesse ne richieda il sacrificio, perché anche in tal caso è dovuta la corresponsione di un indennizzo (nei limiti che la pubblica amministrazione è in grado di corrispondere in rapporto all'interesse che persegue), ma che, come questa Corte ha più volte affermato, non sia né simbolico né irrisorio» (sent. n. 155 del 1972).

È così che la Corte inaugura la giurisprudenza secondo cui «l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, 3° co., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro» (sent. n. 5 del 1980).

Serio ristoro che, pur non commisurato al valore di mercato del bene, deve essere comunque individuato tenendo conto del «valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge», al fine di «evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene» (sent. n. 223 del 1983).

La giurisprudenza successiva ha consolidato il principio secondo cui il valore di mercato costituisce un parametro di riferimento, ma non un criterio vincolante, ribadendo al contempo l'esigenza di congruità dell'indennizzo, che deve essere valutata dal legislatore (sentt. n. 231 del 1984 e n. 283 del 1993)⁷⁵. È stato inoltre riaffermato il principio dell'unicità dell'indennità, spettante esclusivamente al proprietario, con la conseguenza che eventuali diritti reali di terzi si trasferiscono sulla somma corrisposta a titolo indennitario.

Ciò che più rileva è che la Corte, già nelle pronunce degli anni Novanta, sottolinea la necessaria «elasticità» del criterio di adeguatezza dell'indennizzo, osservando che «la “mediazione tra l'interesse generale sotteso all'espropriazione e l'interesse privato, espresso dalla proprietà privata, non può fissarsi in un

(75) Per un commento alla sent. n. 283 del 1993 si veda A. DI MAJO, *Ascesa e declino dell'indennità di esproprio*, in *Corr. Giur.*, 1993, 8, p. 921; A. POLICE, *L'indennità di espropriazione al vaglio della Corte costituzionale: problemi vecchi e nuovi*, in *giur.it.*, 1995, 1, parte I, p. 42.

indefettibile e rigido criterio quantitativo, ma risente sia del contesto complessivo in cui storicamente si colloca, sia dello specifico che connota il procedimento espropriativo, non essendo il legislatore vincolato ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità, valido in ogni fattispecie espropriativa» (sent. n. 283 del 1993). In questa prospettiva, «accanto al criterio del serio ristoro – che esclude la pura e semplice identificazione dell'indennità espropriativa con il valore venale del bene» – si afferma «la relatività sincronica e diacronica dei criteri di determinazione adottabili dal legislatore», la cui compatibilità con i parametri costituzionali subisce «variazioni legate al decorso del tempo o al mutamento del contesto istituzionale e normativo, che non possono restare senza conseguenze nello scrutinio di costituzionalità della norma che li contiene».

Tali affermazioni vengono riprese e valorizzate con la “svolta” delle cosiddette sentenze gemelle (n. 348 e n. 349 del 2007), allorquando – con la riforma del Titolo V e la conseguente nuova formulazione dell'art. 117, 1° co., che annovera il rispetto degli obblighi internazionali fra i limiti generali che si impongono al legislatore statale e regionale – viene riproposta all'attenzione della Corte la questione di legittimità costituzionale – già decisa nel senso della non fondatezza alla stregua dell'art. 42 (sent. n. 283 del 1993) – relativa alla previsione dell'applicazione, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, del criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato.

Sebbene la questione venga risolta con riferimento all'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (il principale riferimento è alla decisione del 29 marzo 2006 della Grande Chambre, nella causa *Scordino* contro *Italia*) che ne aveva ravvisato la «violazione sistematica e strutturale» da parte del legislatore italiano là dove aveva individuato criteri di calcolo della indennità di espropriazione tali da portare alla corresponsione, in tutti i casi, di una somma largamente inferiore al valore di mercato (o venale), la Consulta fonda la sua declaratoria di illegittimità costituzionale sull'assunto che la norma censurata, oltre a non rivelare un «ragionevole legame» con il valore venale del bene, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, non è più neanche coerente «con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza» costituzionale costante. Tale indennità si rivela, infatti, «inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta a quest'ultimi espropriati, anche in considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falciata dall'imposizione fiscale, la quale – come rileva il rimettente – si attesta su valori di circa il 20 per cento»: pertanto, la relativa previsione contrasta anche con l'art. 42. La Corte dichiara che «[n]on emergono [...] profili di incompatibilità tra l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, quale interpretato dalla Corte di Strasburgo, e l'ordinamento costituzionale italiano, con particolare riferimento all'art. 42 Cost.», poiché, se, anche alla stregua della Costituzione italiana, «il legittimo

sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà», egualmente c'è «concordanza di principio – al di là delle diverse espressioni linguistiche impiegate – sulla non coincidenza necessaria tra valore di mercato e indennità espropriativa» (ancora sent. n. 348 del 2007).

Il quadro dei principi di riferimento viene, quindi, ricomposto e resta fermo l'universo prescrittivo delineato dall'art. 42, come confermato anche dalla giurisprudenza più recente, secondo cui il diritto all'indennizzo rappresenta «la principale tutela sostanziale spettante al titolare della proprietà, che subisca, nell'interesse generale, il sacrificio più gravoso, costituito dall'ablazione della situazione giuridica soggettiva» (sent. n. 120 del 2022). Esso, pertanto, per garantire un ristoro congruo, serio e adeguato (sentt. n. 90 del 2016, n. 187 del 2014, n. 181 del 2011, n. 348 del 2007, n. 283 del 1993 e n. 5 del 1980), deve essere commisurato alla *qualitas rei* riferita al bene ablato e al parametro del suo valore di mercato. Quest'ultimo è «il punto di riferimento» dell'obbligazione indennitaria (sent. n. 348 del 2007), che, in termini quantitativi, deve preservare un «ragionevole legame» rispetto a quel valore (sentt. n. 338 e n. 181 del 2011 e, prima ancora, sent. n. 348 del 2007), anche se non sempre una necessaria coincidenza, «alla luce del sacrificio che può essere imposto [...] in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità» (sent. n. 348 del 2007). Valore di mercato che, a sua volta, si plasma sulla *qualitas* del bene ablato, connessa alle «caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge (sent. n. 348 del 2007, nonché art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001)».

Un altro campo nel quale la giurisprudenza costituzionale si è dovuta più volte porre il problema della tutela del diritto di proprietà è quello delle locazioni di immobili urbani, “territorio di confine”, caratterizzato da istituti che coinvolgono diversi valori e principi, di pari rilievo costituzionale (la difesa della persona, da un lato, e la tutela del diritto di proprietà, dall'altro, nel rispetto dell'autonomia privata). In quest'ambito la Corte è stata ripetutamente chiamata a effettuare complessi bilanciamenti.

Nel campo delle locazioni di immobili urbani per uso non abitativo, ad esempio nella sent. n. 108 del 1986, si è affermato che non è consentito al legislatore ordinario intervenire liberamente sul diritto di proprietà, che può essere legittimamente compresso solo quando lo esiga il limite della “funzione sociale”. Calato nella materia il discorso, il principio impedisce una proroga senza limite temporale delle scadenze contrattuali.

L'approccio della Corte è stato diverso, invece, con riferimento alle locazioni di immobili urbani per uso abitativo, perché «l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario, il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge» (sent. n. 252 del 1983).

Sono state così giudicate compatibili con i principi costituzionali le dispo-

sizioni con le quali il legislatore ha voluto proteggere categorie di cittadini che, per le loro disagiate condizioni economiche, sono stati ritenuti meritevoli di particolare tutela, concedendo a costoro, nella qualità di conduttori, il beneficio della proroga legale dei contratti di locazione.

Merita infine una segnalazione la sent. n. 309 del 1996, non solo (e non tanto) per la decisione d'illegittimità costituzionale della disposizione della legge sul cd. equo canone (l. n. 392 del 1978) che prevedeva l'assistenza obbligatoria delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori, in sede di stipula dei cd. patti in deroga sull'ammontare del canone. Quella decisione, infatti, rappresenta una delle più chiare applicazioni dello scrutinio di ragionevolezza, declinato nel senso della necessaria congruità dei mezzi utilizzati dal legislatore rispetto al pur meritevole fine perseguito (nella specie, l'esigenza di assicurare assistenza alle parti per derogare a norme imperative relative alla determinazione del canone), tanto da essere frequentemente citata nella giurisprudenza costituzionale successiva, fino ai nostri giorni.

9. Qualche considerazione di sintesi

Al termine di questa ampia ricognizione, quanto pare emergere dalla giurisprudenza della Corte è che la cornice costituzionale in esame (in particolare il Titolo III) sia stata configurata in modo efficace e con visione prospettica, mediante previsioni che, pur nella loro elasticità, esprimono comunque in modo chiaro principi-valore dotati di una valenza vettoriale che la Corte ha effettivamente potuto utilizzare così incidendo sull'ordinamento.

Sarebbe superficiale ritenere sintomo della "scarsa consistenza" dei parametri costituzionali qui esaminati l'oggettivo elevato numero di pronunce di non fondatezza. Vero è che dalle tante dichiarazioni di non fondatezza si potrebbe desumere un appiattimento della Corte sulle scelte legislative, ma, in realtà, tali pronunce, giustificando una serie di limiti via via inseriti dal legislatore, hanno comunque compiuto un sindacato basato su chiari criteri e sono state perciò in grado di incidere sulla conformazione delle libertà economiche nel quadro ordinamentale, specie in ragione del fatto che ogni diritto è predicato nella Carta con i suoi limiti. E ciò sia per quanto attiene, nello specifico, al sindacato sui limiti di cui agli artt. 41 e 42, sia per altre valutazioni compiute in ordine a regolazioni concernenti l'attività d'impresa o il mercato.

Infine, osservando la giurisprudenza costituzionale sui rapporti economici in una prospettiva diacronica di lungo periodo, pur senza condividere la posizione estrema di chi ha parlato di «occasionalità riflessioni analiticamente espresse a seconda della rimessione, altrettanto casuale ed erratica, a essa proposta dai giudici ordinari»⁷⁶, né volendosi spingere a ritenere l'attività della

⁽⁷⁶⁾ G. ALPA, *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Bari 2000, p. 34.

Corte sempre pienamente espressiva di un disegno unitario, sembra realisticamente di poter concludere nel senso che, nonostante alcuni percorsi un po' ondivaghi, siano chiaramente individuabili i termini in base ai quali è stato negli anni compiuto un effettivo vaglio delle scelte legislative alla stregua del rispetto del binomio "libertà economiche/limiti".

Da quest'angolo visuale, quindi, ritornando al linguaggio figurativo delle costellazioni e dei disegni che si leggono in esse, mi sembra potersi concludere che la Corte in questi settant'anni è riuscita a cogliere e a far emergere con nitore quel disegno costituzionale che la "costellazione economica" ha sempre contenuto sin da principio.

II.
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
(1956-2025)

1.

LA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA

1.1. Iniziativa economica privata e attività d'impresa: oggetto, caratteri e limiti

SENTENZA N. 78/1958 (PRES. AZZARITI; REL. COSATTI)

Iniziativa economica privata – Rimozione di interferenze con l'iniziativa dell'imprenditore nell'organizzazione interna dell'impresa (nella specie: impresa agricola) – Imponibile di mano d'opera – Limite di utilità sociale: insussistenza – Limite dei programmi e controlli per indirizzare e coordinare l'iniziativa economica privata e pubblica a fini sociali

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 929 (Norme circa il massimo impiego di lavoratori agricoli) ratificato con legge 17 maggio 1952, n. 621 (Ratifica del decreto legislativo 16 settembre 1947, n. 929, concernente norme circa il massimo impiego di lavoratori agricoli)

Costituzione, artt. 38, 41, 42 e 44

SENTENZA N. 121/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. PAPALDO)

Commercio di oggetti preziosi nuovi – Obbligo per i commercianti di preziosi di compiere operazioni solo con persone provviste di carta d'identità e di annotarle in registri riferito sia agli oggetti preziosi usati che a quelli nuovi – Limite di utilità sociale

Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 128, commi primo, secondo, terzo e quarto

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 41

SENTENZA N. 125/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. FRAGALI)

Divieto di concessione di licenze per l'uso, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi, meccanismi o congegni automatici da giuoco o da trattenimento di qualsiasi specie – Inclusione anche di apparecchi, meccanismi o congegni automatici di puro trattenimento, senza possibilità di dar luogo a giuoco o scommesse – Limite di utilità sociale

Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 110, ultimi tre commi

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 78/1970 (PRES. BRANCA; REL. FRAGALI)

Industria e commercio – Monopolio dei fiammiferi – Abolizione – Sostituzione in sua vece di un'imposta di fabbricazione – Partecipazione al Consorzio di imprese nuove non pregiudizievoli agli interessi generali – Impedimento – Riserva di attività: esclusione – Limite di utilità sociale

Regio decreto 11 marzo 1923, n. 560 (Sull'abolizione del monopolio dei fiammiferi e l'istituzione in sua vece di una imposta di fabbricazione), art. 3, ultimo comma, nonché artt. 1, ultimo comma, 2, 9, secondo comma, e 10 della Convenzione annessa al detto decreto; decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 525 (Rinnovazione delle Convenzioni fra lo Stato ed il "Consorzio Industrie Fiammiferi"), allegate norme di esecuzione, art. 12; regio decreto-legge 26 febbraio 1930, n. 105 (Aumento dei diritti erariali sugli apparecchi automatici di accensione), convertito nella legge 1° maggio 1930, n. 611, artt. 2, 3, 4, 6, 7 e 9 e annessa Convenzione, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10; decreto-legge 11 gennaio 1956, n. 2 (Diritto fisso dovuto all'Erario per la detenzione di

apparecchi di accensione), convertito nella legge 16 marzo 1956, n. 109, art. 8; regio decreto-legge 18 gennaio 1932, n. 14 (Rinnovazione delle convenzioni tra lo Stato ed il Consorzio delle fabbriche di fiammiferi), convertito nella legge 7 aprile 1932, n. 356, articolo unico; decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1944, n. 317 (Proroga delle convenzioni stipulate fra lo Stato e il Consorzio industrie fiammiferi), art. 4

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 14/1987 (PRES. LA PERGOLA; REL. CAIANIELLO)

Espropriazione per pubblico interesse – Industrializzazione del Mezzogiorno – Consorzio per le aree e i nuclei di sviluppo industriale – Indennità di esproprio – Calcolo – Miglioramenti e spese al fondo – Effettuazione – Riferimento cronologico – Periodo successivo alla data di costituzione del consorzio – Limite di utilità sociale – Test congruità e proporzionalità mezzi/fini

Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523 (Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno), art. 147, ottavo comma

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 356/1993 (PRES. CASAVOLA; RED. BALDASSARRE)

Impresa e imprenditore – Norme della Regione siciliana – Appalto delle attività di censimento, catalogazione, inventariazione dei beni culturali e ambientali, nonché dei servizi aerofotografici – Obbligo per le imprese aggiudicatrici di assumere “giovani” occupati in progetti di utilità collettiva – Assunzioni obbligatorie – Limiti inerenti a controlli e programmi volti a indirizzare e coordinare l’iniziativa economica privata e pubblica a fini sociali

Legge della Regione siciliana 11 maggio 1993, n. 15 (Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l’acceleramento della spesa), art. 67

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 200/2012 (PRES. QUARANTA; RED. CARTABIA)

Iniziativa economica – Principi in tema di regolazione delle attività economiche – Posizione del principio secondo cui l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge – Termine di adeguamento – Scadenza – Soppressione delle disposizioni statali incompatibili e diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività (SCIA) e dell’autocertificazione con controlli successivi – Facoltà per il Governo di adottare, nelle more, regolamenti di semplificazione – Esclusione

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, comma 3

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza), 97 e 117, commi terzo, quarto e sesto

SENTENZA N. 267/2016 (PRES. GROSSI; RED. CAROSI)

Iniziativa economica privata – Norme della Regione Puglia – Provvedimenti di esclusione dalla valutazione di impatto ambientale (VIA) relativi ad impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica – Efficacia massima di tre anni e obbligo di rinnovo delle procedure in caso di

mancato inizio dei lavori nel medesimo periodo – Limite di utilità sociale (e di tutela dell'ambiente) – Test proporzionalità/congruità mezzi-fini

Legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), art. 2, comma 1, lett. b), n. 3)

Costituzione, artt. 41 e 117, secondo comma, lett. s) (tutela dell'ambiente)

SENTENZA N. 58/2018 (PRES. LATTANZI; RED. CARTABIA)

Industria – Stabilimenti di interesse strategico nazionale – Provvedimento di sequestro giudiziario riferito ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori – Condizioni e limiti alla prosecuzione dell'attività di impresa – Limiti di sicurezza, libertà e dignità umana e della tutela della salute e del lavoro

Decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), art. 3; legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), artt. 1, comma 2, e 21-*octies*

Costituzione, artt. 2, 4, 32, primo comma, 35 primo comma, e 41, secondo comma

SENTENZA N. 113/2022 (PRES. AMATO; RED. AMOROSO)

Sanità pubblica – Norme della Regione Lazio – Requisiti richiesti per l'accreditamento delle strutture private – Necessità che il rapporto di lavoro con il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona occupato sia regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) – Limite di utilità sociale (e tutela della salute): valutazione sussistenza – Test di ragionevolezza/proporzionalità mezzi-fini

Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019), art. 9, comma 1

Costituzione, artt. 3 (proporzionalità e ragionevolezza) e 41

SENTENZA N. 105/2024 (PRES. BARBERA; RED. VIGANÒ)

Industria – Sequestro di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva – Adozione, da parte dell'autorità governativa, delle misure per il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi – Obbligo, per il giudice, di disporre la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario – Fissazione di un termine non superiore a 36 mesi, non rinnovabile, per l'efficacia delle misure indicate – Omessa previsione

Norme di attuazione del codice di procedura penale, art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17

Costituzione, artt. 9, 32 e 41, secondo comma

SENTENZA N. 104/2025 (PRES. AMOROSO; RED. D'ALBERTI)

Gioco e scommesse – Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia – Messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari *on-line*, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità – Sanzione amministrativa

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 3-*quater*; legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 923, primo periodo

Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 117, primo comma; Protocollo addizionale CEDU, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), artt. 16 e 17

SENTENZA N. 109/2025 (PRES. AMOROSO; RED. PATRONI GRIFFI)

Mafia e criminalità organizzata – Interdittiva antimafia – Sospensione degli effetti conseguente all'ammissione al controllo giudiziario – Protrazione della sospensione, anche dopo la cessazione di tale controllo con esito positivo, per il tempo necessario all'aggiornamento dell'informazione interdittiva – Omessa previsione

Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 34-*bis*, comma 7

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza e proporzionalità) e 41

SENTENZA N. 116/2025 (PRES. AMOROSO; RED. ANTONINI)

Cooperative – Attività di vigilanza – Automatico scioglimento degli enti cooperativi che si sottraggono a tale attività con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio, anziché nomina un commissario che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati

Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»), art. 12, comma 3, secondo periodo

Costituzione, artt. 3 (proporzionalità) e 45, primo comma

SENTENZA N. 134/2025 (PRES. AMOROSO; RED. ANTONINI)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Calabria – Interventi in materia di salvaguardia ambientale – Impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici – Necessità, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, che i medesimi impianti riducano la potenza

Legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), art. 14, comma 2

Costituzione, artt. 3 (legittimo affidamento), 41 e 117, terzo comma (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia)

SENTENZA N. 143/2025 (PRES. AMOROSO; RED. PITRUZZELLA)

Edilizia e urbanistica – Norme della Regione Liguria – Vincolo di destinazione d'uso ad albergo – Possibilità di presentare istanza di svincolo, motivata, documentata e accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva – Omessa previsione

Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), art. 2, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali) e ulteriori disposizioni in materia di alberghi»

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza e proporzionalità) e 41

SENTENZA N. 147/2025 (PRES. AMOROSO; RED. PATRONI GRIFFI)

Concessioni pubbliche – Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto – Adeguamento delle tariffe autostradali per l'anno 2020 – Differimento al 31 luglio 2020, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF

Concessioni pubbliche – Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto – Adeguamento delle tariffe autostradali per l'anno 2021 – Ulteriore differimento al 31 luglio 2021, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF

Concessioni pubbliche – Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto – Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2021 – Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF – Ulteriore differimento, al 31 dicembre 2021, per l'adeguamento suddetto

Concessioni pubbliche – Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto – Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2022 – Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF – Ulteriore differimento, al 31 ottobre 2022, per l'adeguamento suddetto

Concessioni pubbliche – Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto – Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2023 – Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF – Ulteriore differimento, al 31 dicembre 2023, per l'adeguamento suddetto

Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, art. 13, comma 3, e nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 13, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti

digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 5; decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, art. 24, comma 10-*bis*; decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, art. 10, comma 4.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza e ragionevolezza), 41 e 97

SENTENZA N. 184/2025 (PRES. AMOROSO; RED. BUSCEMA)

Energia – Norme della Regione autonoma Sardegna – Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Applicabilità della disciplina sopravvenuta a tutto il territorio regionale, comprese le aree su cui insistono impianti già autorizzati, a condizione che non abbiano prodotto una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee, con estensione anche agli impianti e agli accumuli FER sottoposti a procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, statale o regionale, ancora in corso – Privazione di efficacia dei provvedimenti e titoli abilitativi già rilasciati per impianti ricadenti su aree non idonee

Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», art. 1, commi 2, primo periodo e 5, quarto periodo

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento, certezza del diritto), 41 e 117, primo comma; Statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, lett. *e*); direttiva 2018/2001/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; regolamento n. 2021/1119/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Con l’ordinanza 22 gennaio 1957 il Tribunale di Trani propone la questione di legittimità costituzionale non già di alcune norme contenute nel decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 929, ratificato con legge 17 maggio 1952, n. 621, ma dell’intero decreto.

Ritiene questa Corte – come già in precedenti giudizi – di impostare il suo esame sul decreto n. 929 nel suo complesso, poiché trattasi di norme intimamente collegate le une con le altre, onde, ai fini del presente giudizio, non è dato enucleare singole disposizioni, ma tutte devono essere considerate e valutate nel loro insieme in ordine al sistema che esse pongono ed attuano.

3. – Non è anzitutto inopportuno brevemente tratteggiare il contenuto delle norme del decreto n. 929.

Per l’art. 1, “al fine di favorire il massimo impiego possibile di lavoratori agricoli”, il Prefetto ha facoltà di prendere l’iniziativa affinché in tutta la provincia o in singole zone o in determinati comuni di essa, in cui particolarmente grave si manifesti la disoccupazione, possa trovare applicazione il decreto n. 929.

A tale scopo il Prefetto, previo parere favorevole della Commissione centrale per la massima occupazione in agricoltura costituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, stabilisce con proprio decreto “l’obbligo per i conduttori a qualsiasi titolo di aziende agrarie o boschive di assumere la mano d’opera da adibirsi nell’annata agricola o durante le singole stagioni di essa alla coltivazione, alla manutenzione ordinaria o straordinaria dei fondi, delle vie di accesso e delle piantagioni nonché all’allevamento di bestiame”.

Il decreto prefettizio – sulla base delle proposte e dei criteri enunciati dalla Commissione provinciale sotto indicata – precisa il massimo carico obbligatorio di giornate lavorative per ettaro-coltura da imporsi alle categorie suddette ed i criteri per la determinazione del numero delle unità lavorative disoccupate da assegnare ad ogni azienda entro il limite del carico predetto.

(¹) Sull’assunzione obbligatoria di categorie specifiche, quali mutilati e invalidi del lavoro, v. sent. n. 38 del 1960 (Pres. Azzariti; Rel. Cosatti) e, con riferimento agli invalidi di guerra, sent. n. 55 del 1961 (Pres. Ambrosini; Rel. Ambrosini). Nei casi richiamati la Corte costituzionale ha escluso un’incidenza delle normative censurate sull’organizzazione economica delle imprese, gravando sugli imprenditori solo l’obbligo di riservare per le citate categorie una quota modesta di posti, rispetto al numero totale dei dipendenti, definito liberamente dai datori di lavoro. Successivamente, analoghe pronunce di non fondatezza sono state adottate in relazione alla previsione di assunzioni obbligatorie di invalidi di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482 recante «Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private» (sent. n. 622 del 1987 – Pres. Saja; Rel. Borzellino), nonché alla previsione dell’obbligo di assunzione del personale da parte dell’impresa assicuratrice cessionaria di quote del portafoglio dell’impresa in liquidazione coatta amministrativa (sent. n. 316 del 1990 – Pres. Saja; Red. Mengoni).

All'uopo nelle provincie, per le quali la Commissione centrale ha espresso parere favorevole, vengono costituite la Commissione provinciale, a cura del Prefetto, presso l'Ufficio provinciale del lavoro e la Commissione comunale per iniziativa dell'Ufficio provinciale del lavoro (ove i disoccupati agricoli superino il numero di cinquanta).

Compiti essenziali della Commissione provinciale: stabilire i criteri in base ai quali la Commissione comunale deve predisporre gli elenchi qui di seguito precisati; proporre al Prefetto, sulla base degli elenchi stessi, i provvedimenti da adottarsi a termini del decreto n. 929.

La Commissione comunale compila gli elenchi dei lavoratori agricoli disoccupati, ripartendoli per gruppi di specializzazione, e gli elenchi delle aziende agricole con indicazione della superficie, qualità delle colture, forme di conduzione e numero dei lavoratori stabilmente occupati nelle aziende medesime.

La Commissione comunale, infine, cura l'applicazione del decreto prefettizio, assegnando nominativamente i lavoratori disoccupati alle varie aziende.

Per la misura delle retribuzioni dovute dai conduttori di aziende ai lavoratori loro assegnati si applicano gli accordi sindacali o, in mancanza, le tariffe locali vigenti. I conduttori di aziende che si rendano, in tutto o in parte, inadempienti all'obbligo dell'assunzione della mano d'opera sono tenuti a versare, oltre l'equivalente delle mancate retribuzioni, una penale pari alla metà dell'importo di esse; la Commissione comunale compila mensilmente il ruolo dei conduttori inadempienti, che, reso esecutivo dal Prefetto, è rimesso all'esattore comunale per la riscossione.

4. – Come è noto l'imponibile di mano d'opera ebbe prima origine in contratti collettivi, con i quali le associazioni sindacali degli agricoltori, in alcune regioni, si impegnavano verso quelle dei lavoratori all'assunzione di un certo contingente di prestatori d'opera. In località ove più pressante e preoccupante si presentava il problema della disoccupazione e in pari tempo mancavano relative clausole nei contratti collettivi, intervenivano i Prefetti con provvedimenti adottati in base all'art. 19 del T.U. della legge comunale e provinciale; provvedimenti nella competente sede dichiarati illegittimi.

In tale stato di cose fu predisposto ed emanato il decreto n. 929 del 1947.

5. – Osserva la Corte che il sistema attuato con le norme contenute nel decreto si muove attraverso poteri di ampia discrezionalità dall'iniziativa del Prefetto per provocare il parere della Commissione centrale ai compiti della Commissione provinciale, poiché il decreto, riferendosi con generica formulazione alle provincie o zone in cui particolarmente grave si manifesti la disoccupazione, non pone condizioni e criteri determinati per l'esercizio delle facoltà nelle quali si concreta l'imponibile di mano d'opera.

Nel decreto è testualmente indicato un solo fine: "favorire il massimo impiego possibile di lavoratori agricoli". L'incremento della produzione può discendere come conseguenza, ma tale scopo non è direttamente ed espressamente prospettato nelle norme in esame.

Esse – attraverso il decreto del Prefetto, le proposte e i criteri formulati dalla Commissione provinciale, gli elenchi delle aziende e dei lavoratori agricoli predisposti dalla Commissione comunale – sostanzialmente impongono “l’obbligo per i conduttori a qualsiasi titolo di aziende agrarie o boschive di assumere la mano d’opera da adibirsi nell’annata agricola o durante le singole stagioni di essa alla coltivazione e alla manutenzione ordinaria o straordinaria dei fondi”.

Non è al riguardo superfluo rilevare che, mentre l’Avvocatura dello Stato nelle “osservazioni” depositate l’8 ottobre 1958 pone come presupposti per l’applicazione del decreto l’esistenza di mano d’opera disoccupata e la possibilità di una maggiore produttività dei fondi, intesa in senso economico-sociale e cioè proiettata anche nel futuro in quanto sono previsti lavori di manutenzione straordinaria, la competente Amministrazione, nel dettare direttive per l’applicazione del decreto stesso (particolareggiata circolare dell’1 ottobre 1947 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, acquisita agli atti del giudizio in seguito alla richiesta di elementi di cui all’ordinanza della Corte n. 128 del 1957) precisa che “nella dizione manutenzione straordinaria non debbono intendersi compresi i lavori di trasformazione o miglioramento fondiario, bensì quelli diretti a ripristinare uno stato preesistente che il naturale deperimento o uno straordinario evento abbiano alterato”.

6. – L’ordinanza del Tribunale di Trani ha proposto la questione di legittimità costituzionale del decreto n. 929 in riferimento agli artt. 38, 41, 42 e 44 della Costituzione.

In primo luogo la Corte esamina la questione in riferimento all’art. 41, poiché reputa che tale indagine fornisca argomenti assorbenti e risolutivi.

Statuisce l’art. 41: “L’iniziativa economica privata è libera”. Nella locuzione “iniziativa economica” devono comprendersi le attività di operatori non solo dirette a creare e costituire un’azienda, ma anche inerenti alla vita e allo svolgimento di essa; né vi è alcuna ragione per non comprendere nel disposto costituzionale le attività aziendali, intese nel senso indicato, proprie del settore dell’agricoltura.

L’iniziativa economica in questo settore tende a regolare l’azienda in modo che – valutate, con i sussidi della scienza, della tecnica e dell’esperienza, la natura del terreno e le possibilità di rendimento – venga nell’azienda stessa impiegata mano d’opera che per numero, qualità, specializzazione, operosità il conduttore ritenga necessaria e idonea al raggiungimento dei fini economici prefissi.

Ora, il decreto viene a gravemente interferire e incidere sulla personale iniziativa dell’operatore agricolo; la libera valutazione e conseguente autodeterminazione in ordine a quelli che, a suo giudizio, possono essere gli adeguati elementi per dimensionare l’azienda e provvedere alla sua interna organizzazione sono notevolmente turbate o sostituite da immissione, nel complesso equilibrio dell’azienda, di elementi non richiesti, spesso non ritenuti idonei.

A prescindere da ogni indagine, che qui non appare necessaria, sulla natura

giuridica del sistema dell'imponibile di mano d'opera, certo è che il conduttore – ancorché di azienda assai modesta – viene obbligato all'assunzione di prestatori d'opera e all'esborso dell'importo delle relative retribuzioni maggiorate di una penale qualora egli non intenda usufruire dell'opera di tali lavoratori.

Né ritiene la Corte che nel secondo e nel terzo comma dell'art. 41 possa rinvenirsi giustificazione, sempre dal punto di vista della legittimità costituzionale, del sistema attuato col decreto n. 929.

Nel secondo comma sono posti limiti di ordine negativo alla libera iniziativa privata: essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale in senso collettivo, essa non può comunque recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (attività nocive alla sanità e incolumità dei cittadini o che importino umiliazione o sfruttamento dei lavoratori).

Dispone il terzo comma del citato articolo che siano determinati programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Non gioverebbe, a sostegno di tesi opposta a quella che viene dalla Corte accolta nella presente sentenza, invocare la locuzione costituzionale per ravvisare in essa l'ammissibilità di una compressione dell'iniziativa economica privata così penetrante da dar fondamento al sistema dell'imponibile di mano d'opera. Nel terzo comma, invero, la Corte ravvisa possibilità di norme idonee a delineare, da un punto di vista della generale utilità, programmi di retti a stimolare, indirizzare, coordinare l'attività economica al fine di dare effettivo incremento alla produzione, agganciandosi eventualmente anche a nuove risorse offerte dal mercato internazionale, e di creare, come è auspicabile, una situazione tale che possa naturalmente determinare fruttuoso assorbimento di mano d'opera.

Non può pertanto la Corte riconoscere la legittimità di norme le quali, anziché informate a una generale visione nelle prospettate direzioni, siano congegnate in modo da interferire nell'attività economica di singoli operatori, turbando e comprimendo quell'iniziativa privata che è garantita dal primo comma dello stesso articolo. L'obbligo imposto ad operatori di assumere prestatori d'opera anche contro la valutazione da essi fatta della organizzazione della propria azienda resta estraneo al disposto del terzo comma e non può inquadarsi nelle provvidenze di ordine generale ivi previste.

7. – Nell'ordinanza di remissione è fatto riferimento anche agli articoli 42 e 44 della Costituzione.

La Corte ritiene che neppure nel disposto di tali articoli il sistema dell'imponibile di mano d'opera possa trovare fondamento. Mentre il secondo comma dell'art. 42 prevede limiti alla proprietà privata – riconosciuta e garantita dal comma medesimo – allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti, l'art. 44, relativo in particolare alla proprietà terriera privata, prevede, al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, norme legislative che impongano obblighi e vincoli, limiti, bonifica delle terre, trasformazione del latifondo, ricostituzione delle unità

produttive, aiuti alla piccola e media proprietà. Razionale sfruttamento del suolo ed equi rapporti sociali sono quindi i fini essenziali cui le norme legislative devono informarsi e tendere per promuovere il massimo rendimento delle terre e insieme disciplinare con equità i rapporti inerenti alla armonica e solidale collaborazione tra i vari soggetti che concorrono alla realizzazione del ciclo produttivo; onde manifesto appare che da tali fini esula un sistema diretto a imporre obbligatoria assunzione di mano d'opera a carico di singoli conduttori di singole aziende agricole.

8. – Nell'ordinanza del giudice *a quo* è fatto, infine, riferimento all'art. 38.

Pur appearing superfluo proseguire nell'indagine sotto altri profili dopo i risultati cui il Collegio è pervenuto con le argomentazioni sopra enunciate, rileva la Corte che anche dal riferimento all'art. 38 è dato trarre conferma del suo convincimento.

Le norme in esame non possono inquadrarsi neppure nel disposto del richiamato articolo e trovare in esso fondamento costituzionale.

L'art. 38 nell'ultimo suo comma dichiara libera l'assistenza privata; nei precedenti commi statuisce in ordine a forme di assistenza in favore di cittadini sprovvisti di mezzi necessari per vivere, in quanto inabili al lavoro, e di educazione e di avviamento professionale, in favore di inabili e minorati, e a forme di previdenza e assicurazione in favore dei lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria: "Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato" (comma quarto).

Trattasi pertanto di forme di assistenza e previdenza poste quale compito e onere della collettività e non già di singoli o di gruppi e categorie di cittadini; anche per quanto riguarda la disoccupazione involontaria, le provvidenze in parola devono riportarsi agli schemi di assistenza sociale nel suo significato storico e tecnico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara la illegittimità costituzionale delle norme contenute nel decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 929, ratificato con legge 17 maggio 1952, n. 621, in riferimento agli articoli 38, 41, 42, 44 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1958.

* * *

Sentenza n. 121/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Papaldo) ¹*Considerato in diritto*

1. – La questione sollevata con l'ordinanza di rimessione si riferisce esclusivamente al commercio di oggetti preziosi nuovi. Soltanto sotto tale aspetto deve essere esaminata la legittimità dei primi quattro commi dell'art. 128 della legge di pubblica sicurezza in riferimento agli artt. 41 e 3 della Costituzione.

L'esame deve avere per oggetto la norma della legge e non anche quella dell'art. 247 del regolamento di esecuzione, non rientrando nella competenza della Corte il sindacato sugli atti non aventi forza di legge.

2. – La *ratio* della norma contenuta nell'art. 128 è quella di controllare la circolazione delle cose di valore, al fine di reprimere il commercio clandestino di esse quando provengano da attività criminose ed al fine di contribuire alla prevenzione ed alla scoperta di tali attività. Trattandosi di norma contenuta nella legge di pubblica sicurezza tra quelle dettate per disciplinare l'attività di alcune classi di rivenditori, tale disciplina non ha intenti di carattere economico o fiscale né di carattere (in senso lato) valutario. La legittimità della norma dell'art. 128, nei limiti nei quali la questione è stata sollevata, deve essere, quindi, esaminata in relazione ai fini di pubblica sicurezza che ne costituiscono la sola base.

Giova ricordare che, per quanto consta, la indicazione degli oggetti preziosi "nuovi" si trova per la prima volta, in atti ufficiali, nella circolare del 1° giugno 1930 del Ministero dell'interno, emanata in riferimento all'art. 129 del precedente T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (disposizione conforme a quella dell'articolo 128 del T.U. del 1931 ora vigente).

Premesso che "potrebbe dubitarsi se, ai fini di polizia, sia assolutamente indispensabile che sul registro prescritto dall'art. 129 della legge di pubblica sicurezza figurino le operazioni di acquisto o di vendita di oggetti nuovi, che evidentemente – appunto perché nuovi – non possono essere compendio di reato", il Ministero avvertiva "che possono ritenersi soddisfatte le esigenze di pubblico interesse, cui provvedono gli artt. 129 della legge di pubblica sicurezza e 262 del regolamento relativo (art. 247 del regolamento ora vigente), con

(¹) Con la sent. n. 13 del 1996 (Pres. Ferri; Red. Vassalli) la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità dell'art. 17-*bis*, comma 3, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), nel testo introdotto dall'art. 3 del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480 (Riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione anche in considerazione della interpretazione della norma alla stregua della sentenza n. 121 del 1963.

l'annotazione sul registro, prescritta dai detti articoli, soltanto delle operazioni di compravendita di oggetti usati".

La nozione di oggetto prezioso "nuovo", quale è presupposta in quella circolare e nelle successive di cui si dirà in seguito, e quale è delineata nell'ordinanza di rimessione, non è fondata su concetti fisici ed economici, bensì su concetti giuridici.

Una pietra preziosa può essere sempre nuova e splendente anche dopo anni ed anni di uso. Oggetti preziosi possono restare, per tempo più o meno lungo, nuovi nonostante l'uso; oggetti preziosi nuovi potrebbero essere stati rubati in una gioielleria e messi in circolazione senza alcun previo uso; lo stesso può accadere per oggetti acquistati e rivenduti prima dell'uso: cosa che può accadere più facilmente nel caso di compra con pagamento rateale del prezzo. In questi ed in altri casi l'oggetto messo in circolazione può avere tutte le caratteristiche della novità; tuttavia esso non può essere considerato nuovo ai fini dell'interpretazione e dell'esame di legittimità dell'art. 128 della legge di pubblica sicurezza.

Oggetto nuovo, a quei fini, è quello che sia stato formato per la prima volta con materia prima o mediante trasformazione di un oggetto usato, quando la trasformazione, sia stata così radicale da mutarne il precedente carattere, e sia stato messo in circolazione da un fabbricante munito di licenza a norma del primo comma dell'art. 127 della stessa legge e ulteriormente scambiato tra soggetti che hanno tale licenza o tra uno di essi ed un soggetto non munito di licenza, purché costui abbia la veste di acquirente. Se invece egli abbia una veste diversa, lo scambio dell'oggetto da lui ceduto e gli scambi successivi devono essere considerati come scambi di oggetti usati, anche se l'oggetto stesso sia nuovo dal punto di vista fisico ed economico. Per adoperare un termine non giuridico ma di uso comune, si può dire che la merce è di "seconda mano", in quanto non proviene, come nuova, da una fabbrica o da un esercente abilitato a tale commercio, ma, avendo, per effetto dei precedenti passaggi, esaurito il ciclo dei trasferimenti dal fabbricante al privato acquirente, ha perduto il suo carattere di "oggetto nuovo".

Deve, pertanto, considerarsi usato l'oggetto prezioso che, quali che siano la sua caratteristica fisica ed il suo valore economico, sia stato rimesso in circolazione dopo che era pervenuto nelle mani di un privato a causa di un negozio (lecito o illecito) o di un rinvenimento o di un'attività criminosa.

3. – Per quanto si riferisce al denunziato contrasto dell'art. 128 con l'art. 41 della Costituzione, è da rilevare che, mentre è palese la ragione di controllare la circolazione delle cose preziose usate, potendo esse provenire da attività criminali od essere oggetto di ricettazione o di incauto acquisto, nessuna utilità sociale collegata ai fini della polizia di sicurezza giustifica la disciplina dettata dai primi quattro commi dell'art. 128 quando si tratti di cose nuove nei sensi sopra specificati.

Non è giustificato pretendere che per comprare cose preziose nuove da un

commerciante che ne abbia licenza si debba esibire un documento di riconoscimento e non è giustificato il sistema di annotazioni che la legge impone per le stesse operazioni. Questo sistema limita gravemente l'iniziativa economica di una categoria di industriali, artigiani e commercianti, i quali, se non fossero intervenute le circolari ministeriali delle quali si è anticipato un cenno, avrebbero risentito una notevole diminuzione di affari con pregiudizio economico per essi e per la collettività. Ed anche i privati acquirenti patirebbero una non necessaria menomazione della loro libertà, se dovessero assoggettarsi a formalità così pesanti e così lesive di quella sfera di riservatezza che deve essere rispettata nei limiti in cui lo consenta la tutela degli interessi della collettività nel campo della sicurezza, dell'economia e della finanza pubblica.

Ora, per quanto si riferisce alla polizia di sicurezza, che è l'unico aspetto sotto cui la situazione deve essere esaminata nella presente controversia, mancano completamente le ragioni per imporre questo aggravio agli operatori economici e questa limitazione ai privati acquirenti.

4. – Sussiste anche la violazione del principio di eguaglianza.

Non si può imporre ad una categoria di esercenti una disciplina particolare e più rigorosa di quella stabilita per le categorie similari, quando non sia giustificata da particolari ragioni, che, come si è detto, nel caso attuale risultano inesistenti.

Una riprova significativa di tale inesistenza emerge dalla circolare ministeriale del 1930, alla quale fecero seguito quella del 16 maggio 1933, successiva al nuovo T.U. del 1931, e quelle del 28 luglio 1953 e 29 luglio 1960, posteriori alla Costituzione, con le quali il Ministero dell'interno ha dato istruzioni agli uffici dipendenti di attenuare la disciplina dettata dall'art. 128 quando trattasi di oggetti preziosi nuovi. Non certo per il loro effetto giuridico, che è nullo di fronte all'imperatività del precetto munito di sanzione penale, ma per il loro valore per così dire sintomatico, quelle circolari sono la schietta testimonianza – espressa univocamente nel corso di un trentennio sotto climi politici diversi – del disagio degli uffici della polizia di fronte ad una norma che appariva sproporzionata rispetto ai fini per i quali era stata dettata.

5. – In quasi tutte le non poche sentenze pronunziate in ordine a disposizioni della legge di pubblica sicurezza, la Corte ha ritenuto di auspicare una revisione dei testi, specie nei riguardi delle disposizioni parzialmente dichiarate illegittime o nei riguardi di quelle rispetto alle quali la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale era subordinata ad una determinata interpretazione conforme alla Costituzione.

Anche nel caso presente, di fronte a un'altra norma che si aggiunge alla serie ormai abbastanza nutrita delle disposizioni della legge di pubblica sicurezza che hanno perduto la loro originaria integrità testuale, l'auspicio di una revisione sistematica di detta legge in senso conforme alla Costituzione si presenta necessario.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nei primi quattro commi dell'art. 128 della legge di pubblica sicurezza, nella parte in cui tali norme riguardano operazioni su oggetti preziosi nuovi nel senso esposto nella motivazione, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 giugno 1963.

* * *

Sentenza n. 125/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Fragali) ¹

Considerato in diritto

1. – Gli ultimi tre commi dell'art. 110 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, che sono oggetto del dubbio proposto dal Pretore di Rovato, vietano di concedere licenze per l'uso, nei locali pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi o congegni automatici da giuoco o da trattenimento di qualsiasi specie.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che le norme predette riguardano soltanto i giuochi automatici di azzardo; ma l'assunto non è accoglibile.

Infatti, la formula usata dalla legge non ammette eccezioni, perché nella proibizione include espressamente "qualsiasi specie" di apparecchi o congegni; con il che, non soltanto viene negata ogni distinzione fra tipi meccanici, ma altresì viene respinta ogni differenza che faccia capo ai caratteri del giuoco o del trattenimento cui gli oggetti sono destinati e vengono compresi nel divieto pure i meccanismi che non danno luogo ad azzardo.

Il giuoco d'azzardo o l'attività diretta ad agevolarlo sono puniti da una norma del Codice penale (art. 718); e ciò include di per sé la proibizione di rilasciare licenze per il loro svolgimento qualunque sia il mezzo adoperato. Una norma della legge di pubblica sicurezza che avesse espresso quel divieto sarebbe stata inutile; ed infatti, nella tabella prevista dal primo comma del citato art. 110, i giuochi d'azzardo debbono essere semplicemente elencati senza alcun riferimento ad un divieto.

(¹) Con sentenza n. 12 del 1970 (Pres. Branca; Rel. Trimarchi) la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità dell'art. 1 della legge 20 maggio 1965, n. 507 (Divieto di uso degli apparecchi automatici e semiautomatici da giuoco nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e nei circoli ed associazioni di qualunque specie), sollevate in riferimento agli artt. 41, 3 e 18 della Costituzione, rilevando che gli apparecchi ed i congegni da giuoco, previsti dall'art. 1 della legge n. 507 del 1965, ed anche quelli con "ripetizione di partita", sebbene la spesa unitaria per il loro uso sia modesta e che (almeno per l'ipotesi in cui la ripetizione di partita non sia indefinitamente reiterabile) del pari modesto sia il premio e limitato il tempo per il suo godimento, possono favorire tendenze antisociali, ed il divieto di farne uso per ciò non contrasta con l'art. 41 Cost.

Si, aggiunga che, là dove il testo unico predetto ha ritenuto che dovesse distinguersi giuoco da giuoco, ha deferito i poteri necessari all'autorità amministrativa; come è nel caso di giuochi che, pur non essendo d'azzardo, l'autorità ritenga di proibire nel pubblico interesse (art. 110, primo comma, già menzionato).

2. – Il divieto posto dalle norme richiamate dal Pretore di Rovato, come afferma la relazione ministeriale al T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, è frutto della esperienza compiuta nel tempo anteriore; quando cioè era consentito dar licenza per l'uso di apparecchi che lasciavano largo margine all'abilità del giocatore. Questa esperienza, secondo la relazione predetta, aveva dimostrato che, in pratica, gli apparecchi o escludevano l'influenza del giocatore o non davano preponderante rilevanza a tale abilità, onde il giuoco era sempre del tutto aleatorio; l'uso di quegli apparecchi era stato poi fonte di inconvenienti di qualche importanza anche nei riguardi dell'ordine pubblico, e la relazione, in tal modo, faceva chiara allusione ad alcune forme di delinquenza che avevano accompagnato la diffusione del nuovo mezzo di giuoco, sia pure in altri Stati, provocando un particolare allarme sociale, e si riferiva, non meno chiaramente, alla morbosa spinta al vizio e all'ozio che quegli apparecchi erano suscettibili di determinare. Si aggiunga che l'uso di essi aveva fatto sviluppare le scommesse, vale a dire un'attività espressamente inibita nelle sale da biliardo o da giuoco (secondo comma del citato art. 110).

Il divieto del quale si discute ha radici quindi in esigenze sociali: non favorire il giuoco puramente aleatorio, anche se non d'azzardo nel senso accolto dal Codice penale; prevenire reati; tutelare le libertà cui accenna l'art. 41 della Costituzione, messe in pericolo dal diffondersi di quei reati; impedire che la dignità umana ricevesse offesa dallo sterile impiego dell'autonomia individuale. Un'attività economica come quella di produzione, di commercio o di noleggio degli apparecchi di cui si tratta, può peraltro ricevere tutela dalla legge soltanto se l'utilizzazione di questi non favorisce tendenze antisociali; e la legge, ritenendo che inclinazioni del genere sarebbero state agevolate dall'uso di quegli apparecchi nei locali pubblici o aperti al pubblico, ha operato con criteri razionali, perché ha imposto il divieto dopo aver giudicato negativa l'esperienza del sistema anteriore, fondato sulla licenza.

Non si può asserire, pertanto, che le norme denunciate oltrepassino il limite che l'art. 41 della Costituzione consente di porre all'iniziativa privata; si può anzi affermare che esse tendono ad impedire che l'iniziativa stessa si svolga in contrasto con quella utilità sociale a cui l'articolo predetto rimanda. È la moralità pubblica che si è intesa salvaguardare con le norme denunciate; è il potere di prevenire i reati che si è inteso con queste esercitare.

Le norme predette limitano, non proibiscono, la produzione, il commercio o il noleggio degli apparecchi considerati, perché il divieto, come bene osserva l'Avvocatura dello Stato, non riguarda i locali privati né quelli non aperti al pubblico; onde in esse si può riscontrare il fine di un coordinamento della

libertà economica con le esigenze sociali, non quello della soppressione di quella libertà.

3. – Le considerazioni esposte non possono però in tutto applicarsi agli apparecchi o congegni da trattenimento, che le disposizioni denunziate comprendono nel divieto.

Rispondono alle premesse della proibizione solo quegli apparecchi o quei congegni che subordinano lo svago alla loro utilizzazione come mezzo di giuoco o di scommesse; non gli altri che offrono soltanto svago o divertimento, e cioè che in nessun caso possono stimolare attività riprovevoli.

Nel d.P.R. 1° marzo 1961, n. 121, che approva il T.U. delle leggi sulle concessioni governative, al n. 76, par. IV, della tabella allegata, si prevede una tassa di licenza per tenere e fare funzionare elettrogrammofoni a gettone in alberghi, pensioni ed esercizi pubblici. Ma tale previsione, se pure non si fosse informata a finalità esclusivamente fiscali, non eliminerebbe il divieto per quegli altri diversi meccanismi che danno una onesta ricreazione non collegata a giuochi o scommesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli ultimi tre commi dell'art. 110 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, in riferimento all'art. 41 della Costituzione, nella parte in cui fanno divieto di concedere licenze per l'uso, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi o di congegni automatici di puro trattenimento, senza cioè alcuna possibilità di dar luogo a giuoco o a scommesse.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 giugno 1963.

* * *

Sentenza n. 78/1970 (Pres. Branca; Rel. Fragali) ¹

Considerato in diritto

1. – Le cause vanno decise con una sola sentenza a causa della loro connessione, dato che per il monopolio degli accenditori è in discussione la sua funzione protettiva di quello dei fiammiferi.

[*omissis*]

(¹) Con sentenza n. 209 del 1976 (Pres. Rossi; Rel. Trimarchi) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 45 e seguenti della legge 17 luglio 1942, n. 907 (Legge sul monopolio del sale e dei tabacchi), modificata con la legge 3 gennaio 1951, n. 27 sollevata, in riferimento agli artt. 41 e 43 della Costituzione.

3. – Sono state sottoposte al giudizio di questa Corte anche alcune disposizioni di convenzioni fra Stato e Consorzio allegate ad atti legislativi od aventi forza di legge, e disposizioni esecutive pure annesse ad atti di tale natura: si tratta di disposizioni che, per espressa dichiarazione contenuta in tali atti, ne fanno parte integrante e perciò ne acquistano il valore.

4. – Per quanto concerne la denuncia di illegittimità costituzionale delle disposizioni del R.D. 11 marzo 1923, n. 560, indicate nell'ordinanza del Consiglio di Stato, la Corte osserva che, anteriormente alla emanazione di quelle norme, la vendita dei fiammiferi occorrenti per il consumo interno era stata riservata all'amministrazione finanziaria (art. 1 D.Lg.Lgt. 31 agosto 1916, n. 1090). L'amministrazione avrebbe dovuto rifornirsi acquistando il prodotto da tutte le fabbriche esistenti, in una proporzione corrispondente al contributo che ciascuna di esse aveva dato per approvvigionare il mercato del triennio 1911-1913 (art. 3 terzo comma D.Lg.Lgt. predetto); all'amministrazione era dato il potere di limitare "l'uscita" dei fiammiferi dalla fabbrica in modo da mantenerla nella misura dei "tempi normali di vendita" (art. 7, primo comma, stesso decreto). Cosicché veniva indirettamente a limitarsi la produzione per il consumo, la quale, in tal modo, risultava contingentata per quote specifiche.

Tale ordinamento non trovò attuazione, perché il Ministro delle finanze non determinò il giorno dal quale essa avrebbe dovuto avere applicazione (art. 11 decreto citato); e fu sostituito da quello disposto con le norme denunziate. Queste, emanate nell'esercizio della delegazione accordata al Governo con la suddetta legge 3 dicembre 1922, n. 1601, abolirono il "monopolio" statale di cui al citato D.Lg.Lgt. 31 agosto 1916, n. 1090, e istituirono "in sua vece" una imposta di fabbricazione sui fiammiferi; ma istituirono anche un consorzio obbligatorio fra i produttori dei fiammiferi destinati al consumo interno, al quale fu affidata, non solo la vendita, ma altresì la fabbricazione dei prodotti suddetti. Il consorzio doveva garantire il gettito di tale tributo (art. 5, ultimo comma, R.D. 11 marzo 1923, n. 560), e prendere in consegna una quantità di marche corrispondente a quella dei fiammiferi estratti da ciascuna fabbrica (art. 7 norme allegate al D.Lg. 17 aprile 1948, n. 525); doveva distribuire le marche fra le imprese consorziate (art. 5, terzo comma, R.D. del 1923) e rendere mensilmente il conto delle marche esitate (art. 5, secondo comma, stesso decreto); doveva ripartire i contingenti di produzione fra le imprese predette (art. 5 convenzione allegata al citato decreto del 1923) e distribuire fra i rivenditori di generi di monopolio il prodotto finito (art. 7 stessa convenzione).

Con la costituzione del consorzio si volle certo attuare la direttiva, segnata dalla legge di delegazione suindicata, di "ridurre le funzioni dello Stato" nella materia tributaria: il consorzio ebbe attribuite quelle incombenze che erano state in precedenza riservate all'amministrazione finanziaria dal D.Lg.Lgt. 31 agosto 1916, n. 1090, e ne rimase certo agevolato il conseguimento dei fini fiscali. Ma è altrettanto sicuro che la scelta del sistema consortile, non essendo stata ripetuta negli altri decreti emanati in base ai poteri delegati, fu ispirata a

quelle singolari situazioni dell'industria dei fiammiferi alle quali accenna la relazione al disegno di legge di conversione del decreto del 26 febbraio 1930 sugli accenditori, che dà al sistema adottato dal decreto del 1923 il merito di aver permesso "all'industria italiana dei fiammiferi di svilupparsi ed affermarsi e resistere alla politica di assorbimento del *trust* svedese"; il che si è certo risolto anche nella protezione dei lavoratori impegnati nel settore. Forse anche è esatto opinare che l'istituzione del consorzio, secondo quanto esso assume e secondo quanto assume la SAFFA, doveva permettere una distribuzione capillare delle merci, in quanto prodotto di consumo generale; vero è comunque che hanno ragione le parti quando deducono che il consorzio assolve ad un tempo a fini fiscali e a fini economico sociali, e pertanto l'obbligo dei produttori di assoggettarsi ad una disciplina comune si può giudicare imposto, a parte le ragioni fiscali, nell'esercizio razionale della potestà normativa di prescrivere all'iniziativa privata limiti destinati a realizzare fini di utilità sociale (art. 41, secondo comma, della Costituzione). Ciò che suscita problemi di legittimità costituzionale è invece il modo di organizzazione del consorzio.

Il Consorzio venne chiuso agli imprenditori, non indicati nell'art. 3 R.D. del 1923, che non avessero domandato di parteciparvi entro un dato termine (art. 1 convenzione allegata a tale decreto), e lo Stato si impegnò a non consentire per il tempo successivo l'insediamento di nuove imprese (art. 10 stessa convenzione). Quest'obbligo fu attenuato con l'art. 4 del D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, che diede al Ministero delle finanze la facoltà di dar licenza per nuove imprese che avessero l'oggetto di produrre fiammiferi per il consumo interno; ma esattamente il Consiglio di Stato ha giudicato che la norma non è riuscita a dare al consorzio una struttura rispettosa della libertà di iniziativa privata. Il Ministero può esercitare la facoltà conferitagli solo nel caso di necessità di approvvigionamento o di introduzione di nuovi processi di fabbricazione ritenuti vantaggiosi dal punto di vista economico e fiscale, cioè in ipotesi del tutto eccezionali; e non convince la tesi del Consorzio e della SAFFA, per cui la facoltà ministeriale si riferisce anche ad ipotesi in cui la necessità di approvvigionamento è provocata da accadimenti straordinari: l'eccezionalità o la straordinarietà nella specie è insita nel concetto di necessità, perché è ovvio che una domanda di partecipazione al Consorzio potrebbe essere accolta, in base alla norma predetta, soltanto quando alla sopravvenuta "necessità" non potessero provvedere gli imprenditori consorziati mediante ammodernamenti, ampliamenti, nuovi finanziamenti, e cioè in casi impossibili o difficili ad avverarsi, data la posizione economica e finanziaria del Consorzio. Tanto più che, in base all'art. 36 delle norme allegate al R.D.L. 18 gennaio 1932, n. 14, il Consorzio è tenuto ad introdurre nella fabbricazione dei fiammiferi, su richiesta dell'amministrazione finanziaria, quei perfezionamenti e quelle innovazioni che siano riconosciuti vantaggiosi dal punto di vista tecnico e da quello economico; cosicché resta impedito l'apporto perfezionativo o innovativo di imprenditori estranei fino a quando il perfezionamento e l'innovazione possono essere

realizzati nel seno del consorzio, o quanto meno si consentono al consorzio e ai consorziati scelte meramente discrezionali fra l'accettazione di apporti estranei e l'attuazione diretta delle opportune modificazioni nel processo produttivo. Di fatto, nell'arco di venticinque anni, in virtù dell'art. 4 del D.Lg.Lgt. del 1944 sono state accordate licenze soltanto con riferimento a casi eccezionali: una fu data ad una società siciliana costituitasi sotto il regime del governo militare alleato, e quindi senza dubbio a titolo di sanatoria, l'altra fu rilasciata per il Territorio libero di Trieste, certo in correlazione alla situazione internazionale in cui questo si trovava, che esigeva autonomia di rifornimenti. Si noti che, nel secondo caso, l'autorizzazione fu data al Consorzio, non ad un consorziato, e che il Consorzio dovette modificare lo statuto (d.m. 8 luglio 1952); cosicché rimane acclarato che la "necessità" di approvvigionamento idonea ad allargare la base soggettiva del consorzio, anche secondo l'interpretazione data all'art. 4 del D.Lg.Lgt. del 1944, poteva appagarsi mediante l'immissione di nuovi imprenditori nel consorzio soltanto ove non avessero potuto sopperirvi lo stesso consorzio o i consorziati neanche mediante il ricorso a mezzi straordinari adeguativi dell'ordinamento produttivo e dell'ordinamento giuridico del consorzio. È chiaro che questo sistema blocca e scoraggia ogni iniziativa d'insediamento di nuove imprese da parte di terzi; epperò non si potrebbe obiettare che, nel periodo preso in considerazione, non siano state fatte proposte di allargamento dell'organizzazione consortile né siano state respinte istanze a tal fine avanzate.

È allora del tutto irrilevante, quanto meno ai fini dell'odierno processo costituzionale, discutere se il predetto art. 4 del D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, sia stato abrogato dall'art. 12 delle norme esecutive allegate al D.Lg. 17 aprile 1948, n. 525, che, nell'estendere alla produzione di esportazione l'obbligo dello Stato di non permettere l'insediamento di nuove imprese, non richiamò il potere ministeriale di licenza. Ammesso che l'art. 4 predetto sia sopravvissuto all'art. 12 su ricordato (e la Corte non è chiamata a pronunciarsi a tal riguardo), il senso della norma non permette di decidere che l'ordinamento attuale del settore si accordi con la regola di libertà economica posta nell'art. 41, primo comma, della Costituzione.

I limiti che possono essere prescritti a tale libertà (secondo comma predetto art. 41) non debbono essere tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio; e, nella specie, quella impossibilità o questa estrema difficoltà affiora senza alcuno sforzo di ricerca. Sostenere che l'organizzazione unitaria del settore doveva dare all'industria una sistemazione che servisse al suo incremento, al suo consolidarsi è forse anche a rendere possibile una distribuzione capillare dei fiammiferi, non vuoi dire giustificare la necessità di chiudere l'organizzazione ad imprese nuove; né la legittimazione della soppressione dell'iniziativa economica può farsi risalire all'agevolazione che lo Stato riceve dall'esistenza del consorzio nella soddisfazione dei suoi interessi fiscali: infatti

non è escluso che analoga agevolazione sarebbe potuta venire dalla costituzione di un consorzio aperto.

I programmi e i controlli che possono essere imposti alla attività economica privata (terzo comma del ricordato art. 41) non debbono poi sopprimere l'iniziativa individuale, potendo essi soltanto tendere ad indirizzarla ed a condizionarla.

Quanto alla riserva dell'art. 43 della Costituzione essa non copre il caso in decisione, poiché le norme sottoposte al giudizio di questa Corte hanno dato alle imprese consorziate posizioni di privilegio che la legge può riservare soltanto ad alcune categorie di enti od organismi indicate dalla Costituzione stessa.

Nella parte in cui impedisce la partecipazione al consorzio di imprese nuove, il cui ingresso non risulti pregiudizievole agli interessi generali, il decreto del 1923 è pertanto lesivo della libertà economica. E in tali limiti deve dichiararsi illegittimo, secondo quanto sarà indicato nel dispositivo che segue.

5. – Altro deve dirsi per le norme che riservano al Consorzio industrie fiammiferi anche la fabbricazione, l'importazione e la vendita per il consumo interno degli apparecchi di accensione azionati da pietra focaia e delle parti e dei pezzi di ricambio dei medesimi (art. 2 R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105).

In precedenza pure questa riserva era stata istituita a favore dello Stato (art. 1 R.D.L. 2 febbraio 1922, n. 281); ma l'art. 9, secondo comma, della convenzione allegata al citato decreto del 1923 disponeva che, ove lo Stato si fosse persuaso della convenienza di rinunciare anche a quel monopolio, a parità di condizioni, avrebbe dovuto dare al Consorzio la preferenza nella "concessione" della fabbricazione e della vendita di quegli articoli. L'obbligo fu adempiuto con il citato R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105, il quale, nelle premesse, ebbe a richiamarlo; l'obbligo è anche ricordato nella relazione al disegno di legge di conversione, nella quale si fa parola di una vertenza arbitrale, ritenuta di esito incerto, che si era deciso di risolvere in via transattiva, cioè riservando al Consorzio il settore degli accenditori c.d. poveri e lasciando allo Stato il settore rimanente.

Se ne desume che i produttori di accenditori a pietra focaia furono assoggettati all'obbligo di consorzio, non per indirizzare la loro iniziativa economica e coordinarla a fini sociali, ma per permettere allo Stato di adempiere transattivamente ad un obbligo ad esso fatto, che, essendo stato posto nell'interesse particolare del Consorzio, si rivela in contrasto con l'art. 41, secondo comma, della Costituzione. Non si può obiettare che l'industria degli accenditori doveva necessariamente ancorarsi a quella dei fiammiferi, che dei primi sono succedanei: anteriormente la fabbricazione e la vendita degli accenditori aveva ricevuto un trattamento distinto da quello dei fiammiferi, l'una essendo stata riservata allo Stato, l'altra al Consorzio, e si riconosceva, in tal modo, che i due settori erano scindibili, che la difesa collaterale dell'industria dei fiammiferi era bene assicurata dall'imposta di fabbricazione sugli accenditori e dal

monopolio statale, e che non era necessaria un'organizzazione unitaria di questo secondo settore. Tanto quella difesa era assicurata che la citata relazione alla legge di conversione del decreto in esame giudicava che l'industria dei fiammiferi era già affermata al tempo dell'istituzione del monopolio privato degli accenditori e capace di resistere alle pressioni economiche straniere di cui si è già fatta parola.

Alla Corte è consentito di verificare lo scopo di una legge quando si contesta la legittimità di quest'ultima nel confronto di una norma costituzionale che vincola ad un fine la discrezionalità legislativa; ed alla Corte è anche consentito di vagliare il rapporto di congruità fra mezzi e fini, per salvaguardare la libertà garantita contro interventi arbitrariamente restrittivi (Corte cost. 7 febbraio 1963, n. 12) o contro interventi che praticamente annullano il diritto primario inerente alla libertà stessa (Corte cost. 3 aprile 1963, n. 39). Sotto questo secondo riflesso non è sostenibile che la legittimità costituzionale delle norme in esame trovi sostegno in necessità attinenti ad interessi fiscali.

Il D.L. 11 gennaio 1956, n. 2, incentrò tali interessi in un diritto annuale riscuotibile mediante vendita di marche contrassegno, che l'utente deve apporre sull'accenditore o su un qualsiasi documento di riconoscimento personale. Il diritto predetto non viene accertato e corrisposto in misura della produzione di apparecchi, come era antecedentemente per l'imposta di fabbricazione, ma nella misura del consumo; e non è perciò corrisposto dal produttore, ma dall'utente, sia pure con corresponsabilità del rivenditore per la marca di primo acquisto. Epperò tale ordinamento non rende congrua e razionale la limitazione della libertà di iniziativa dei produttori, del tutto estranei all'imposta, e del cui gettito non sono né possono essere responsabili. Ciò è tanto vero che l'art. 3, secondo comma, del citato D.L. del 1956 attribuisce al Consorzio unicamente il compito della distribuzione primaria delle marche e, se è vero che ciò può dar luogo a riscossione anticipata del tributo, non si può dire che questo è garantito dal consorzio, perché le marche che risultassero invendute alla fine dell'anno vengono sostituite con marche dell'anno successivo (art. 8 d.m. 4 febbraio 1956). Ora, appare del tutto assurdo che, per provvedere alla distribuzione delle marche rappresentative del pagamento di una imposta da essi non dovuta, sia congruo imporre ai produttori di accenditori di riunirsi in organizzazione comune e di sottostare alle direttive che questa organizzazione può impartire in merito alla loro attività.

Non v'è, perciò, nelle norme denunciate alcun aspetto che resista al confronto con le norme costituzionali invocate e se ne deve dichiarare l'illegittimità.

Il che non significa che al Consorzio fiammiferi non possa rimanere affidato il servizio di distribuzione e vendita delle marche per il diritto annuale, secondo le disposizioni dell'art. 3 del D.L. 11 gennaio 1956, n. 2, ma vuol dire soltanto che il consorzio lo esplicherà non in quanto consorzio obbligatorio fra i fabbricanti di accenditori.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale:

1) dell'art. 3, ultimo comma, del R.D. 11 marzo 1923, n. 560 (sull'abolizione del monopolio dei fiammiferi e l'istituzione in sua vece di una imposta di fabbricazione), nonché degli artt. 1, ultimo comma, 2, 9, secondo comma, e 10 della Convenzione annessa al detto decreto, nella parte in cui essi impediscono ad altri imprenditori la partecipazione al Consorzio quando essa non sia in contrasto con fini di utilità sociale;

2) dell'art. 12 delle norme di esecuzione allegate al decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 525, relativo alla rinnovazione delle convenzioni fra lo Stato ed il Consorzio industrie fiammiferi;

3) degli artt. 2, 3, 4, 6, 7 e 9 del R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105, convertito nella legge 1° maggio 1930, n. 611, concernente i diritti erariali sugli apparecchi automatici di accensione;

4) degli artt. 1, 2, 3 e 10 della Convenzione annessa al predetto decreto legge;

5) dell'art. 8 del D.L. 11 gennaio 1956, n. 2, convertito nella legge 16 maggio 1956, n. 109, sul diritto fisso dovuto per la detenzione di apparecchi di accensione.

In applicazione dell'art. 27 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, *dichiara* inoltre la illegittimità costituzionale:

a) degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9 della Convenzione annessa al suindicato R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105;

b) dell'articolo unico del R.D.L. 18 gennaio 1932, n. 14, convertito nella legge 7 aprile 1932, n. 356, riguardante rinnovazione della Convenzione tra lo Stato e il Consorzio per quanto concerne la importazione, la fabbricazione e vendita degli apparecchi di accensione a pietra focaia;

c) dell'art. 4 D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, relativo alla proroga delle Convenzioni stipulate fra lo Stato e il Consorzio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 1970.

* * *

Sentenza n. 14/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Caianiello)

Considerato in diritto

1. – Sono sottoposte al giudizio di questa Corte le questioni di costituzionalità, con riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione, dell'art. 147, ottavo

comma, d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 (T.U. delle leggi sul Mezzogiorno) il quale prevede che: “in ogni caso, nella determinazione della indennità, non si dovrà tener conto dei miglioramenti e delle spese effettuate dopo la costituzione del consorzio, ai sensi dell’art. 145, comma primo”.

Con l’ordinanza di rimessione il giudice *a quo* prospetta che la predetta norma, escludendo dal computo dell’indennità di espropriazione – relativamente alle aree di sviluppo industriale del Mezzogiorno – i miglioramenti e le spese effettuati dopo la costituzione del consorzio, sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto:

a) con l’art. 42, terzo comma, Cost., in quanto, provocando sostanzialmente la cessazione di qualsiasi attività di incremento del fondo dal momento della costituzione del consorzio, comprimerebbe a tempo indeterminato (non essendo previsto alcun termine per l’adozione dei piani regolatori) il potere di godimento della proprietà, costituendo, sia pure in forma indiretta, un vincolo a carattere espropriativo per il quale non è previsto alcun indennizzo;

b) con l’art. 41 Cost., in quanto, facendo decorrere il vincolo predetto dal momento della costituzione del consorzio, anziché da quello dell’adozione del piano regolatore di sviluppo, limiterebbe ogni iniziativa di incremento migliorativo dei fondi imponendo un vincolo incongruo rispetto all’esigenza di prevenire manovre speculative atte ad incidere sulla determinazione dell’indennità di esproprio.

[*omissis*]

4. – Fondata invece è la seconda questione sollevata con riferimento all’art. 41 Cost. e che riguarda il termine a partire dal quale i miglioramenti effettuati non possono essere considerati ai fini della determinazione dell’indennizzo.

La norma appare chiaramente ispirata alla *ratio*, già considerata da varie leggi in materia di espropriazione (art. 43 legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39 legge 17 agosto 1942, n. 1150) di non computare l’incremento arrecato da opere effettuate al solo scopo di conseguire un indennizzo maggiore.

Questa *ratio* non può però limitare la libertà di iniziativa economica oltre la misura che ragionevolmente può apparire consentita dalle finalità che si intendono perseguire. Per questa ragione – spettando alla Corte il giudizio di congruità tra mezzi e fini (sent. n. 78 del 1970, n. 20 del 1978, n. 231 del 1985) e valutandosi perciò il bilanciamento dei contrapposti interessi (sent. n. 300 del 1983) – deve essere condivisa la censura circa l’incongruità della disposizione in parola che esclude l’indennizzabilità di miglioramenti compiuti fin dalla data di costituzione del consorzio, anziché da quella di inclusione delle aree nel piano regolatore.

Devesi rilevare, difatti, che lo statuto del consorzio indica l’ambito territoriale del consorzio stesso che è molto più ampio di quello del piano; ciò fa apparire del tutto eventuale la possibilità per i fondi inclusi in tale territorio di una loro attrazione nel piano non ancora formato.

È invece dal momento della pubblicazione di questo, con la possibilità

dell'adozione di misure di salvaguardia, che i fondi vengono con precisione individuati e destinati alla successiva espropriazione e quindi, è con riferimento alla data di pubblicazione del piano che si manifesta l'esigenza di prevenire le possibili manovre speculative poste in essere con miglioramenti apportati al solo fine di incrementare la misura dell'indennizzo.

5. – Sotto questo profilo e nei sensi anzidetti, appare perciò in contrasto con l'art. 41 Cost. la disposizione di cui all'art. 147, ottavo comma, del d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, che esclude dal calcolo dell'indennizzo i miglioramenti eseguiti dalla data di costituzione del consorzio, anziché da quella di pubblicazione del piano.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *[omissis]*

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, ottavo comma, d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 (T.U. delle leggi sul Mezzogiorno), nella parte in cui esclude dal calcolo dell'indennizzo i miglioramenti eseguiti sul fondo espropriato dalla data di costituzione del consorzio per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale, anziché da quella di pubblicazione del piano regolatore del consorzio stesso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1987.

* * *

Sentenza n. 356/1993 (Pres. Casavola; Red. Baldassarre)

Considerato in diritto

1. – Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana dubita della legittimità costituzionale degli artt. 19, 67 e 72 della legge regionale (Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l'acceleramento della spesa) approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 31 marzo-1° aprile 1993.

[omissis]

3. – Merita, invece, l'accoglimento la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 67 della legge regionale impugnata.

Questo articolo dispone, al primo comma, che “da parte delle società e dei consorzi che hanno assunto l'appalto dei lavori di censimento, catalogazione, inventariazione dei beni culturali ed ambientali nonché i servizi aerofotografici (capitolo 38354) vengono utilizzati prioritariamente i soggetti che hanno prestatato e prestano la loro opera”. Nel comma successivo lo stesso articolo prescrive che “della rimanente quota il 50 per cento viene selezionato dal

personale di cui agli articoli 19 e 21 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27 e successive modifiche ed integrazioni purché in possesso dei requisiti previsti dalle convenzioni e dagli accordi sindacali”.

Considerato nella sua espressione letterale e nel contesto delle disposizioni regionali e statali vigenti in materia, il significato normativo dell'articolo ora riferito è tutt'altro che chiaro, al punto che le stesse parti costituite in questo giudizio ne danno un'interpretazione opposta. Il Commissario dello Stato, infatti, ritiene che l'art. 67 imponga un insieme di obblighi di assunzione di determinato personale e, su tale base, in conformità all'orientamento giurisprudenziale costantemente affermato in materia, chiede a questa Corte una pronuncia d'illegittimità costituzionale dell'intero articolo. La difesa della Regione Siciliana, invece, interpreta le stesse disposizioni come dirette a prevedere un onere, e non già un obbligo, a carico dei privati, nel senso che questi ultimi, ove intendano concorrere alla stipulazione dei contratti di appalto per i lavori menzionati nel medesimo art. 67, dovranno preventivamente impegnarsi ad assumere la quota di dipendenti necessaria per poter raggiungere la dimensione occupazionale da essi stessi liberamente scelta, attingendola, per una parte, dalla sfera dei soggetti che hanno prestato e prestano la loro opera nello stesso tipo di attività svolta dalle imprese suddette e, per altra parte, da personale impegnato nei “progetti di utilità collettiva” (v. art. 23, legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive modificazioni).

Sebbene il linguaggio usato dal legislatore regionale non permetta di dissipare totalmente l'incertezza sul significato dell'articolo impugnato, sono indubbiamente maggiori gli elementi che portano a escludere l'interpretazione suggerita dalla difesa della Regione Siciliana e ad accogliere quella prospettata dal Commissario dello Stato. Indicazioni in tal senso derivano, innanzitutto, dai lavori preparatori. In particolare, non è senza significato che l'originaria proposta dell'articolo contestato prevedeva un insieme di disposizioni dello stesso tenore, che, tuttavia, riferivano i vincoli previsti, non già a imprenditori privati, ma all'amministrazione regionale. In secondo luogo, va pure sottolineato che non è stata accolta la proposta di riferire l'applicabilità dei vincoli previsti alla esecuzione dei “progetti di utilità collettiva”.

Queste indicazioni provenienti dai lavori preparatori hanno un riscontro nel tenore letterale del primo comma dell'art. 67, nel quale si fa riferimento, non già alle società e ai consorzi che intendono stipulare gli appalti, ma a quelli “che hanno assunto l'appalto dei lavori”. In altri termini, i soggetti destinatari dei vincoli sono, stando alla lettera della disposizione, quelli che, al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, hanno già assunto l'appalto e ai quali, pertanto, non può essere addossato l'onere che la difesa della Regione configura come condizione per avere l'appalto stesso. E non va trascurato, a conferma di ciò, che, nella disposizione considerata, all'attualità dell'appalto assunto fa riscontro l'attualità o, comunque, la sussistenza in passato dei rapporti con coloro di cui si richiede l'utilizzazione prioritaria per l'esecuzione dei lavori

(“soggetti che hanno prestato o prestano la loro opera”). Né si può svalutare l'elemento letterale indicato coprendolo con la veste della casualità o, addirittura, considerandolo come una “svista” del legislatore, poiché un rilievo analogo a quello ora svolto è stato formulato anche nel corso dei lavori preparatori al fine di modificare l'espressione concernente l'assunzione dell'appalto con un'altra coniugata al futuro. Il mancato accoglimento di questa proposta rappresenta, anzi, un ulteriore indizio che porta a escludere la coincidenza della interpretazione suggerita dalla difesa della Regione con la reale “volontà” del legislatore.

Pur se l'espressione contenuta nel primo comma dell'articolo impugnato (“vengono utilizzati”) può far supporre il riferimento a una molteplicità di rapporti di lavoro non necessariamente coincidente con forme di dipendenza, il fatto che il primo e il secondo comma dell'art. 67 fanno sistema e che nel capoverso si prevede a chiare lettere un preciso obbligo di assunzione induce ad avvalorare l'interpretazione suggerita dal Commissario dello Stato, secondo la quale l'intero art. 67 è rivolto a configurare un articolato obbligo a carico delle società e dei consorzi appaltatori delle opere indicate concernente l'assunzione dei “giovani” per l'innanzi o attualmente occupati in progetti di utilità collettiva. Un obbligo che, a differenza di quanto è stabilito in analoghe leggi statali e regionali, non grava su amministrazioni o enti di carattere pubblico, ma riguarda imprenditori privati e, come tale, interferisce con la libertà garantita dall'art. 41, primo comma, della Costituzione.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni analoghe proprio in relazione a una legge regionale siciliana, questa Corte ha da tempo precisato che “altra cosa è la competenza di dettare norme per favorire il collocamento dei lavoratori attraverso l'opera di uffici e commissioni e con l'osservanza di determinate norme, quale può ritenersi compresa nel disposto dell'art. 17, lettera f), dello Statuto della Sicilia, altra cosa è quella di limitare la libertà dei privati, imponendo loro di assumere obbligatoriamente un certo numero di dipendenti, per quanto giustificato e persino lodevole possa sembrare dal lato morale o anche da quello sociale l'intento di favorire categorie particolarmente colpite dalla sventura” (v. sent. n. 51 del 1957).

L'ultima delle ipotesi indicate è quella configurata dall'art. 67 della legge regionale impugnata, che va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo poiché comprime un elemento, quello relativo al dimensionamento e alla scelta del personale impiegato nell'azienda e al conseguente profilo di organizzazione interna di quest'ultima, che caratterizza il nucleo essenziale della libertà d'iniziativa economica privata, garantita dall'art. 41 della Costituzione (v. sent. n. 78 del 1958). Né si può dire che l'obbligo di assunzione previsto dall'art. 67 sia bilanciato o sostanzialmente temperato dall'erogazione pubblica di benefici diretti a riequilibrare l'obbligo imposto (v. sent. n. 316 del 1990), dal momento che al riguardo nulla è stabilito nella legislazione regionale, né potrebbe essere considerato un beneficio di quel tipo neppure la stipulazione del contratto di

appalto ipotizzata dalla difesa della Regione Siciliana, costituendo piuttosto la relativa attività l'oggetto per il quale le società e i consorzi indicati agiscono sul mercato.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 67 e 72 della legge della Regione Siciliana 11 maggio 1993, n. 15 (Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l'acceleramento della spesa);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 luglio 1993.

* * *

Sentenza n. 200/2012 (Pres. Quaranta; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria e Calabria, e la Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), come convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

[*omissis*]

3. – L'art. 3 impugnato, nel testo modificato dalla legge di conversione, al comma 1 stabilisce il «principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», imponendo allo Stato e all'intero sistema delle autonomie di adeguarvisi entro un termine prestabilito, inizialmente fissato in un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione. Tale termine è stato successivamente procrastinato fino al 30 settembre 2012, in base all'art. 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Dopo aver enunciato il principio summenzionato, il medesimo art. 3, comma 1, elenca una serie di principi, beni e ambiti che possono giustificare eccezioni al principio stesso: ai sensi di tali proposizioni, limiti all'iniziativa e all'attività economica possono essere giustificati per garantire il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e dei «principi fondamentali della Costituzione»; per assicurare che l'attività economica non arrechi «danno alla sicurezza, alla

libertà, alla dignità umana» e non si svolga in «contrasto con l'utilità sociale»; per garantire «la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale»; e dare applicazione alle «disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica».

Il successivo comma 2 del medesimo art. 3 qualifica le precedenti disposizioni come «principio fondamentale per lo sviluppo economico» e attuazione della «piena tutela della concorrenza tra le imprese».

L'art. 3, comma 3, prevede che siano «in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi», e consente al Governo, nelle more della decorrenza di detto termine, di adottare strumenti di semplificazione normativa attraverso provvedimenti di natura regolamentare. A questo scopo «Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1».

Il comma 4 dell'articolo impugnato stabilisce che «L'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111». Tale comma 4 è stato poi successivamente abrogato dall'articolo 30, comma 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), a decorrere dal 1° gennaio 2012.

I successivi commi dell'art. 3 implementano la liberalizzazione dell'esercizio delle professioni ed eliminano una serie di restrizioni all'accesso alle medesime.

I commi 10 e 11, infine, rispettivamente consentono la revoca di ulteriori restrizioni all'esercizio delle attività economiche e all'accesso alle medesime attraverso norme regolamentari e permettono, invece, di mantenere le restrizioni per singole attività, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in presenza di ragioni di interesse generale, rispetto alle quali le restrizioni costituiscono una misura indispensabile, proporzionata, idonea e non discriminatoria sotto il profilo della concorrenza. Più specificamente, l'esclusione di un'attività economica dall'abrogazione delle restrizioni è giustificata qualora: «a) la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana; b) la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata; c) la restrizione non introduca una discriminazione

diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa».

[*omissis*]

7.3. – Le questioni relative all'art. 3, commi 1 e 2, non sono fondate.

Con la normativa censurata, il legislatore ha inteso stabilire alcuni principi in materia economica orientati allo sviluppo della concorrenza, mantenendosi all'interno della cornice delineata dai principi costituzionali. Così, dopo l'affermazione di principio secondo cui in ambito economico «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», segue l'indicazione che il legislatore statale o regionale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro – oltre che il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la piena osservanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della finanza pubblica – in particolare la tutela della sicurezza, della libertà, della dignità umana, a presidio dell'utilità sociale di ogni attività economica, come l'art. 41 Cost. richiede. La disposizione impugnata afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore statale ha elencato all'art. 3, comma 1. Complessivamente considerata, essa non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992).

7.4. – Rispetto alla pretesa invasione delle competenze regionali in materia di commercio, attività produttive e tutela della salute, *ex art.* 117 Cost., occorre anzitutto osservare che il legislatore statale ha agito nell'ambito, ad esso spettante, della tutela della concorrenza, come correttamente specificato dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011.

Infatti, per quanto l'autoqualificazione offerta dal legislatore non sia mai di per sé risolutiva (*ex multis*, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), in questo caso appare corretto inquadrare il principio della liberalizzazione delle attività economiche nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza». Quest'ultimo concetto, la concorrenza, ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 45 e n. 270 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Pertanto, la liberalizzazione,

intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale.

7.5. – Inquadrato, dunque, l'intervento statale censurato nel campo delle competenze statali di portata trasversale relative alla tutela della concorrenza, occorre ancora osservare il particolare tenore normativo della disposizione impugnata: in questo caso il legislatore statale non si è sovrapposto ai legislatori regionali dettando una propria compiuta disciplina delle attività economiche, destinata a sostituirsi alle leggi regionali in vigore. L'atto impugnato, infatti, non stabilisce regole, ma piuttosto introduce disposizioni di principio, le quali, per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, da parte sia del legislatore statale, sia di quello regionale, ciascuno nel proprio ambito di competenza. In virtù della tecnica normativa utilizzata, basata su principi e non su regole, il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale. L'intervento del legislatore, statale e regionale, di attuazione del principio della liberalizzazione è tanto più necessario alla luce della considerazione che tale principio non è stato affermato in termini assoluti, né avrebbe potuto esserlo in virtù dei vincoli costituzionali, ma richiede di essere modulato per perseguire gli altri principi indicati dallo stesso legislatore, in attuazione delle previsioni costituzionali. Di conseguenza, per rispondere ad alcune precise osservazioni delle ricorrenti, le discipline della vendita al pubblico di farmaci da banco o automedicazione, dell'apertura di strutture di media e grande distribuzione, o dell'organizzazione sanitaria, non vengono assorbite nella competenza legislativa dello Stato relativa alla concorrenza, ma richiedono di essere regolate dal legislatore regionale, tenendo conto dei principi indicati nel censurato art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011.

8. – Sono invece fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011.

8.1. – Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno censurato l'art. 3, comma 3, il quale, al primo periodo, dispone che siano «soppresse», alla scadenza del termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione – termine poi prorogato al 30 settembre 2012 –, le «normative statali incompatibili» con i principi disposti al comma 1 del medesimo art. 3, con conseguente applicazione diretta degli istituti di segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione. Al secondo periodo, il comma 3 dispone che, fino alla scadenza del termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 possa avvenire anche attraverso strumenti di semplificazione normativa; infine, al terzo periodo, il comma 3 autorizza, a tal fine, il Governo ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), individuando le disposizioni abrogate e definendo la disciplina regolamentare ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1.

Le ragioni di doglianza, con riferimento all'art. 3, comma 3, primo periodo, evocano a parametro gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'automatica soppressione delle normative statali incompatibili con la disposizione di principio di cui al comma 1 genererebbe una situazione di grave incertezza normativa e sarebbe, perciò, irragionevole e contraria al buon andamento della pubblica amministrazione. Con riferimento al terzo periodo, si lamenta anzitutto la violazione del principio di legalità sostanziale, dal momento che i regolamenti di delegificazione verrebbero introdotti in assenza di una necessaria cornice legislativa; inoltre, la medesima disposizione sarebbe in contrasto anche con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto l'esercizio del potere regolamentare sarebbe autorizzato senza delimitazioni di materia, potendo esplicitarsi anche nell'ambito di competenze concorrenti e residuali regionali, rispetto alle quali la potestà regolamentare è attribuita alla Regione; infine, anche qualora si ritenesse che si sia in presenza di una ipotesi di attrazione in sussidiarietà della potestà regolamentare regionale, con riferimento alle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., la legislazione statale sarebbe egualmente costituzionalmente illegittima, in quanto non avrebbe previsto alcuna forma d'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, che attui il principio di leale collaborazione con riferimento alle materie concorrenti e residuali regionali.

8.2. – L'art. 3, comma 3, è costituzionalmente illegittimo, in quanto dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica «soppressione», secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1.

Alla luce delle precedenti considerazioni relative al tenore normativo dell'art. 3, comma 1, che contiene disposizioni di principio, e non prescrizioni di carattere specifico e puntuale, la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Infatti, sebbene la disposizione abbia ad

oggetto le sole normative statali, la «soppressione» di queste per incompatibilità con principi così ampi e generali come quelli enunciati all'art. 3, comma 1, e che richiedono una delicata opera di bilanciamento e ponderazione reciproca, a parte ogni considerazione sulla sua praticabilità in concreto, non appare suscettibile di esplicare effetti confinati ai soli ambiti di competenza statale. Altro è prevedere l'abrogazione di normative statali, altro è asserire che gli effetti dell'abrogazione di tali normative restino circoscritti ad ambiti di competenza statale. Vi sono normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale, come accade nel caso delle leggi dello Stato relative a materie di competenza concorrente, o di competenza statale di carattere trasversale, che di necessità s'intrecciano con le competenze legislative regionali. L'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principi di cui all'art. 3, comma 1, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali.

Inoltre, l'automaticità dell'abrogazione, unita all'indeterminatezza della sua portata, rende impraticabile l'interpretazione conforme a Costituzione, di talché risulta impossibile circoscrivere sul piano interpretativo gli effetti della disposizione impugnata ai soli ambiti di competenza statale.

Infine, poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici.

Di conseguenza, l'art. 3, comma 3, appare viziato sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull'autonomia legislativa regionale garantita dall'art. 117 Cost., perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici.

8.3. – Per le medesime ragioni, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del primo periodo dell'art. 3, comma 3, coinvolge anche i periodi successivi della disposizione in esame, dato che l'ambito di intervento degli strumenti di semplificazione, previsti dal secondo periodo, nonché quello dei regolamenti di

delegificazione di cui al terzo periodo, è determinato *per relationem* al primo periodo. La stessa indeterminatezza che vizia la prima proposizione si riverbera anche sui successivi contenuti dell'art. 3, comma 3, che deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

3) – 9) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

* * *

Sentenza n. 267/2016 (Pres. Grossi; Red. Carosi)

Considerato in diritto

1. – Con il provvedimento indicato in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 (*recte*: art. 2, comma 1, lettera *b*, numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

L'art. 2, comma 1, lettera *b*), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 dispone, nel periodo finale, che la pronuncia di esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al citato articolo devono essere rinnovate.

Il successivo art. 10 della medesima legge regionale dispone, al comma 5, che le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale, anche se successive a tale data, siano esaminate e definite dalla Regione.

Ad avviso del rimettente, le norme impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in quanto questa Corte, nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente», avrebbe ribadito che la competenza legislativa in detto ambito, pur presentandosi sovente connessa ed intrecciata

inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, spetta esclusivamente dello Stato. Un «bene della vita» materiale e complesso quale l'ambiente sarebbe così sottoposto ad una disciplina organica ed uniforme su tutto il territorio nazionale in quanto riservata al legislatore statale, che ne garantirebbe un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

A parere del TAR rimettente, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, oltre ad invadere indebitamente la competenza esclusiva statale in materia di ambiente, nella parte in cui stabilisce che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate», sarebbe in diretto contrasto con l'art. 20, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – secondo cui «Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni» – e con l'art. 26, comma 6, del medesimo decreto, secondo cui «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4».

Anche quest'ultima disposizione subirebbe, infatti, un'interferenza irragionevole dall'introduzione di un termine non coordinato e di difficile compatibilità con ulteriore profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Ciò senza considerare che la limitazione introdotta dalla norma impugnata andrebbe ad incidere su una procedura di valutazione di impatto ambientale avviata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale).

Secondo il giudice *a quo* le norme impugate sarebbero altresì in contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto limiterebbero in maniera del tutto irragionevole la libertà di iniziativa economica degli imprenditori interessati ad ottenere i permessi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Il privato si troverebbe a dover rispettare il ristretto termine temporale posto dalla disposizione regionale citata per la messa in opera di un intervento che richiede un cospicuo investimento economico, in ordine alla cui realizzazione la normativa statale gli attribuirebbe un termine più appropriato e ragionevole in quanto parametrato alla conclusione dell'iniziativa. La norma regionale risulterebbe un

mero appesantimento nell'ambito di una procedura autorizzatoria notevolmente complessa.

In un sistema informato al principio della libertà dell'iniziativa economica, i limiti consentiti dovrebbero essere funzionali alla tutela dell'utilità sociale e della libertà, sicurezza e dignità umana; in altri termini, i condizionamenti all'iniziativa economica dovrebbero essere articolati in modo da permettere il raggiungimento di finalità sociali e di benessere collettivo. Nel caso specifico, invece, la citata limitazione temporale non troverebbe ragionevole fondamento sotto il profilo della tutela di altri valori o diritti costituzionalmente protetti.

2. – Ai fini dell'ammissibilità delle questioni sollevate non è rilevante che il termine triennale fissato per l'efficacia dei provvedimenti di esclusione dalla procedura di VIA non fosse previsto all'epoca in cui era in vigore l'art. 10, comma 5, della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 nel testo originario, secondo cui «Le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge sono esaminate e definite dalla Regione in applicazione della disciplina in vigore al momento della presentazione». Detto termine, introdotto nella legislazione regionale dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 era comunque in vigore al momento della presentazione della istanza di proroga del provvedimento di esclusione. In quanto vigente, avrebbe dovuto essere applicato dal giudice a quo, il quale tuttavia – dubitando della sua legittimità – ha rimesso la relativa questione a questa Corte.

[*omissis*]

4. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sono fondate.

Esse possono essere scrutinate contestualmente, dal momento che si pongono tra loro in un rapporto di vera e propria compenetrazione. Detta compenetrazione discende da un preciso nesso funzionale tra le esigenze di tutela ambientale che riguardano il reperimento di fonti energetiche alternative ed il coinvolgimento dell'iniziativa privata per la realizzazione di tale interesse di natura strategica (emblematica in tal senso è la previsione normativa contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», secondo cui la conformità delle istanze private ai presupposti di legge ed il corredo delle autorizzazioni necessarie implicano – ai fini della realizzazione del sistema alternativo di approvvigionamento energetico – la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per i progetti attuativi degli interventi). La disposizione legislativa che determina tale coinvolgimento è, infatti, il risultato di una scelta di politica programmatica nella quale l'obiettivo di interesse generale, la realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile

attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale.

È utile ricordare come, nel caso di specie, l'attività di sfruttamento dell'energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico. Il fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi è aspetto che non può inficiare la rilevanza del citato profilo strategico. Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali. Infatti, l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore (in tal senso sentenze n. 20 del 1980 e n. 78 del 1958).

4.1. – Peraltro, la disciplina dello sfruttamento dell'energia eolica è caratterizzata da una valutazione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici, la quale si manifesta nell'espletamento di procedimenti minori, la cui definizione è tuttavia necessaria per ottenere l'autorizzazione unica finale. Questa soluzione adottata dal legislatore statale, se da un lato è giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco nel pur unitario scenario della tutela ambientale, dall'altro determina obiettivamente effetti dilatori sull'iniziativa di sfruttamento dell'energia eolica, favorendo indirettamente tipologie di impianti connotati da minori barriere amministrative. Tutto ciò pesa inevitabilmente sugli indirizzi imprenditoriali in ordine alla scelta delle singole fonti di energia rinnovabile, determinando una tendenziale preferenza per iniziative alla cui realizzazione si frappongono in misura minore ostacoli burocratici.

Tale fenomeno di obiettiva penalizzazione normativa (sotto il profilo dei maggiori ma doverosi adempimenti istruttori) di questa fonte energetica, connotata da criticità soprattutto estetiche ma anche da aspetti evolutivi in termini di efficienza produttiva e di vantaggi per l'ambiente, non può essere accentuato da ulteriori incombenze amministrative che non siano giustificate dall'esigenza di coordinare e rendere compatibili e congruenti i subprocedimenti propedeutici al provvedimento finale di autorizzazione unica.

Sotto tale profilo, dunque, la norma regionale impugnata risulta in contrasto sia con l'art. 41 Cost. – in quanto, con l'apposizione di termini e decadenze, frappone un ostacolo alla libera iniziativa privata come “funzionalizzata” alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale – sia con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale.

4.2. – Non può essere richiamata nella fattispecie in esame la giurisprudenza di questa Corte secondo cui le Regioni hanno facoltà di adottare livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale (*ex plurimis*, sentenza n. 67 del 2010).

Fermo restando che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010) e che «le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente» (sentenza n. 225 del 2009), nel caso in esame risulta impossibile ipotizzare un miglioramento della tutela statale ad opera della norma regionale impugnata per l'obiettivo assenza di una scala di valori idonea a consentire una comparazione, in termini qualitativi e quantitativi, tra la protezione ambientale assicurata dallo Stato e quella aggiunta dalla Regione.

È utile osservare come per lo sfruttamento dell'energia eolica la legge statale disciplini una sorta di “procedimento dei procedimenti”, determinando la forma, il tipo degli atti e la tempistica amministrativa che regolano l'autorizzazione e lo svolgimento dell'attività imprenditoriale coinvolta nella realizzazione delle finalità ambientali di settore.

Quest'ultima rimane pur sempre attività economica, la cui rilevanza sociale ed ambientale non è compatibile con ulteriori vincoli imposti dal legislatore regionale al di fuori della competenza legislativa costituzionalmente assegnata. In tale prospettiva la norma regionale impugnata non costituisce livello di tutela ambientale superiore a quello fissato dallo Stato, bensì addizione normativa priva di coordinamento con le finalità in concreto perseguite dal legislatore statale.

La dimensione dei valori e degli interessi che lo Stato ha assunto come primari nel disciplinare lo sfruttamento dell'energia eolica (tra i quali spiccano appunto la tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute ed il coinvolgimento dell'iniziativa economica privata) comporta infatti un elevato grado di complessità nella regolazione dei rapporti giuridici chiamati in causa dai procedimenti a carattere autorizzatorio. Tale complessità della scala di interessi impedisce di verificare i pretesi miglioramenti apportati dalla norma impugnata. Ciò anche in considerazione del fatto che, nel caso dell'energia eolica, la tutela degli interessi ambientali non è una tutela meramente statica, ma si concreta in una serie di attività che devono essere compatibili con gli altri profili di garanzia interni alla stessa materia ambientale (tra cui, appunto, la tutela del paesaggio).

In altre parole, nella tutela ambientale sono oggetto di dialettica e di bilanciamento legislativo vari interessi, per lo più interni alla materia. Detto carattere si riflette specularmente sulla forma di tutela parcellizzata introdotta dal legislatore statale per consentire in sede amministrativa un bilanciamento dei vari interessi coinvolti nello sfruttamento dell'energia eolica: ciò avviene attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento e la cui acquisizione sincronica, essendo necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale.

Non è indifferente, nella scelta legislativa dello Stato di concentrare l'au-

torizzazione in un'unica disciplina procedimentale, il fatto che la dialettica degli interessi concretamente in gioco deve essere oggetto di bilanciamento, non solo in sede normativa, ma anche in quella amministrativa. È, infatti, necessario che i valori costituzionali in tensione siano ponderati nella misura strettamente necessaria ad evitare il completo sacrificio di uno di essi nell'ottica di un tendenziale principio di integrazione. Operazione quest'ultima che è stata realizzata dal legislatore statale attraverso una rete di subprocedimenti, dal cui esito positivo dipende appunto l'autorizzazione unica.

Ulteriormente esemplificando, emerge come – a livello di legislazione statale – il bilanciamento sia intervenuto, attraverso distinti subprocedimenti, tra l'intrinseca utilità degli impianti eolici, che producono energia senza inquinare l'ambiente, ed il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che detti impianti non danneggino il paesaggio, in particolare sotto il profilo dell'impatto visivo.

In definitiva – in un sistema articolato su una ponderazione tra una tutela tendenzialmente statica come quella del paesaggio ed una dinamica consistente nella produzione energetica da parte di impianti eolici (i quali devono inserirsi nel modo meno invasivo in ambito paesaggistico) – il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo logico e temporale, con l'esigenza di concentrare tempi e definitività degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati "schermi burocratici", quali il termine di efficacia dell'esclusione dalla procedura di VIA, le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo e dal grado di certezza degli esiti delle procedure amministrative.

5. – In conclusione, mentre la scelta legislativa dello Stato (di concentrare in una autorizzazione finale la tempistica e gli esiti delle procedure autorizzatorie in un settore di particolare complessità) supera il test di ragionevolezza in ordine alla congruità tra mezzi e fini – poiché risulta contemporaneamente idonea a sorreggere scelte strategiche in campo economico-ambientale ed a garantire le situazioni soggettive degli imprenditori di settore, sottraendole alla mutevole facoltà dell'amministrazione di parcellizzare e rendere incostanti le proprie determinazioni – la norma regionale impugnata – prevedendo che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate» ed istituendo così nuovi e non coordinati vincoli alla disciplina dello sfruttamento, nella fattispecie, dell'energia eolica – deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione sia della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia dell'art. 41 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), numero 3), della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), nella parte in cui prevede che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate»;

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

* * *

Sentenza n. 58/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Cartabia) ¹

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 14 luglio 2015 (r. o. n. 67 del 2017), trasmessa a questa Corte con le formalità richieste il successivo 7 febbraio 2017, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale).

L'art. 3 impugnato prevede, al comma 1, che: «[a]l fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e

(¹) Con ordinanza di correzione materiale n. 119 del 2018 (Pres. Lattanzi; Red. Cartabia) è stato disposto che, nella sentenza n. 58 del 2018, l'art. 21-*octies*, dove è stato riferito alla legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), debba intendersi invece riferito al decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2015.

Con sentenza n. 85 del 2013 (Pres. Gallo; Red. Silvestri) la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 della Costituzione. La Corte ha ritenuto che la normativa censurata, imponendo nuove condizioni all'esercizio dell'attività, la cui osservanza era oggetto di controllo, risultasse ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo.

dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori»; al comma 2 che: «[t]enuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro»; al comma 3 che: «[p]er la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente»; al comma 4 che: «[i]l piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente»; al comma 5 che: «[l]e disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data».

Il giudice *a quo* ritiene che la disposizione impugnata violi una pluralità di parametri costituzionali e, segnatamente, gli artt. 2, 3, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 112 della Costituzione.

Più precisamente, l'art. 2 Cost. sarebbe violato in quanto la norma impugnata consentirebbe l'esercizio dell'attività d'impresa pur in presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana, e così comprometterebbe diritti fondamentali della persona definiti «inviolabili» dalla stessa Carta costituzionale.

Non sarebbe rispettato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il legislatore riserverebbe alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici, esponendo altresì i lavoratori di tali aziende a fattori di rischio più elevato.

Sarebbero violati anche gli artt. 4 e 35, primo comma, Cost., in quanto il diritto al lavoro presuppone condizioni di sicurezza nell'esecuzione della prestazione, che la normativa censurata non assicurerebbe.

Anche l'art. 32, primo comma, Cost., sarebbe inciso, in quanto la disciplina

in esame metterebbe in pericolo la vita e l'incolumità individuale del cittadino-lavoratore, senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti coinvolti.

Ancora, la prosecuzione dell'attività d'impresa in un impianto che espone i lavoratori a pericolo di vita, consentita dalla disposizione impugnata alla sola condizione che l'azienda predisponga un progetto per la messa in sicurezza delle aree interessate, non rispetterebbe il principio costituzionale di cui all'art. 41 Cost., che esige che l'attività economica privata si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Infine, la prosecuzione dell'attività di impresa determinerebbe il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante – quanto meno ai sensi dell'art. 437 del codice penale e, in caso di incidenti, degli artt. 589 e 590 cod. pen. – compromettendo così il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che deve ritenersi operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche in quello di prevenzione dei medesimi, quale si esplica nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo.

[*omissis*]

3. – Nel merito la questione è fondata.

3.1. – La disposizione impugnata prevede che «l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro [...] quando lo stesso di riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori» (art. 3, comma 1). Essa è stata adottata al dichiarato fine di «garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia» (art. 3, comma 1) e intende porsi in linea di continuità con la precedente normativa in materia di esercizio dell'attività di impresa in stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, contenuta nel decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Tale normativa, esplicitamente richiamata nell'incipit della disposizione in esame, è stata oggetto della decisione di questa Corte n. 85 del 2013 ed è alla luce dei principi ivi stabiliti che la odierna questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata.

In tale pronuncia questa Corte ha affermato che «è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate [...] le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa» secondo un percorso di risanamento – delineato nella specie dalla nuova autorizzazione integrata ambientale – ispirato al bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro.

Non può infatti ritenersi astrattamente precluso al legislatore di intervenire

per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività d'impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati (sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012).

Nel caso allora in giudizio, questa Corte, con la citata sentenza n. 85 del 2013, rigettò la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che il legislatore avesse effettuato un ragionevole e proporzionato bilanciamento predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 207 del 2012. In quella ipotesi, infatti, la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria.

3.2. – Nel caso oggi portato all'esame di questa Corte, invece, il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita.

Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Il legislatore concede un termine di trenta giorni per la predisposizione del piano, il quale peraltro può anche essere provvisorio: dunque, manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori. Tale mancanza è tanto più grave in considerazione del fatto che durante la pendenza del termine è espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa "senza soluzione di continuità", sicché anche gli impianti sottoposti a sequestro preventivo possono continuare ad operare senza modifiche in attesa della predisposizione del piano e, quindi, senza che neppure il piano sia adottato. L'unico limite

temporale effettivo è posto al comma 2, che stabilisce che l'attività di impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a dodici mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.

Quanto al contenuto, il piano deve recare «misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio», non meglio definite, neppure attraverso un rinvio, che pure sarebbe stato possibile, alla legislazione in materia di sicurezza sul lavoro. Il mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lascia sfornito l'ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione per le violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell'attività.

Nella formazione del piano non è prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche, le quali devono essere informate solo successivamente. Tale comunicazione assume la forma di una mera comunicazione-notizia, per quanto riguarda l'autorità giudiziaria procedente (art. 3, comma 3) e si traduce nell'attribuzione di un generico potere di monitoraggio e ispezione per quanto riguarda INAIL, ASL e Vigili del Fuoco; tale potere, peraltro, si limita alla verifica della corrispondenza tra le misure aggiuntive indicate nel piano e quelle in concreto attuate dall'impresa, così da renderne ambigua e indeterminata l'effettiva possibilità di incidenza (art. 3, comma 4).

3.3. – Considerate queste caratteristiche della norma censurata, appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.).

Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona.

In proposito questa Corte ha del resto già avuto occasione di affermare che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso «limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore» (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996).

4. – Considerato assorbito ogni ulteriore profilo e chiarite quali siano le disposizioni sulle quali si riverberano gli esiti del sindacato di costituzionalità per le ragioni esposte al precedente punto 2.3, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015 e degli artt. 1, comma 2, e 21-*octies* della legge n. 132 del 2015.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) e degli artt. 1, comma 2, e 21-*octies* della legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2018.

* * *

Sentenza n. 113/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 23 febbraio 2021 (r. o. n. 112 del 2021), il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione.

Il Collegio rimettente premette che alcune strutture sanitarie avevano impugnato, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, la circolare della Regione Lazio del 1° ottobre 2019, n. 775071, recante «Disposizioni relative alla progressiva attuazione dell'articolo 9 comma 1 della Legge 28 dicembre 2018, n. 13», nella parte in cui stabilisce che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona delle strutture sanitarie private accreditate deve avere con la struttura un rapporto di lavoro dipendente regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario.

A fronte del rigetto del ricorso da parte del giudice di primo grado, le parti soccombenti proponevano appello lamentando un contrasto, sotto plurimi

profili, dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 con la Costituzione, e deducendo di qui l'invalidità derivata della circolare impugnata.

In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato rimettente sottolinea che la norma regionale censurata costituisce il fondamento anche degli atti attuativi impugnati.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio dubita in primo luogo della compatibilità della norma censurata – che ha sostanzialmente riprodotto sotto tali profili il contenuto dei decreti del Commissario ad acta alla sanità della Regione Lazio n. 376 del 17 novembre 2016 (Accreditamento strutture socio-sanitarie residenziali assistenziali e riabilitative. Integrazione DPCA 00090/2010. Contrattualizzazione del personale dedicato ai servizi alla persona nelle strutture sociosanitarie residenziali assistenziali e riabilitative) e n. 422 del 5 ottobre 2017 (Accreditamento delle strutture sanitarie. Modifica ed integrazione del Decreto del Commissario *ad Acta* n. 00090/2010 e del Decreto del Commissario ad Acta n. 376/2016. Contrattualizzazione del personale dedicato ai servizi alla persona), annullati dallo stesso Consiglio di Stato con sentenza del 21 marzo 2019, n. 3303 – con gli artt. 3 e 41 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di ragionevolezza e proporzionalità affermato a più riprese nella giurisprudenza europea.

In particolare, il giudice *a quo* rileva a questo riguardo che il perseguimento dell'utilità sociale, pure richiamata dall'art. 41 Cost., deve essere adeguatamente bilanciato con altri valori rilevanti quali la libertà di impresa e la stessa tutela della salute dei destinatari delle prestazioni.

Il Consiglio di Stato lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., da parte del legislatore regionale, in quanto, con una disposizione incidente sulle modalità di disciplina del rapporto di lavoro, mediante il rinvio alla contrattazione collettiva, avrebbe invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile». Ciò in quanto avrebbe introdotto limitazioni non contemplate dall'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), anche alla luce del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), con ciò violando in ogni caso anche la competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute e di tutela e sicurezza del lavoro, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

[*omissis*]

4. – Passando al merito delle questioni, è preliminarmente opportuno richiamare, in sintesi, il quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le questioni di legittimità costituzionale.

4.1. – Su un piano generale, occorre ricordare che la riforma realizzata – in forza della delega di cui all'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di

sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) – dal d.lgs. n. 502 del 1992, superando l'assetto delineato dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), ha prefigurato una concorrenza tra le prestazioni offerte da strutture pubbliche e private munite dell'accreditamento cosiddetto istituzionale.

Detto accreditamento, come ha avuto occasione di precisare questa Corte, è mirato al riconoscimento del possesso da parte di un soggetto o di un organismo di prescritti specifici requisiti (sentenza n. 416 del 1995).

Nell'assetto originario del d.lgs. n. 502 del 1992, l'accreditamento cosiddetto istituzionale era subordinato al possesso, da parte delle strutture sanitarie, sia pubbliche che private, di determinati standard di qualificazione e si riteneva avesse valenza autorizzatoria vincolata al ricorrere degli stessi.

In seguito, l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto in una prospettiva di riduzione della spesa dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), ha subordinato, al comma 1, l'accreditamento anche alla funzionalità della struttura richiedente «agli indirizzi di programmazione regionale».

Pertanto, nell'assetto attuale, l'accreditamento è strettamente connesso anche alle scelte programmatiche che governano la funzione di contingentamento e di selezione all'ingresso nel Servizio sanitario nazionale (SSN) e più specificamente regionale. Di conseguenza, non tutti i privati in possesso dei requisiti tecnici richiesti hanno diritto a ottenerlo, ma solo quelli la cui attività si inserisce in modo appropriato nella programmazione regionale: sussiste, dunque, una sfera di discrezionalità dell'amministrazione nella concessione dell'accreditamento, in considerazione della valutazione della rispondenza e adeguatezza agli obiettivi della programmazione.

In questo bilanciamento rileva anche la compatibilità con le risorse organizzative e finanziarie disponibili (sentenza n. 200 del 2005).

L'accreditamento postula oggi non solo una valutazione, di carattere vincolato, circa la sussistenza in capo alla struttura sanitaria dei richiesti standard di qualificazione, ma ne implica, altresì, un'altra, avente carattere discrezionale, correlata alla programmazione regionale.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che l'accreditamento è un provvedimento di carattere non già autorizzativo, bensì abilitativo-concessorio (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 27 febbraio 2018, n. 1206), che si colloca a metà strada tra la concessione di servizio pubblico e l'abilitazione tecnica idoneativa (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 18 ottobre 2021, n. 6954, 30 aprile 2020, n. 2773 e 3 febbraio 2020, n. 824).

Mediante l'accreditamento le strutture autorizzate acquisiscono lo *status* di soggetto idoneo a erogare prestazioni e servizi sanitari per conto del SSN.

L'abilitazione a fornire, in concreto, prestazioni a carico del SSN segue,

invece, solo alla stipula di accordi contrattuali che, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, definiscono programmi di attività, con indicazione dei volumi e delle tipologie di prestazioni erogabili.

L'effetto dell'accreditamento, quindi, è quello di abilitare il singolo operatore ad erogare prestazioni sanitarie "per conto" del SSN, il che prelude all'esercizio di attività sanitarie anche "a carico" dello stesso per il tramite della stipula dei successivi accordi contrattuali (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 ottobre 2021, n. 6954).

4.2. – La Regione, in qualità di amministrazione titolare del servizio pubblico di assistenza sanitaria, è il soggetto che concede l'accreditamento ed è chiamata dallo stesso art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 a stabilire i requisiti ulteriori a quelli minimi individuati in via generale da un atto di indirizzo e di coordinamento statale, costituito, ancora all'attualità, dal d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private).

Alle Regioni sono pertanto demandate la disciplina delle modalità di accertamento e verifica sul rispetto dei requisiti minimi, l'individuazione di standard addizionali di qualità, che costituiscono requisiti ulteriori per l'accreditamento, nonché la definizione delle procedure per il rilascio dell'accreditamento, le ipotesi di revoca e i controlli.

La forte connotazione pubblicistica dell'accreditamento e la crescente valorizzazione della sua funzione di garanzia delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie private hanno costituito anche il fondamento sul quale si è articolata l'intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome intervenuta il 20 dicembre 2012, sul documento recante «Disciplinare per la revisione della normativa dell'accreditamento, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, del nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012».

La sottoscrizione di tale intesa è avvenuta allo scopo di promuovere una revisione della normativa in materia di accreditamento e di remunerazione delle prestazioni sanitarie, con l'obiettivo di pervenire alla istituzione di un sistema di accreditamento uniforme sul piano nazionale.

Ai fini dell'esame delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, rileva, nell'ambito dell'intesa, la previsione riguardante le competenze del personale. Si prevede, in particolare, che debba essere assicurato che il personale delle strutture accreditate «possieda, acquisisca e mantenga le conoscenze e le abilità necessarie alla realizzazione in qualità e sicurezza delle specifiche attività». Sono presi a tal fine in considerazione l'attività di programmazione, la verifica della formazione necessaria, le modalità di inserimento e l'addestramento di nuovo personale.

4.3. – In questo più ampio contesto normativo, vanno considerate, inoltre, le disposizioni dettate dalla legge della Regione Lazio 3 marzo 2003, n. 4

(Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali).

In particolare, ai sensi dell'art. 13, comma 1, «[l]a Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce, con apposito provvedimento, sentita la competente commissione consiliare, i requisiti ulteriori di qualificazione per il rilascio dell'accreditamento nonché gli indicatori ed i livelli di accettabilità dei relativi valori per la verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti in relazione alle prestazioni accreditate».

Con tale provvedimento sono, altresì, individuati i requisiti essenziali la cui mancanza comporta la revoca dell'accreditamento.

Un rilievo particolare, ai fini delle questioni in esame, ha l'art. 17-*bis* della medesima legge regionale che prevede, al comma 1, che «[n]ell'ambito dei processi di accreditamento istituzionale la Giunta regionale opera per salvaguardare i livelli occupazionali del settore».

4.4. – Proprio in attuazione di tale ultima disposizione, il decreto del Commissario *ad acta* della Regione Lazio n. 376 del 2016 aveva contemplato, quale ulteriore requisito di qualificazione necessario per il rilascio dell'accreditamento, che nelle strutture sociosanitarie residenziali, sia assistenziali sia riabilitative, il personale avente qualifica di infermiere, educatore professionale, fisioterapista, tecnico sanitario e operatore sociosanitario o figura equivalente o dedicata ai servizi alla persona avesse, con il soggetto gestore della struttura, un rapporto di lavoro dipendente regolato dal CCNL sottoscritto dalle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nel settore sanitario.

Il successivo decreto commissariale n. 422 del 2017 aveva individuato poi le tempistiche di attuazione della relativa previsione e la percentuale, nella misura dell'80 per cento, di detto personale da assumere con contratto di lavoro dipendente conforme alle previsioni della contrattazione collettiva nazionale di settore per ottenere (o conservare) l'accreditamento.

Tali decreti erano stati impugnati, con distinti ricorsi, da alcune strutture sanitarie private dinanzi al TAR Lazio che li aveva annullati in parte qua, rilevando che le relative disposizioni si ponevano al di fuori del perimetro tanto dei requisiti per l'accreditamento delle strutture sanitarie, previsti dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, quanto dell'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015, che consente l'utilizzo di rapporti di collaborazione, specie per le professioni intellettuali tra le quali dovrebbero essere ascritte anche quelle infermieristiche, diversi da quelli di natura subordinata.

La medesima statuizione era confermata da successive decisioni del Consiglio di Stato che, in particolare, ha ritenuto indimostrata la correlazione tra la natura del rapporto di lavoro degli addetti alle strutture accreditate con la tutela della salute, essendo la tipologia del rapporto di lavoro, di contro, prevalentemente correlata al diverso ed eterogeneo tema della salvaguardia della stabilità

occupazionale nel settore sanitario privato, interesse che, pur in astratto meritorio, avrebbe richiesto un'espressa previsione normativa primaria, che invece mancava nella normativa statale e regionale (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 27 settembre 2019, n. 6473).

5. – Nel contesto descritto si colloca, dunque, l'art. 9 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, attinto dalle questioni di legittimità costituzionale in esame, il quale, all'interno di una norma rubricata «Disposizioni di salvaguardia dell'occupazione nelle strutture che erogano attività sanitarie e socio sanitarie. Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario», prevede, al comma 1, che «[a] tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario».

È questa (l'art. 9, comma 1) una disposizione isolata, nell'ambito della legge regionale di stabilità per il 2019, diversa anche da quelle dettate dai successivi commi (da 2 a 5), che riguardavano la definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario, uno dei quali (il comma 2) è, peraltro, stato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 217 del 2020), in accoglimento del ricorso del Governo.

Con la disposizione censurata il legislatore regionale ha inteso approntare un fondamento normativo all'analoga regola già posta dal decreto commissariale, annullato in sede giurisdizionale. Ma ciò ha fatto – secondo il Consiglio di Stato rimettente – violando per un verso le regole sul riparto di competenze tra Stato e Regione e, per l'altro, i principi di ragionevolezza e proporzionalità, quanto ai possibili limiti alla libertà di iniziativa economica privata.

[*omissis*]

7. – Sono, invece, fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., le quali – per essere strettamente connesse – possono essere esaminate congiuntamente.

7.1. – L'iniziativa economica privata, come enuncia il primo comma dell'art. 41 Cost., è oggetto di una libertà garantita, nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell'attività d'impresa, pur nel rispetto dell'«utilità sociale» con cui non può essere in contrasto (secondo comma dell'art. 41).

In simmetria con il parametro interno, la libertà di impresa – da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea (sentenza n. 218 del 2021) – è riconosciuta, altresì, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE).

Le possibili limitazioni di tale libertà devono, innanzi tutto, avere una base legale, stante «la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella

materia economica, comprensive della libertà di iniziativa» (sentenza n. 40 del 1964); regola per cui le «determinazioni della legge [...] possono essere diverse anche di contenuto, a seconda della natura dell'attività economica e della utilità sociale da perseguire ma non possono mai mancare del tutto» (sentenza n. 388 del 1992).

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

Si tratta di una «complessa operazione di bilanciamento» per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspettative degli operatori» (sentenza n. 218 del 2021).

Nel rispetto di tali principi non è «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale» (ancora, sentenza n. 218 del 2021).

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

Questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio. Essa, infatti, è pur sempre espressione della libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost.

Pertanto, anche in tale evenienza, gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue (sentenza n. 56 del 2015).

7.2. – Nella fattispecie in esame, la disposizione censurata (art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018) costituisce una specificazione dei «requisiti ulteriori», necessari, oltre i «requisiti minimi», affinché le strutture sanitarie private possano conseguire l'accreditamento e quindi si lega, in linea di continuità, alla legge reg. Lazio n. 4 del 2003, la quale – come si è già sopra rilevato – rappresenta la cornice normativa in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali, quale specificazione di quella di

principio posta dalla legislazione statale (artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992).

I requisiti minimi e quelli ulteriori (previsti rispettivamente dell'art. 5 e dall'art. 13 della legge reg. Lazio n. 4 del 2003) costituiscono essi stessi elementi indicatori dell'idoneità all'attività di cura della salute della persona che la struttura intende svolgere e in relazione alla quale essa domanda l'accreditamento.

Quindi il fine di utilità sociale che viene in rilievo, come possibile limite della libertà di attività economica privata, è di tipo sanitario. Appartiene, come specificazione relativa all'accreditamento, alla più generale finalità che persegue il Servizio sanitario regionale, nel quale la struttura accreditata va a integrarsi una volta stipulato l'accordo contrattuale, di cui all'art. 18 della legge reg. Lazio n. 4 del 2003.

In quest'ottica si colloca anche la prescrizione posta dalla disposizione censurata che concerne sì il rapporto di lavoro del personale delle strutture accreditate, e quindi anche la tutela di quest'ultimo, ma pur sempre nella misura in cui ciò non pregiudica irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata e il fine stesso della cura della salute.

La competenza regionale, quantunque concorrente, in materia di tutela e sicurezza del lavoro legittima in linea di massima – come si è già detto – la previsione di un requisito ulteriore che attenga al rapporto di impiego del personale delle strutture accreditate, ma solo nella misura in cui ciò sia coerente con il perseguimento del fine sociale ultimo di una siffatta prescrizione.

L'art. 17-*bis* della legge reg. Lazio n. 4 del 2003, come visto, già prevede – in termini generali, ma proprio con riferimento all'autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie – specifiche norme di tutela dell'occupazione, stabilendo in particolare che nell'ambito dei processi di accreditamento istituzionale la Giunta regionale opera per salvaguardare i livelli occupazionali del settore. Anche sotto questo profilo è già previsto che, al fine (pur indiretto) della tutela del lavoro, l'attività regolatoria della Regione possa esplicarsi, in modo più mirato e flessibile, con atti di natura amministrativa.

Viceversa, la disposizione censurata detta una prescrizione di normazione primaria, molto puntuale e rigida, quella appunto che richiede che il « personale sanitario dedicato ai servizi alla persona » – ossia tutto tale personale, senza né eccezioni né graduazione in relazione alle varie figure professionali e alle relative mansioni e funzioni – abbia con la struttura un « rapporto di lavoro di dipendenza », connotato quindi dalla subordinazione, per di più regolato da una determinata contrattazione collettiva (quella posta dal CCNL sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario).

Una così penetrante limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore, titolare della struttura che ambisce all'accreditamento, risulta anche non coerente con il fine sociale della tutela della salute e non proporzionata al suo

perseguimento. Sono infatti ipotizzabili, come idonei a tal fine, soprattutto per alcune figure professionali di alta qualificazione nel settore sanitario, rapporti di lavoro autonomo di cui al Titolo III del Libro V del codice civile (art. 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, recante «Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato»), né possono escludersi rapporti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente (art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015).

Nel quadro delle tipologie di rapporto di impiego privato, infatti, il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la «forma comune» di rapporto di lavoro (art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2015), ma non già quella esclusiva, come invece richiede la disposizione censurata.

A ciò si aggiunge che, nella particolare fattispecie dell'accreditamento delle strutture sanitarie private, un requisito ulteriore, attinente alla tipologia del rapporto di lavoro del personale impiegato nella struttura, non può non richiedere comunque una qualche flessibilità per essere in sintonia e adattarsi all'atto programmatico, adottato di volta in volta dalla Giunta regionale, nell'ambito del piano sanitario regionale (art. 2 della legge reg. Lazio n. 4 del 2003).

Del resto, finanche la stessa circolare, investita dall'impugnazione oggetto del giudizio principale, pur mirata a dare attuazione alla disposizione censurata, non arriva a farne una piena applicazione quanto, sia alle figure professionali interessate (perché essa riguarda soltanto operatori sanitari con qualifica di infermiere, terapeuta della riabilitazione, ostetrica e altra equivalente o simile), sia alla percentuale complessiva di tale personale (perché concerne non già la totalità, ma fino all'80 per cento, dell'organico necessario), sia alla contrattazione collettiva richiamata (perché si fa riferimento, in alternativa, alla garanzia di condizioni economiche e giuridiche non inferiori).

La tutela del lavoro può anche essere perseguita nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, ma pur sempre nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il fine sociale della tutela della salute. Viceversa, con la disposizione censurata il legislatore regionale ha introdotto, con una prescrizione rigida e generalizzata, un requisito ulteriore per l'accreditamento, senza alcuna graduazione risultante dal bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco. E anzi, una siffatta previsione finisce finanche per escludere la possibilità degli stessi operatori sanitari di prestare la propria attività con contratto di collaborazione o di lavoro autonomo presso strutture accreditate.

Emerge così il difetto di ragionevolezza e proporzionalità, rispetto al fine sociale ultimo della tutela della salute, di un siffatto rigido requisito ulteriore, quale previsto dalla disposizione censurata come condizione per l'accreditamento di strutture operanti nel contesto del piano sanitario regionale. Ciò si traduce in un limite irragionevole alla libertà di iniziativa economica privata.

7.3. – In definitiva, la disposizione censurata, ponendo una regola non già tendenziale e modulabile, bensì rigida e assoluta, risulta essere in contrasto con il canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto al fine sociale perseguito (art. 3 Cost.) e limita eccessivamente la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

8. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Rimane comunque per la Regione – nell'ambito delle sue competenze in tema di accreditamento delle strutture sanitarie, esercitate mediante un equilibrato bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica privata e i fini sociali, in particolare quello della tutela della salute – la possibilità di fissare, quale requisito ulteriore per l'accreditamento, standard organizzativi più idonei anche quanto al rapporto di impiego del personale necessario per l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019);

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

* * *

Sentenza n. 105/2024 (Pres. Barbera; Red. Viganò)

Considerato in diritto

1. – Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GIP del Tribunale di Siracusa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., come introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come convertito.

In particolare, il rimettente appunta le proprie censure sul quinto periodo di tale disposizione, ai termini del quale, in caso di sequestro preventivo di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, «[i]l giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della

sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

Ad avviso del rimettente, la disciplina censurata non rispetterebbe le condizioni alle quali questa Corte, nella sentenza n. 85 del 2013, ha ritenuto compatibile con la Costituzione la prosecuzione dell'esercizio dell'attività di stabilimenti di interesse strategico nazionale, pur in presenza di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria (segnatamente, l'osservanza di puntuali prescrizioni stabilite dall'autorità amministrativa all'esito di un procedimento con caratteristiche di pubblicità e partecipazione, finalizzato a individuare un punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi dell'attività; l'effettività del controllo e monitoraggio sulla prosecuzione dell'attività; la durata limitata nel tempo della prosecuzione stessa).

La disciplina in parola, pertanto, violerebbe gli artt. 2 e 32 Cost., che presidiano la vita e la salute umana; l'art. 9 Cost., che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; l'art. 41, secondo comma Cost., che vieta che l'iniziativa economica privata possa dispiegarsi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana. Ciò in quanto il legislatore non avrebbe garantito un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco, facendo prevalere incondizionatamente l'interesse alla continuità dell'attività produttiva e comprimendo eccessivamente i beni della vita, della salute e dell'ambiente.

[omissis]

3. – Prima di procedere all'esame del merito, è opportuno svolgere una premessa di ordine generale, che attiene al carattere, per così dire, ibrido della disposizione censurata: la cui introduzione è strettamente connessa alla specifica vicenda giudiziaria che interessa il depuratore di Priolo Gargallo (*infra*, punto 3.1.), ma la cui portata precettiva trascende tale vicenda, assumendo così carattere generale, potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi (*infra*, punto 3.2.).

3.1. – L'occasione che ha determinato il Governo a emanare la disposizione censurata, con il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, è rappresentata, dichiaratamente, dalla ritenuta «straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure anche di carattere processuale e procedimentale finalizzate ad assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale»: stabilimenti tra i quali, con l'appena successivo d.P.C.m. 3 febbraio 2023, sarebbero stati classificati quelli di proprietà di ISAB srl, mentre l'impianto di depurazione di IAS spa di Priolo Gargallo sarebbe stato riconosciuto dal medesimo d.P.C.m. come «infrastruttur[a] necessari[a] ad assicurare la continuità produttiva» degli stabilimenti di ISAB srl.

Tanto le figure apicali di ISAB srl quanto quelle di IAS spa (nonché le stesse società, ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001) sono in effetti sottoposte a indagini – come più dettagliatamente riferito al punto 1.1. del *Ritenuto in fatto* – in un

procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica di Siracusa e relativo a plurime ipotesi di reato, tra cui quella di disastro ambientale aggravato.

Nell'ambito di tale procedimento, il GIP del Tribunale di Siracusa ha disposto, il 13 maggio 2022, il sequestro preventivo dell'impianto di depurazione di Priolo Gargallo gestito da IAS spa, nominando un amministratore giudiziario con l'incarico di limitare il funzionamento dell'impianto di depurazione ai reflui civili, con esclusione del conferimento dei reflui industriali.

Il successivo 11 luglio 2022 è stata rilasciata l'AIA regionale all'impianto di depurazione in parola, che conteneva numerose prescrizioni ma era comunque funzionale alla prosecuzione del conferimento nell'impianto stesso dei reflui provenienti dagli stabilimenti produttivi del polo petrolchimico siracusano, ivi compresi quelli di ISAB srl. Il 29 agosto 2022, tuttavia, il GIP di Siracusa ha disposto l'adozione di un «cronoprogramma» per l'interruzione in sicurezza dei conferimenti di reflui industriali nell'impianto di depurazione in parola, ritenendo evidentemente tale impianto non idoneo ad assicurare un adeguato trattamento dei reflui provenienti dal polo petrolchimico.

Su questo sfondo fattuale si inserisce l'intervento normativo che ha introdotto la disposizione ora censurata. In assenza di alternative immediatamente praticabili per lo smaltimento dei reflui industriali, l'interruzione della loro ricezione da parte del depuratore sequestrato avrebbe comportato la necessità di interrompere la stessa attività produttiva del polo petrolchimico siracusano, con le conseguenze economiche e occupazionali agevolmente desumibili dai dati riportati dall'Avvocatura generale dello Stato nel proprio atto di intervento nel presente giudizio (punto 2.1. del *Ritenuto in fatto*).

Dopo che il d.l. n. 187 del 2022, come convertito, aveva prescritto in via generale alle «imprese che gestiscono a qualunque titolo impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nel settore della raffinazione di idrocarburi» di garantire «la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti, astenendosi da comportamenti che possono mettere a rischio la continuità produttiva e recare pregiudizio all'interesse nazionale», il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, ha introdotto, al Capo II, una serie di «[d]isposizioni in materia penale relative agli stabilimenti di interesse strategico nazionale».

All'art. 5 sono, in particolare, previste varie modifiche al d.lgs. n. 231 del 2001 in materia di responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, miranti nel loro complesso ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva di tali stabilimenti, anche nell'ipotesi in cui sia disposta una misura cautelare a carico dell'ente ovvero una sanzione interdittiva.

L'art. 6 dispone l'introduzione, all'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen., del nuovo comma 1-*bis*.1, in questa sede censurato, nonché del successivo comma 1-*bis*.2, che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della

sicurezza energetica la legittimazione a proporre appello, ai sensi dell'art. 322-*bis* cod. proc. pen., avverso il provvedimento con cui il giudice abbia comunque escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva «nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale», individuando come giudice competente per la decisione sull'impugnazione il Tribunale ordinario di Roma in composizione collegiale.

Infine, l'art. 7 prevede la non punibilità per chi abbia agito «al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato di interesse strategico nazionale», e in conformità alle «prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici».

Durante la discussione al Senato sul disegno di legge governativo di conversione del decreto-legge, si è espressamente sottolineato che l'art. 6 – introduttivo della disposizione qui censurata – «ha permesso di risolvere una tematica inerente al depuratore del polo petrolchimico di Priolo» (seduta n. 40 del 21 febbraio 2023). Ciò conferma la stretta connessione esistente tra la genesi della disposizione in parola e la specifica vicenda giudiziaria relativa al depuratore medesimo.

Nel frattempo, il d.P.C.m. 3 febbraio 2023 aveva già provveduto a dichiarare di interesse strategico nazionale – ai sensi del d.l. n. 207 del 2012, come convertito – gli stabilimenti della società ISAB srl e a riconoscere l'impianto di depurazione gestito da IAS spa quale infrastruttura necessaria ad assicurarne la continuità produttiva, rendendo così applicabile il complesso della nuova disciplina introdotta con il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, al procedimento cautelare pendente avanti al GIP di Siracusa e avente ad oggetto l'impianto di depurazione stesso.

Sulla base poi di quanto previsto dall'art. 3 del d.P.C.m., il d.interm. 12 settembre 2023 – adottato dal Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti i Ministri della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, e l'ISPRA – ha infine indicato le concrete «misure» con le quali è stato attuato il «bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente» in relazione al complesso degli stabilimenti di proprietà della società ISAB srl, nonché il «coordinamento a livello regionale in relazione agli interventi eventualmente necessari per dare soluzione alle questioni ambientali inerenti» l'impianto di depurazione di Priolo Gargallo gestito da IAS spa (oltre che l'impianto di Melilli gestito da Priolo Servizi scpa).

Tale decreto interministeriale rende, in particolare, applicabile nella vicenda giudiziaria oggetto del procedimento *a quo* la previsione del quinto periodo

del nuovo art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., nei cui confronti si indirizzano le censure del rimettente.

3.2. – Tuttavia, nonostante lo stretto legame esistente con la vicenda giudiziaria che ne rappresenta l'*occasione*, la disposizione censurata non costituisce una legge-provvedimento, ma detta una disciplina generale e astratta, e dunque potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi.

Essa si inserisce, in effetti, all'interno dell'articolato disposto dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen., relativo all'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro o a confisca da parte del giudice penale, dettando regole riferite alla specifica ipotesi in cui il sequestro abbia ad oggetto «stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale» ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito (il cosiddetto “decreto Ilva”), ovvero «impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva».

Sino all'entrata in vigore del d.l. n. 2 del 2023, tale ipotesi era parzialmente regolata soltanto dall'art. 1, comma 4, del “decreto Ilva”, ai sensi del quale le disposizioni relative all'autorizzazione della prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale contenute nell'art. 1, comma 1, del medesimo decreto «trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento», aggiungendo che tali provvedimenti «non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività di impresa».

Il complesso delle disposizioni di cui all'art. 1 del “decreto Ilva” – già giudicate da questa Corte nella sentenza n. 85 del 2013 non incompatibili con i molti parametri costituzionali allora evocati – in sostanza sanciscono che, quando uno stabilimento sia individuato da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri come «di interesse strategico nazionale», il Ministro dell'ambiente [e della sicurezza energetica] possa «autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale [AIA], la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili». In tal caso, resta esclusa la possibilità che altre autorità – compresa l'autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro – possano dettarne di ulteriori, subordinando ad esse l'autorizzazione a proseguire l'attività produttiva, ovvero possano addirittura imporre la cessazione dell'attività stessa.

L'art. 1 del “decreto Ilva” non è tuttavia applicabile a sequestri preventivi come quello oggetto del procedimento *a quo*, per almeno due ragioni. Da un lato, la disposizione si riferisce testualmente ai soli «stabiliment[i] di interesse

strategico nazionale», e non anche agli impianti e infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, come nel caso degli impianti di depurazione che trattano i reflui provenienti da tali stabilimenti. Dall'altro, essa presuppone un provvedimento di «riesame» dell'AIA adottato dal Ministro dell'ambiente, il quale però non è l'unica autorità competente al rilascio di tali autorizzazioni: tant'è vero che, nel caso dell'impianto di depurazione oggetto di sequestro nel procedimento *a quo*, l'autorità competente al rilascio dell'AIA è l'Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Siciliana (ARTA), il quale – peraltro – nel caso di specie aveva, per la prima volta nel 2022, rilasciato a IAS spa un'AIA, che non risulta, allo stato, oggetto di alcun riesame.

Il nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen., introdotto dal d.l. n. 2 del 2023, come convertito, intende colmare queste lacune, e istituire una disciplina generale – non a caso collocata stabilmente tra le norme di attuazione del codice di rito – destinata a regolare i poteri di amministrazione spettanti al giudice del sequestro penale su stabilimenti (o parti di essi) dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del “decreto Ilva”, nonché sugli impianti e infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, con particolare riguardo al profilo cruciale dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività.

È dunque sulla sostenibilità costituzionale di questa disciplina generale e astratta alla luce dei parametri evocati dall'ordinanza di rimessione – e non già sulla correttezza del bilanciamento effettuato dal Governo, attraverso le misure prescritte dal d.interm. 12 settembre 2023, nello specifico caso oggetto del procedimento *a quo* – che questa Corte è, oggi, chiamata a pronunciarsi.

4. – In via ancora preliminare allo scrutinio del merito delle questioni, occorre sciogliere un nodo esegetico sulla disciplina di cui al nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen., su cui si sono incentrate numerose delle eccezioni in precedenza esaminate e su cui si è, altresì, ampiamente discusso durante l'udienza pubblica, anche in risposta ai quesiti formulati da questa Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.1. – Come a suo tempo evidenziato (*supra*, punto 2.4.4.), il presupposto interpretativo da cui inequivocabilmente muove il giudice *a quo* è che il quinto periodo della disposizione censurata lo vincoli ad autorizzare la prosecuzione dell'attività – nel caso di specie, di ricezione dei reflui industriali da parte dell'impianto di depurazione sequestrato – una volta che, «nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale», siano state adottate «misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento» tra i vari interessi in conflitto. Misure che, nel caso concreto oggetto del procedimento *a quo*, sono state adottate a mezzo del d.interm. 12 settembre 2023 più volte citato.

4.2. – Tanto l'interveniente Avvocatura generale dello Stato quanto le parti hanno invece sostenuto che il nuovo comma 1-*bis*.1, letto nel suo complesso,

consentirebbe al giudice di valutare l'idoneità di tali misure ad assicurare il corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco, o comunque di non autorizzare la prosecuzione dell'attività – ai sensi di quanto disposto dal quarto periodo – «quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione».

Proprio a fronte di tale possibilità, secondo l'interveniente e le parti il sesto periodo della disposizione in esame prescriverebbe al giudice di trasmettere l'eventuale provvedimento negativo sulla prosecuzione dell'attività alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sì da consentire a tali autorità di impugnare il provvedimento stesso avanti al Tribunale di Roma ai sensi del successivo comma 1-*bis*.2 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen., pure introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come convertito.

4.3. – Questa Corte ritiene, invece, che un attento esame della successione logica dei diversi periodi del comma 1-*bis*.1 confermi la correttezza del presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente.

Il primo periodo di tale disposizione prevede la regola generale secondo cui, quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario, che l'art. 104-*bis*, comma 1, norme att. cod. proc. pen. prevede del resto sia nominato in tutti i casi di sequestro di aziende.

Il secondo periodo detta una regola speciale relativa all'ipotesi in cui l'impresa sia già stata ammessa all'amministrazione straordinaria, prevedendo che – in tal caso – la prosecuzione dell'impresa sia affidata al commissario già nominato in quella procedura.

Il terzo periodo dispone poi che, «[o]ve necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, il giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità».

Il quarto periodo – su cui si appuntano molti degli argomenti spesi dall'interveniente e dalle parti – prevede che «[l]e disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione».

Dunque: il giudice ordinariamente detta – avvalendosi per l'esecuzione del proprio provvedimento dell'amministratore giudiziario dell'azienda sequestrata (primo periodo), ovvero del commissario già nominato nell'ambito della pro-

cedura di amministrazione straordinaria (secondo periodo) – disposizioni che consentano la prosecuzione dell'attività, in esito a un bilanciamento, a lui stesso affidato, tra i diversi interessi in gioco; e ciò «tenendo anche conto de[i]» (ma non essendo vincolato ai) provvedimenti amministrativi autorizzativi già esistenti che riguardano l'attività dell'azienda (terzo periodo). Soltanto nell'ipotesi in cui il giudice stesso ritenga che dalla prosecuzione dell'attività possa derivare un «concreto pericolo» per la salute o l'incolumità pubblica, ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori, non evitabile con alcuna prescrizione, le disposizioni dei primi tre periodi «non si applicano»: espressione, quest'ultima, che può essere ragionevolmente intesa soltanto nel senso di autorizzare il giudice a ordinare l'interruzione dell'attività, in esito a una valutazione – ancora di sua esclusiva competenza – sulla sussistenza di una situazione di concreto pericolo per i beni giuridici menzionati, derivante dalla prosecuzione dell'attività e che egli non ritiene schermabile mediante alcuna misura contenitiva (quarto periodo).

Il quinto periodo, oggetto delle censure del rimettente, riguarda però un'ipotesi ancora diversa: e cioè quella in cui, «nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale» regolata dal “decreto Ilva”, «sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento» tra i vari beni giuridici in gioco (in particolare, continuità dell'attività produttiva e salvaguardia dell'occupazione, oltre ai beni già elencati nel quarto periodo appena esaminato). Tali misure sono, all'evidenza, adottate dal Governo a valle dell'individuazione, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dello stabilimento in questione come di interesse strategico nazionale, secondo lo schema procedimentale disegnato dallo stesso “decreto Ilva”; e sono, altrettanto evidentemente, distinte dai «provvedimenti amministrativi» autorizzativi di cui parla il terzo periodo, e dei quali il giudice deve semplicemente “tener conto”.

In questa diversa ipotesi, il linguaggio della legge diviene perentorio: il giudice «autorizza la prosecuzione dell'attività», senza poter più svolgere un autonomo bilanciamento tra gli interessi in gioco, evidentemente alle condizioni stabilite dal provvedimento governativo che stabilisce le «misure» di bilanciamento in questione. E senza potere, nemmeno, disporre l'interruzione dell'attività nel caso in cui apprezzi un «concreto pericolo» per la salute o l'incolumità pubblica, ovvero la salute o la sicurezza dei lavoratori, dal momento che il precedente quarto periodo deroga soltanto al primo, al secondo e al terzo periodo, ma non – appunto – al quinto, ora all'esame. In questa fase, l'apprezzamento della sussistenza o meno di tale concreto pericolo spetta dunque al solo Governo, nell'ambito della procedura avviata con la dichiarazione di interesse strategico nazionale dello stabilimento.

La previsione, nel sesto periodo, di un obbligo di trasmissione del provvedimento «ai sensi dei periodi precedenti» (dal primo al quinto, dunque), «anche se negativ[o]» (e cioè preclusivo della prosecuzione dell'attività), alla Presiden-

za del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sottende poi la volontà legislativa di assicurare a tali autorità governative – tutte a vario titolo coinvolte nella procedura disciplinata dal “decreto Ilva” – una piena e tempestiva conoscenza delle determinazioni del giudice, nell'ambito del procedimento di sequestro, relative all'azienda in questione.

E ciò sia al fine di consentire a tali autorità di calibrare le adottande «misure» di cui al quinto periodo rispetto alla concreta situazione dell'azienda, tenendo conto anche del bilanciamento già operato dal giudice sulla base dei dati da questi raccolti; sia – nell'ipotesi specifica in cui il giudice abbia negato la prosecuzione dell'attività nonostante l'avvenuta adozione delle «misure» predette da parte del Governo – onde permettere alle autorità in parola di impugnare il provvedimento di diniego alla prosecuzione dell'attività innanzi al Tribunale di Roma, ai sensi del nuovo comma 1-*bis*.2 norme att. cod. proc. pen.

Quest'ultima previsione sembra dunque operare, nella logica – invero, non proprio cristallina – del legislatore, come una sorta di “freno di emergenza” nell'ipotesi in cui il giudice, nonostante l'adozione da parte del Governo delle «misure» di cui al quinto periodo del comma 1-*bis*.1, concepite quali vincolanti per l'autorità giudiziaria, abbia comunque negato l'autorizzazione a proseguire l'attività.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'interveniente e dalle parti costituite, non può però desumersi dalla previsione dell'appello di cui al comma 1-*bis*.2 che il giudice conservi un qualche residuo potere di bilanciare discrezionalmente gli opposti interessi in gioco: e di dettare così misure che si discostino da quelle stabilite dal Governo ai sensi del quinto periodo del comma 1-*bis*.1, o addirittura di vietare la prosecuzione dell'attività sulla base di un discrezionale apprezzamento relativo ad un «concreto pericolo» di pregiudizio per i beni collettivi di cui ragiona il quarto periodo.

Al contrario, la logica seguita dal legislatore è, per quanto si è sin qui argomentato, chiara: una volta che il Governo, nell'ambito della procedura di cui al “decreto Ilva”, abbia dettato le misure di bilanciamento, al cui rispetto è condizionata la prosecuzione dell'attività, non residua più in capo al giudice del sequestro alcun margine di discrezionalità nella valutazione degli interessi in gioco, e nelle determinazioni conseguenti. Il giudice è, a questo punto, vincolato ad autorizzare la prosecuzione dell'attività, alle condizioni stabilite dal Governo.

5. – Tanto precisato con riguardo all'interpretazione della disposizione censurata, e in particolare del suo quinto periodo, possono finalmente vagliarsi nel merito le doglianze del rimettente.

In estrema sintesi, come si rammenterà, il giudice *a quo* lamenta che questa disciplina non assicuri un bilanciamento adeguato tra il complesso degli interessi di rilevanza costituzionale in gioco, e determini pertanto una lesione degli artt. 2 e 32 Cost., che tutelano la vita e la salute umana; dell'art. 9 Cost., che

tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi; nonché dell'art. 41, secondo comma, Cost., che garantisce l'iniziativa economica, imponendo però che essa non si svolga in contrasto con la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Tali censure sono parzialmente fondate, nei termini di seguito chiariti.

5.1. – Il punto di riferimento naturale, nell'esame delle presenti questioni, è rappresentato dai precedenti di questa Corte sulla vicenda Ilva, e in particolare dalla sentenza n. 85 del 2013, con cui non a caso il rimettente si confronta estesamente.

Peraltro, due fondamentali profili differenziali tra le questioni oggetto della sentenza n. 85 del 2013 e quelle odierne debbono essere, *in limine*, posti in evidenza.

5.1.1. – In primo luogo, le questioni decise con la sentenza n. 85 del 2013 erano in larga parte incentrate su parametri costituzionali estranei al presente giudizio: il principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; gli artt. 101, 102, 103, 104, 107 e 111 Cost., in relazione all'asserita indebita incidenza del "decreto Ilva" su provvedimenti giudiziari già assunti e passati in "giudicato cautelare", attraverso norme prive del carattere di generalità e astrattezza; gli artt. 25, 27 e 112 Cost., in relazione alle pretese deroghe, introdotte dalla normativa censurata, ai principi costituzionali dettati in materia di responsabilità penale ed esercizio dell'azione penale.

Di nessuno di tali profili si duole l'odierno rimettente, che – in particolare – non contesta la possibilità, in linea di principio, che il legislatore disciplini dettagliatamente i poteri del giudice nel caso in cui sia stato disposto il sequestro di uno stabilimento industriale dichiarato di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva.

Le doglianze del GIP del Tribunale di Siracusa sono, invece, assai più circoscritte: esse assumono, in sostanza, che la disciplina in concreto dettata dal legislatore con il nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen. non offra adeguata tutela alla vita e alla salute umana, nonché all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, privilegiando in modo eccessivo l'interesse alla continuità produttiva di impianti, per quanto considerati di interesse strategico nazionale.

5.1.2. – Censure analoghe, invero, erano state proposte – accanto alle molte altre sopra menzionate – anche nel caso deciso con la sentenza n. 85 del 2013; ed erano state in quell'occasione ritenute non fondate, per le ragioni illustrate ai punti 9 e 10 del *Considerato in diritto* di quella sentenza, imperniate attorno all'idea della necessità di un «ragionevole bilanciamento», riservato in linea di principio al legislatore, «tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al

mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso» (punto 9 del *Considerato in diritto*).

In relazione a queste censure va segnalato però il secondo, rilevante profilo di distinzione tra le questioni odierne e quelle esaminate con la sentenza n. 85 del 2013, che attiene al mutamento, nel frattempo intervenuto, nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio di questa Corte.

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) ha, in effetti, attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana.

Invero, già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. – la cui lettera s) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione espressa nel testo costituzionale – questa Corte aveva riconosciuto l'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)» (sentenza n. 210 del 1987 punto 4.5. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del *Considerato in diritto*, nonché, più di recente, sentenza n. 126 del 2016, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa.

Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce di questa Corte risalenti a epoca anteriore alla riforma: sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del *Considerato in diritto*; n. 237 del 2020, punto 5 del *Considerato in diritto*; n. 93 del 2017, punto 8.1. del *Considerato in diritto*; n. 22 del 2016, punto 6 del *Considerato in diritto*; n. 67 del 2013, punto 4 del *Considerato in diritto*; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del *Considerato in diritto*; n. 29 del 2010, punto 2.1. del *Considerato in diritto*; n. 246 del 2009,

punto 9 del *Considerato in diritto*; n. 419 del 1996, punto 3 del *Considerato in diritto*) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano.

Per altro verso, la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente.

Di tali chiare indicazioni del legislatore costituzionale – lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia – questa Corte è chiamata a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente.

5.2. – Quest'ultimo si duole, essenzialmente, del venir meno – per effetto della disposizione censurata – di ogni potere discrezionale dell'autorità giudiziaria nella gestione dello stabilimento sottoposto a sequestro, una volta che l'autorità governativa abbia indicato le «misure» di bilanciamento cui allude il quinto periodo della disposizione censurata. Ciò appare al rimettente incongruo, al metro dei parametri costituzionali evocati, ogniquale volta le misure predette risultino insufficienti ad offrire adeguata tutela all'ambiente, o addirittura alla vita e alla salute delle persone su cui potenzialmente ricadono le conseguenze nocive dell'attività produttiva.

Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ad esempio, il rimettente ritiene che il decreto interministeriale con cui sono state adottate le «misure» di cui al quinto periodo della disposizione censurata si sarebbe limitato a innalzare i parametri di accettabilità degli scarichi di varie sostanze nocive per la salute umana nelle matrici aria e acqua da parte del depuratore di Priolo Gargallo, prevedendo altresì un sistema a suo avviso inefficace di monitoraggio del rispetto di tali limiti.

Come poc'anzi rammentato, la sentenza n. 85 del 2013 ha ritenuto non fondate doglianze analoghe rivolte nei confronti della disciplina dettata dal «decreto Ilva», che parimenti vincola l'autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro alle prescrizioni dettate dal potere esecutivo, e più precisamente – in quello schema normativo – dal provvedimento del Ministro dell'ambiente che chiude la procedura di riesame dell'AIA.

Questa Corte ha in quell'occasione sottolineato che il provvedimento di riesame dell'AIA – successivo alla constatazione dell'inefficacia delle prescrizioni contenute nell'AIA originaria – «indica un nuovo punto di equilibrio, che consente [...] la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente

a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni» (punto 10.2. del *Considerato in diritto*).

Tale punto di equilibrio – ha proseguito la sentenza n. 85 del 2013 – «deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'*iter* formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista» (punto 10.3. del *Considerato in diritto*).

La sentenza ha concluso che il punto di equilibrio così raggiunto non avrebbe potuto essere contestato dal giudice del sequestro, al quale non spetta in ogni caso un potere di «riesame del riesame» circa il merito dell'AIA, sul presupposto di una insufficienza delle prescrizioni dettate dall'autorità amministrativa (ancora, punto 10.3. del *Considerato in diritto*). Con conseguente non fondatezza delle questioni allora prospettate, sotto il profilo della allegata violazione del diritto alla salute e ad un ambiente salubre.

5.3. – Come osserva l'odierno rimettente, tuttavia, la disposizione ora all'esame – e in particolare il suo quinto periodo – si discosta in maniera non marginale dallo schema normativo di cui all'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, esaminato dalla sentenza n. 85 del 2013.

Anzitutto, essa non indica quale sia l'autorità amministrativa competente ad adottare le «misure» di bilanciamento alle quali il giudice sarà poi vincolato (*infra*, punto 5.3.1.).

In secondo luogo, essa non chiarisce in quale rapporto si collochino tali misure con l'AIA degli stabilimenti industriali suscettibili di essere indicati di interesse strategico nazionale (ovvero necessari ad assicurarne la continuità produttiva), né con l'eventuale procedimento di riesame dell'AIA medesima (*infra*, punto 5.3.2.).

In terzo luogo, essa non prevede alcun termine finale per la sua operatività, a differenza di quanto invece accade nello schema normativo disegnato dall'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito (*infra*, punto 5.3.3.).

5.3.1. – Per ciò che concerne, anzitutto, l'autorità competente ad adottare le «misure» in questione, deve ritenersi che essa sia indirettamente individuabile tramite il riferimento, contenuto nel quinto periodo del comma 1-*bis*.1, alla «procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale», a sua volta disciplinata dal d.l. n. 207 del 2012, come convertito. Questa procedura, ai sensi dell'art. 1, comma 1, di tale decreto-legge, prende avvio con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale lo stabilimento viene individuato come di interesse strategico nazionale. Ciò comporta, di necessità, il coinvolgimento – in ragione dell'elevato rilievo dell'attività dello stabilimento per l'economia nazionale e la salvaguardia dei livelli occupazionali – del

massimo livello di governo nelle decisioni che riguardano lo stabilimento, a prescindere poi dalla possibilità, per lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, di delegare a uno o più ministri l'adozione concreta delle misure cui dovrà essere condizionata la prosecuzione dell'attività produttiva stessa.

Il che è, del resto, quanto è puntualmente accaduto nel caso oggetto del giudizio *a quo*, in cui il d.P.C.m. del 3 febbraio 2023 ha demandato a un successivo «decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti i Ministri della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)», la definizione delle misure in questione.

5.3.2. – Più problematico, dal punto di vista della sostenibilità costituzionale della scelta legislativa, è però il segnalato difetto di qualsiasi indicazione, da parte della disposizione censurata, circa il procedimento da seguire per l'individuazione delle misure.

La sentenza n. 85 del 2013 ha ritenuto compatibile con le ragioni di tutela della salute e dell'ambiente una disciplina che vincola il giudice alle prescrizioni cristallizzate nell'AIA riesaminata: e cioè in un provvedimento «di derivazione europea» (sentenza n. 233 del 2021, punto 3.1. del *Considerato in diritto*) che «costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale [...] devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento, che culmina nel rilascio dell'AIA con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione» (sentenza n. 85 del 2013, punto 10.1. del *Considerato in diritto*).

In effetti, il procedimento destinato a sfociare nell'AIA o nel suo riesame – procedimento oggi regolato dagli artt. 4 e 5 e da 29-*bis* a 29-*quattordices* del d.lgs. n. 152 del 2006, in conformità alle dettagliate indicazioni della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) – è caratterizzato da un procedimento imperniato, tra l'altro:

– sul principio di un «approccio integrato alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, alla gestione dei rifiuti, all'efficienza energetica e alla prevenzione degli incidenti», al fine di evitare che «[a]pprocci distinti nel controllo delle emissioni nell'atmosfera, nelle acque o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso» (considerando n. 3 della direttiva 2010/75/UE);

– sulla prescrizione di «tutte le misure necessarie per assicurare un elevato

livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso e per assicurare che l'installazione sia gestita conformemente ai principi generali degli obblighi fondamentali del gestore», compresa la fissazione di valori limite di emissione per le sostanze inquinanti, sulla base delle migliori tecniche disponibili (BAT) (considerando n. 12 della direttiva 2010/75/UE);

– sul principio della partecipazione effettiva dei cittadini al processo decisionale in materia ambientale (considerando n. 27 della direttiva 2010/75/UE), a sua volta derivato dai principi sanciti dalla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998, ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2001, n. 108: principi, quest'ultimi, puntualmente declinati a livello nazionale dall'art. 29-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede ampie forme di pubblicità al procedimento destinato a sfociare nell'AIA, consentendo a tutti i soggetti interessati di presentare osservazioni e di conoscere le determinazioni finali, e prevedendo la convocazione di un'apposita conferenza di servizi, oltre che gli interventi dell'ISPRA e delle competenti ARPA regionali e provinciali.

I profili della necessaria pubblicità e partecipazione dei cittadini in genere, e comunque di tutti i soggetti interessati al procedimento destinato a sfociare nell'AIA, unitamente alla necessità di accurate analisi della situazione fattuale sulle quali deve essere basata ogni decisione autorizzativa di attività, sono d'altra parte costantemente sottolineati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela dell'ambiente, che – essa pure ispirandosi largamente ai principi enunciati dalla Convenzione di Aarhus – deduce tali profili “procedimentali” dagli obblighi positivi di tutela del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (grande camera, sentenza 9 aprile 2024 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera, paragrafo 539, e ivi ampie citazioni ai precedenti pertinenti).

La disposizione censurata non condiziona, invece, la prosecuzione dell'attività dello stabilimento o impianto sequestrato al rispetto delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, come l'art. 1 del “decreto Ilva”, bensì all'osservanza di generiche «misure» di bilanciamento, senza chiarire in esito a quale procedimento tali misure debbano essere adottate – e con quali garanzie di pubblicità e di partecipazione del pubblico, oltre che delle diverse autorità locali a vario titolo competenti in materia ambientale e di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro –; e senza chiarire, nemmeno, se ed eventualmente in quale misura i valori limite di emissione possano discostarsi dalle BAT di settore, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività.

5.3.3. – Infine, e soprattutto, la disposizione censurata non contiene alcun termine finale per la sua operatività, a differenza, ancora, di quanto previsto dall'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, scrutinato con la sentenza n. 85 del 2013.

Essa finisce così per autorizzare, potenzialmente senza alcun limite di

durata, un meccanismo basato su un'autorizzazione che proviene direttamente dal Governo nazionale e il cui effetto è quello di privare indefinitamente il giudice del sequestro di ogni potere di valutazione sull'adeguatezza delle misure medesime rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, e mediatamente rispetto alla tutela della stessa vita umana.

5.4. – Ritiene questa Corte che taluni dei profili critici appena evidenziati possono essere superati attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata (*infra*, punto 5.4.1.), che deve invece essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede alcun termine finale per la sua operatività (*infra*, punto 5.4.2.).

5.4.1. – Occorre anzitutto osservare che, in una situazione di crisi determinata dalla necessità di assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale che sia stato attinto da un sequestro penale – a sua volta disposto sulla base del *fumus* di una violazione in atto di normative penalmente sanzionate, con pregiudizio potenziale per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei lavoratori –, non può considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consenta allo stesso Governo nazionale di intervenire a dettare, in via interinale, misure che consentano nell'immediato di contenere il più possibile tali rischi, vincolando al contempo il giudice a consentire la prosecuzione dell'attività.

In una simile ipotesi, gli ordinari poteri del giudice – riconosciuti e disciplinati dallo stesso art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, terzo periodo, norme att. cod. proc. pen., in connessione con le finalità e la logica del sequestro cosiddetto "impeditivo" di cui all'art. 321, comma 1, cod. proc. pen. – di dettare prescrizioni miranti a impedire l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze di verosimili condotte criminose in atto possono essere temporaneamente compressi, in forza di una *lex specialis* che riservi al potere esecutivo il compito di indicare le misure che assicurino il complesso bilanciamento tra tutti i delicati interessi in conflitto, inclusi quelli sottesi alla prosecuzione dell'attività degli stabilimenti in questione, e conseguentemente alla salvaguardia dei livelli occupazionali presso gli stabilimenti medesimi.

Resta fermo tuttavia che il nuovo testo dell'art. 41, secondo comma, Cost. vieta che l'iniziativa economica privata si svolga «in modo da recare danno» alla salute o all'ambiente: e nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto.

Vale, qui, quanto già affermato da questa Corte in un'altra pronuncia concernente la vicenda Ilva, con riferimento agli interessi menzionati nel testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost.: «[r]imuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce [...] condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» (sentenza n. 58 del 2018, punto 3.3. del *Considerato in*

diritto). Esigenze basilari della persona (delle persone oggi esistenti, e di quelle che saranno) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente.

Ed allora, le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno, semmai, essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista – appunto – di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente. In altre parole, le misure in questione – che dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute – dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni.

L'adozione delle misure (individuate da un provvedimento che resta di natura amministrativa, e come tale soggetto agli ordinari controlli giurisdizionali sotto il profilo della sua legittimità) dovrà, inoltre, essere preceduta – conformemente alle indicazioni derivanti dalle fonti internazionali sopra ricordate – da adeguata attività istruttoria, e dovrà essere sorretta da una congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria, ai sensi di quanto previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Infine, l'effettiva osservanza delle misure medesime dovrà essere adeguatamente verificata, con le modalità indicate nello stesso provvedimento governativo, attraverso il costante monitoraggio da parte delle autorità competenti ai sensi della legislazione ambientale in vigore.

5.4.2. – Peraltro, una disposizione come quella all'esame – distinta dalle ordinarie procedure (*supra*, punto 5.3.2.), dirette ad assicurare la compatibilità dell'attività d'impresa con i limiti della tutela della salute e dell'ambiente, così come della salute e sicurezza dei lavoratori – potrebbe trovare legittimazione costituzionale soltanto in quanto si presenti come disciplina interinale, che consenta di non interrompere un'attività produttiva ritenuta di rilievo strategico per l'economia nazionale o per la salvaguardia dei livelli occupazionali, nel tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale e riattivare gli ordinari meccanismi procedurali previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006. E ciò, in particolare, attraverso il riesame delle AIA esistenti, che si siano rivelate insufficienti rispetto ai loro scopi.

La mancata fissazione di un termine massimo di durata di operatività della previsione del quinto periodo del comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att.

cod. proc. pen. finisce, invece, per configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inidonei ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale, sotto lo specifico profilo della mancata previsione di un termine di durata del regime individuato dall'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen., per contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, secondo comma, Cost., con assorbimento della censura riferita all'art. 2 Cost.

6. – La *reductio ad legitimatam* di tale disposizione può essere effettuata attraverso una pronuncia additiva che introduca un termine di durata massima delle misure indicate dalla disposizione all'esame, individuato quale soluzione costituzionalmente adeguata (*ex multis*, sentenze n. 91 del 2024, punto 10 del *Considerato in diritto*; n. 5 del 2024, punto 4.1. del *Considerato in diritto*) tra quelle, già esistenti nell'ordinamento, che regolano situazioni simili.

In particolare, un punto di riferimento significativo è costituito dalla previsione dell'art. 1, comma 1, del più volte menzionato "decreto Ilva" (il d.l. n. 207 del 2012, come convertito), il quale pure risponde all'analogha esigenza di assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, in particolare nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. Tale previsione consente al Ministro dell'ambiente [e della sicurezza energetica] di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per un termine massimo di trentasei mesi.

Un termine, non rinnovabile, di trentasei mesi appare congruo anche rispetto allo scopo di fissare un limite massimo di operatività delle misure di bilanciamento interinalmente individuate dal Governo ai sensi della disposizione censurata, in pendenza del quale occorrerà in ogni caso assicurare il completo superamento delle criticità riscontrate in sede di sequestro e il ripristino degli ordinari meccanismi autorizzativi previsti dalla legislazione vigente, in conformità alle indicazioni discendenti dal diritto dell'Unione europea.

Non è un caso, del resto, che nella vicenda oggetto del procedimento *a quo*, il Governo abbia comunque ritenuto – nel dare attuazione alla disposizione censurata, e nonostante il silenzio della stessa sul punto – di fissare il termine di trentasei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento perché siano realizzati gli interventi prescritti dal d.interm.12 settembre 2023.

L'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen. deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17, nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2024.

* * *

Sentenza n. 104/2025 (Pres. Amoroso; Red. D'Alberti)

Considerato in diritto

1. – Con le due ordinanze indicate in epigrafe, la Corte di cassazione, seconda sezione civile, ha censurato, in primo luogo, l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, che vieta «la messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari on-line, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità».

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per il carattere assoluto e indiscriminato del divieto che colpisce la mera messa a disposizione anche di personal computer a navigazione libera, a prescindere dall'effettivo collegamento a siti di gioco *online*, in mancanza di un ragionevole bilanciamento del diritto alla salute, sotteso alla disposizione censurata, con il diritto di libertà di impresa, nonché con il diritto alla riservatezza degli utenti.

È denunciata, inoltre, la violazione dell'art. 25 Cost., per l'indeterminatezza della fattispecie che lascerebbe all'amministrazione un margine di discrezionalità del tutto contrastante con il principio di legalità; nonché degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, perché verrebbe sacrificato in modo irragionevole e indiscriminato il diritto di libertà di impresa, nonché il diritto alla riservatezza degli utenti.

2. – La stessa Corte di cassazione e il Tribunale di Viterbo, con l'ordinanza indicata in epigrafe, hanno inoltre censurato l'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015, che punisce, al primo periodo, con la sanzione amministrativa di ventimila euro la violazione del divieto previsto dall'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la fissità del trattamento sanzionatorio impedirebbe di tener conto della differente gravità in concreto dei singoli illeciti, con la conseguenza che la reazione sanzionatoria risulterebbe manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore dei fatti.

Infine, è denunciata la violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, poiché i diritti di proprietà e di libera iniziativa economica sarebbero incisi secondo una costante predeterminata, che imporrebbe il medesimo trattamento sanzionatorio per condotte che, in concreto, potrebbero presentare significative differenze di disvalore.

[omissis]

4. – All'esame delle questioni di legittimità costituzionale è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si collocano le due disposizioni censurate.

Esse si inseriscono nell'ambito della disciplina del gioco con vincita di denaro. Si tratta di un apparato normativo complesso e stratificato, in cui vengono in rilievo plurimi beni costituzionali, quali la sicurezza, l'ordine pubblico, la libertà di iniziativa economica e la salute, individuale e collettiva.

L'avvento di internet e il rapido aumento delle possibilità di gioco online hanno straordinariamente ampliato l'offerta di tali servizi, cui si è accompagnata la progressiva diffusione del fenomeno del gioco di azzardo patologico. Al fine di fronteggiare l'invasiva penetrazione di questo disturbo e di promuovere «un più alto livello di tutela della salute» (così il titolo del d.l. n. 158 del 2012, come convertito), il legislatore è intervenuto adottando strategie diversificate.

Queste ultime sono consistite nell'introduzione di misure di prevenzione logistica, che stabiliscono distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti "sensibili" (art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito), nella previsione di interventi a tutela dei minori, come il divieto di ammettere i minorenni a partecipare a giochi con vincita di denaro – art. 1, comma 70, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011)» e art. 24, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 – nonché nell'apposizione di divieti o limitazioni della pubblicità di giochi e scommesse (art. 7, commi 4 e 6, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96).

Va segnalato, inoltre, che la dipendenza da gioco d'azzardo è stata inserita, insieme alle altre dipendenze patologiche, nel d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che ha ridefinito

i nuovi livelli essenziali di assistenza alle persone con dipendenze patologiche (artt. 28 e 35).

Invero, come affermato da questa Corte, la «“dipendenza da gioco d’azzardo” (cosiddetto gioco d’azzardo patologico o ludopatia) [costituisce un] “fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all’alcolismo” (sentenza n. 108 del 2017), con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari» (sentenza n. 54 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 185 del 2021).

D’altra parte, la Corte di giustizia UE ha sottolineato che, in considerazione dell’assenza di contatto diretto tra consumatore e operatore, i giochi d’azzardo accessibili online comportano rischi differenti e più gravi rispetto a quelli connessi all’offerta tradizionale di tali giochi, anche per eventuali frodi commesse dagli operatori a danno dei consumatori (CGUE, sesta sezione, sentenza 28 febbraio 2018, causa C-3/17, Sporting Odds Ltd.; grande sezione, sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e altri).

[*omissis*]

6. – Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, sono fondate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE.

6.1. – Occorre premettere che la disposizione censurata è stata inserita, in sede di conversione del d.l. n. 158 del 2012, nell’ambito dell’art. 7, dedicato alle «misure di prevenzione per contrastare la ludopatia». Dopo avere fatto salve le sanzioni previste per l’offerta illecita di giochi con vincita in denaro, essa vieta «la messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari *on-line*, da soggetti autorizzati all’esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità».

6.2. – Quanto ai pubblici esercizi, ricadono nell’ambito applicativo del divieto in esame sia gli esercizi abilitati all’installazione degli apparecchi da gioco (come sale bingo, agenzie per l’esercizio delle scommesse su eventi sportivi, negozi di gioco, sale pubbliche da gioco ed esercizi dediti esclusivamente al gioco, sale da biliardo, circoli privati), sia qualunque altro esercizio commerciale, compresi gli *internet point*, che renda le proprie prestazioni in favore di una pluralità indifferenziata di soggetti.

6.3. – Quanto alle apparecchiature, dalla lettera della disposizione in esame emerge che il divieto riguarda non solo i cosiddetti totem (ossia dispositivi destinati in via esclusiva al gioco online, attraverso sistemi di pre-impostazione o di restrizioni di navigazione), ma anche gli strumenti a navigazione libera,

ossia qualsiasi dispositivo idoneo al collegamento a siti di gioco online, compresi personal computer, tablet o apparecchi analoghi, che consentano di navigare in rete.

Infatti, la disposizione fa generico riferimento ad «apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco». Il divieto di messa a disposizione riguarda, pertanto, tutte le apparecchiature con cui sia possibile effettuare il gioco online.

Il divieto in esame prescinde, dunque, dalla possibilità di configurare tali dispositivi come congegni da gioco, poiché rileva soltanto la circostanza che la messa a disposizione degli stessi avvenga all'interno di un pubblico esercizio. Deve ritenersi vietata, di conseguenza, la mera messa a disposizione di qualsiasi apparecchiatura che offra la possibilità di navigare in rete e, quindi, di accedere sia a piattaforme di gioco legale, poiché gestite «da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza», sia a piattaforme di gioco illegale, in quanto gestite «da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio».

6.4. – Nello scrutinare la legittimità costituzionale della disposizione censurata occorre partire dall'individuazione della sua *ratio*.

La misura restrittiva in esame persegue la finalità legittima e meritevole di limitare le occasioni di gioco in funzione di prevenzione della ludopatia e, più in generale, di tutela della salute. Essa si colloca, infatti, tra le misure di contrasto del gioco d'azzardo patologico introdotte dal d.l. n. 158 del 2012, come convertito, che, fin dal preambolo, dichiara di volere procedere al «riassetto dell'organizzazione sanitaria [...] allo scopo di garantire e promuovere in tale ottica un più alto livello di tutela della salute, adottando misure finalizzate [...] alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza per le persone affette da malattie croniche e rare e da dipendenza da gioco con vincita di denaro». In particolare, l'art. 7 di tale decreto-legge detta «misure di prevenzione per contrastare la ludopatia».

6.5. – Come si è visto, tuttavia, la disposizione censurata vieta la mera messa a disposizione di qualsiasi apparecchiatura che consenta di collegarsi a siti di gioco online. Essa accomuna, nella medesima valutazione di illiceità, condotte ampiamente diversificate sul piano dell'offesa all'interesse giuridico protetto.

Il divieto in esame attiene, infatti, alla messa a disposizione di apparecchiature che consentono l'accesso al gioco sia legale che illegale, cioè praticato al di fuori della rete dei concessionari o dei soggetti autorizzati. La disposizione censurata, inoltre, colpisce allo stesso modo sia la destinazione occasionale delle apparecchiature al gioco, sia quella esclusiva e permanente.

Il precetto risulta, dunque, eccessivamente inclusivo, in quanto riferito a una gamma assai estesa di comportamenti, connotati da un diverso grado di offensività degli interessi protetti e da rilevanti differenze di disvalore. L'estensione dell'area dell'illecito risulta effettivamente sproporzionata rispetto al fine legittimamente perseguito, in violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Per un diverso profilo, la disposizione censurata introduce una misura di tutela del diritto alla salute consistente in un divieto volto a fronteggiare la diffusione della ludopatia tramite la delimitazione dell'offerta di gioco online che comunque rimane capillare e vastissima, anche attraverso canali di accesso diversi da quelli contemplati dalla disposizione in esame. Ciò rivela la modesta efficacia della misura rispetto alla sua finalità, a fronte di una significativa e immediata compressione degli interessi contrapposti, fra i quali, in primo luogo, la libertà di impresa. Anche sotto questo profilo, l'estensione del divieto in esame risulta sproporzionata rispetto agli obiettivi che esso si prefigge.

6.6. – L'illegittimità costituzionale della disposizione censurata va apprezzata anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, che è costante nel ritenere che, pur essendo gli Stati membri liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo ed, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione ricercato, le restrizioni da essi imposte alla libera prestazione dei servizi devono nondimeno soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della stessa Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità (Corte di giustizia UE, nona sezione, sentenza 16 marzo 2023, causa C-517/20, OL, punto 52; sesta sezione, sentenza 28 febbraio 2018, causa C-3/17, Sporting Odds Ltd., punto 62; quarta sezione, sentenza 13 settembre 2007, causa C-260/04, Commissione delle Comunità europee, punto 28; grande sezione, sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica, punto 48).

In particolare, occorre verificare, tenendo conto delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui si tratta, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco, di limitare le attività in tale settore e di combattere la criminalità connessa a tali giochi in maniera coerente e sistematica (Corte di giustizia UE, seconda sezione, sentenza 14 giugno 2017, causa C-685/15, Online Games Handels GmbH e altri, punti 49 e 50; terza sezione, sentenza 30 aprile 2014, causa C-390/12, Pflieger e altri, punti 49 e 50).

In definitiva, nel caso in esame, il divieto, nella sua indiscriminata estensione, sacrifica in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, per violazione degli artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, con assorbimento di ogni altro profilo.

7. – Tale dichiarazione di illegittimità costituzionale travolge anche la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 923, primo periodo, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui stabilisce la sanzione amministrativa di ventimila euro per la violazione dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di quest'ultima disposizione.

Restano salve le sanzioni previste nei confronti di chiunque eserciti illecitamente attività di offerta di giochi con vincita in denaro.

8. – Spetta al legislatore l'adozione di ulteriori e idonee misure di contrasto alla ludopatia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del 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;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa di euro ventimila per la violazione dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2025.

* * *

Sentenza n. 109/2025 (Pres. Amoroso; Red. Patroni Griffi)

Considerato in diritto

1. – Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, dubita, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 41, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, in combinato disposto con gli artt. 8 della stessa Convenzione e 1 Prot. addiz. CEDU, della legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia, nella parte in cui non dispone che la sospensione degli effetti dell'interdittiva antimafia – prevista in esito all'ammissione al controllo giudiziario e per tutta la sua durata – «perduri anche con riferimento al tempo, successivo alla sua cessazione, occorrente per la definizione del procedimento di aggiornamento [del provvedimento interdittivo] ex art. 91, co[mma] 5, cod. antimafia».

Le questioni sono sollevate nel giudizio di impugnazione, proposto da una impresa aggiudicataria di un contratto di appalto pubblico di lavori, della risoluzione comminata dalla stazione appaltante, ai sensi dell'art. 108, comma 2,

lettera *b*), del d.lgs. n. 50 del 2016, a seguito della constatazione della intervenuta scadenza del controllo giudiziario, cui l'impresa era stata ammessa, e del conseguente venir meno della sospensione degli effetti della informazione interdittiva (di cui l'appaltatrice era già destinataria, prima della procedura di gara), nonché della mancata definizione da parte del prefetto del procedimento di riesame dell'informazione stessa.

1.1. – Il giudice *a quo* lamenta l'illegittimità costituzionale della norma negativa per nove profili, suddivisibili in tre gruppi.

Il primo gruppo di questioni è accomunato dalla denunciata situazione in cui verserebbe l'operatore economico che ha portato a termine la misura di prevenzione del controllo giudiziario ed è destinatario della riviviscenza degli effetti dell'interdittiva: egli non avrebbe rimedi giurisdizionali né per avversarli nell'immediato né per neutralizzarli retroattivamente.

Tale situazione darebbe, pertanto, luogo al contrasto con: a) l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di uguaglianza, per trattamento peggiore di tale operatore rispetto alle imprese che sono per la prima volta colpite dal provvedimento interdittivo e che ne possono ottenere la sospensione con decisione cautelare del giudice amministrativo o con ammissione al controllo giudiziario; b) gli artt. 24, 111, commi primo e secondo, e 113 Cost. per compromissione del diritto di difesa, in specie nei confronti della pubblica amministrazione; c) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, in combinato disposto con gli artt. 8 della stessa Convenzione e 1 Prot. addiz. CEDU, per pregiudizio al diritto a un ricorso effettivo definibile in tempi ragionevoli, a tutela del diritto al rispetto della vita privata e del diritto di proprietà.

Con un secondo gruppo di questioni, il giudice *a quo* lamenta la violazione del principio di proporzionalità per diversi aspetti e in combinazione con altri parametri e, in particolare: a) per l'incongruità, rispetto allo scopo della difesa della legalità perseguita con l'interdittiva, del pieno ripristino della sua efficacia alla chiusura del controllo; b) per l'ingiustificato sacrificio del diritto al lavoro e del libero esercizio dell'attività di impresa (artt. 4 e 41 Cost.), stante la compromissione irrimediabile della capacità economico-produttiva dell'impresa e, di conseguenza, della forza lavoro ivi impiegata; c) per la vistosa violazione dei principi di efficienza ed economicità (riconducibili all'art. 97 Cost.) dell'attività contrattuale dell'amministrazione, obbligata alla rapida sostituzione dell'appaltatore, con conseguenti ritardi e aggravio di costi nell'esecuzione del contratto; d) per l'ingerenza sproporzionata dell'autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

In terzo luogo, il TAR Calabria lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento, perché la funzione bonificante, perseguita con la misura del controllo giudiziario, sarebbe frustrata dalla riespansione degli effetti dell'interdittiva senza che si attenda la verifica da parte del prefetto

dell'incidenza degli eventuali risultati favorevoli sulla attualità del fenomeno di infiltrazione mafiosa: infatti, la riespansa efficacia, da un lato, impedirebbe all'impresa di consolidare i risultati del compiuto percorso proficuo di risanamento e, dall'altro, darebbe luogo a conseguenze negative insuperabili, pur nell'ipotesi di successiva emanazione da parte del prefetto dell'informazione liberatoria (anche per l'esito positivo del controllo giudiziario).

[*omissis*]

3. – L'esame del merito richiede una breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inseriscono le questioni sollevate, limitatamente agli aspetti essenziali per la decisione: il controllo giudiziario volontario nel suo rapporto con l'informazione interdittiva.

3.1. – Il controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* cod. antimafia è una misura di prevenzione giudiziaria patrimoniale, introdotta con l'art. 11, comma 1, della legge 17 ottobre 2017, n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate). Tale misura è applicabile dal giudice della prevenzione d'ufficio o a domanda dell'operatore economico e inquadrabile nella più recente tendenza della legislazione a fornire una risposta preventiva ai fenomeni di infiltrazione criminale nell'economia secondo misure gradualità, con la valorizzata possibilità per le fattispecie meno gravi di intervenire, anziché con "l'ablazione", con il "salvataggio" della realtà aziendale contaminata, tramite la sottoposizione della stessa a diversificati interventi di "bonifica". In particolare, con il controllo giudiziario, l'imprenditore non è espropriato dell'azienda (come nel sequestro e nella confisca) né temporaneamente spossessato della sua gestione (come nell'amministrazione giudiziaria), ma è soggetto a un programma vigilato e assistito dallo Stato, finalizzato al suo recupero alla legalità. Ciò alla condizione che l'impresa, seppur interessata dal pericolo concreto di infiltrazione mafiosa, manifesti un adeguato margine di autonomia rispetto alle consorterie criminali.

Pertanto, da un lato, la misura può essere disposta solo se l'agevolazione a persone pericolose (individuate dall'art. 34, comma 1, cod. antimafia) sia «occasionale» (art. 34-*bis*, comma 1, cod. antimafia), secondo un riscontro che la giurisprudenza intende non soltanto come riferito allo «stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versano la realtà aziendale a causa delle relazioni esterne patologiche, quanto piuttosto [teso] a comprendere e prevedere le potenzialità che quella realtà ha di affrancarsene seguendo l'*iter* che la misura alternativa comporta» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 settembre-19 novembre 2019, n. 46898). In altri termini, il giudice è chiamato a esprimere un favorevole giudizio prognostico riguardo al fatto che l'impresa possa riallinearsi con il contesto economico sano, seguendo il percorso assistito.

Dall'altro lato, all'imprenditore è lasciata la gestione dell'attività sotto le

prescrizioni e la sorveglianza – di varia tipologia e per un periodo ricompreso tra uno e tre anni (art. 34-*bis*, comma 2, cod. antimafia) – del tribunale della prevenzione.

Nella specifica ipotesi in cui la misura sia attivata a domanda dell'operatore economico (art. 34-*bis*, comma 6, cod. antimafia), essa consiste – oltre che in obblighi e divieti rivolti all'imprenditore – nella vigilanza da parte di un giudice delegato dal tribunale con l'ausilio di un «amministratore giudiziario» (di seguito, anche: controllore giudiziario), che esplica una puntuale attività di controllo sull'impresa (art. 34-*bis*, comma 3, cod. antimafia).

Il legislatore ha previsto, quale condizione affinché possa essere richiesta l'ammissione al controllo giudiziario volontario, che l'imprenditore richiedente sia destinatario di una informazione interdittiva emessa ai sensi dell'art. 84, comma 4, cod. antimafia (e, dunque, di una interdittiva adottata in esito alla valutazione discrezionale del prefetto della sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'impresa), la quale sia stata impugnata dinanzi al giudice amministrativo (art. 34-*bis*, comma 6, cod. antimafia).

Con tale previsione il legislatore ha stabilito un inedito collegamento tra la prevenzione giudiziaria e la prevenzione amministrativa relative all'impresa attinta solo occasionalmente da fenomeni di infiltrazione mafiosa, ma di tale collegamento ha espressamente disciplinato solo due aspetti: 1) a monte, la necessità procedurale che il tribunale, nel determinarsi sulla misura, senta il prefetto che ha adottato l'interdittiva; 2) a valle, la sospensione degli effetti dell'interdittiva come conseguenza dell'ammissione dell'imprenditore al controllo giudiziario.

In particolare, il primo periodo del censurato art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia, prevede che il provvedimento che dispone il controllo giudiziario sospende gli effetti dell'informazione interdittiva, stabiliti dall'art. 94 cod. antimafia. Quanto a questi, è noto che il provvedimento prefettizio – in ragione della sua natura cautelare e preventiva in funzione di difesa della legalità dalla penetrazione della criminalità organizzata nell'economia (sentenze n. 101 del 2023, n. 180 del 2022, n. 178 del 2021 e n. 57 del 2020) – determina l'incapacità (parziale e tendenzialmente temporanea) dell'imprenditore a intrattenere rapporti con la pubblica amministrazione (ancora sentenze n. 101 del 2023, n. 118 del 2022 e n. 178 del 2021, che richiamano Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3), derivando dal riscontro del tentativo di infiltrazione mafiosa il divieto di stipulare ed eseguire i contratti pubblici, di conseguire e mantenere le concessioni di beni pubblici, contributi, finanziamenti, mutui agevolati ed erogazioni (artt. 91, commi 1 e 1-*bis*, e 94, comma 1, cod. antimafia) nonché, secondo la corrente giurisprudenza amministrativa, alla luce del disposto dell'art. 89-*bis* cod. antimafia, l'impedimento a ottenere e mantenere i titoli autorizzatori e abilitativi necessari per lo svolgimento di attività imprenditoriali anche nei confronti dei privati.

Solo in un secondo momento, con gli artt. 47, comma 1, e 49, comma 1, del

decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233, il legislatore ha arricchito il quadro di correlazione tra la prevenzione amministrativa e la prevenzione giudiziaria, prescrivendo la comunicazione alla prefettura del decreto di ammissione ai fini dell'aggiornamento della banca dati unica della documentazione antimafia e disponendo il coordinamento del controllo giudiziario con le misure amministrative di prevenzione collaborativa, adottabili dal prefetto, introdotte con lo stesso art. 49, comma 1.

In particolare, secondo l'inserito art. 94-*bis* cod. antimafia, se il prefetto riscontra che l'impresa è interessata da «tentativi di infiltrazione mafiosa [...] riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale», in luogo dell'informazione interdittiva, emette un provvedimento che prescrive all'operatore una serie di misure di tipo organizzativo e/o comunicativo, per un periodo variabile dai sei ai dodici mesi, con possibile nomina di uno o più esperti con funzioni di supporto per l'attuazione delle prescrizioni disposte. Nello specifico, il comma 3 di tale articolo regola il rapporto tra la vigilanza prescrittiva adottata dal prefetto e quella applicata dal giudice della prevenzione, stabilendo che le misure collaborative cessano se il tribunale della prevenzione dispone il controllo giudiziario (nella forma della vigilanza con la nomina del controllore giudiziario). Ciò perché le prime hanno il medesimo presupposto (l'agevolazione occasionale), analogo contenuto (gestione imprenditoriale guidata e monitorata con diverse modalità) e «identità di funzione» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 13 febbraio 2023, n. 7) rispetto al secondo.

Nonostante l'intervento legislativo del 2021, è rimasta scarna la disciplina dell'istituto del controllo, quanto al coordinamento con la valutazione infiltrativa prefettizia e al suo vaglio da parte del giudice amministrativo, e ciò ha creato diversi dubbi esegetici che interessano sia la fase genetica sia lo sviluppo del controllo giudiziario, molti dei quali risolti dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa.

Tra gli aspetti chiariti – per quanto ancora di stretto rilievo ai fini della presente decisione – vi è, anzitutto, la diversità della valutazione espressa dal prefetto (e del suo sindacato da parte del giudice amministrativo) rispetto al “fuoco” della valutazione del giudice della prevenzione: la prima – preordinata alla adozione della interdittiva quale reazione ordinamentale alle minacce della criminalità – è esclusivamente di tipo “statico” (o retrospettivo), quale diagnosi di un fenomeno di rischio infiltrativo già perpetratosi; mentre la seconda – funzionale all'ammissione del richiedente a una misura di bonifica – è di natura eminentemente “dinamica”, perché prognosi delle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha, o meno, di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano (si veda, per tutte, nella

giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, ad. plen., n. 7 del 2023 e, nella giurisprudenza ordinaria, ancora Cass., sez. un. pen., n. 46898 del 2019).

Da tale inquadramento delle due diverse valutazioni sono state tratte talune conseguenze sul loro rapporto diacronico.

Per un verso, le pronunce più recenti hanno escluso che il giudicato amministrativo di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva faccia venire meno il controllo giudiziario, perché è ritenuta perdurante l'esigenza di risanare l'impresa. Si è affermato, infatti, che "la conferma" giurisdizionale dell'interdizione prefettizia e, dunque, l'accertamento in via definitiva che l'impresa è permeabile al fenomeno mafioso, renda massima l'esigenza di risanamento (ancora, Cons. Stato, ad. plen., n. 7 del 2023) o, comunque, che essa sia «coerente proprio con la [precedente] ritenuta necessità di applicare la misura del controllo giudiziario» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 11 dicembre 2024-11 febbraio 2025, n. 5514).

Nel verso opposto, è ritenuto influente il sopraggiungere della definizione positiva del controllo giudiziario sul sindacato del giudice amministrativo sulla interdittiva: infatti, il buon esito della misura preventiva giudiziaria costituisce un *post factum* rispetto al provvedimento prefettizio impugnato, di cui va verificata la legittimità tenendo conto delle condizioni di fatto e di diritto sussistenti al momento in cui è stato emesso (da ultimo, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 29 aprile 2025, n. 3635).

Pur nella delineata distinzione dei giudizi della prevenzione amministrativa e giudiziaria, con la conseguente esclusione dell'incidenza diretta dell'esito dell'uno sull'altro, sussistono delle ovvie interferenze che hanno origine ora nel disposto dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia, ora nella "temporaneità" dell'interdizione.

Quanto al primo profilo, è pacifico nella giurisprudenza amministrativa – come correttamente sostenuto dal rimettente – che dalla lettera della disposizione censurata, secondo cui il «provvedimento che dispone [...] il controllo giudiziario [...] sospende [...] gli effetti» dell'informazione interdittiva, si ricava anche la norma secondo cui la chiusura del controllo (a prescindere dall'esito) determina la cessazione dell'effetto sospensivo della interdittiva che dal primo era conseguito (da ultimo, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 marzo 2024, n. 2515).

Quanto al secondo aspetto, l'esito positivo della misura preventiva giudiziaria può avere un riflesso nello "sviluppo" dell'efficacia dell'interdittiva.

In proposito, infatti, occorre ricordare che – come questa Corte ha avuto modo di rimarcare nel segnare il limite della ragionevolezza della grave limitazione della libertà di impresa che deriva dalla adozione dell'informazione interdittiva in nome della difesa della legalità – la misura prefettizia ha carattere provvisorio: l'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 prevede che l'informativa antimafia abbia una validità limitata di dodici mesi, previsione da intendere (al contrario che nel caso della informazione liberatoria) non già come

perdita automatica dell'efficacia dell'interdizione, ma nel senso che «alla scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva» (sentenza n. 57 del 2020). In altri termini, la provvisorietà, tesa a «scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile» (ancora, sentenza n. 57 del 2020) per l'impresa interdetta, è garantita dall'art. 91, comma 5, ultimo periodo, cod. antimafia, a mente del quale «[i]l prefetto, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito dell'informazione al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa».

Il venir meno di tali «circostanze rilevanti», secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, non deriva dal mero trascorrere del tempo, ma dal sopraggiungere di elementi diversi, oppure contrari, idonei a escludere la portata sintomatica di quelli posti alla base del giudizio infiltrativo dell'emessa interdittiva – o perché ne smentiscono tale valenza, o perché rendono remoto, e certamente non più attuale, il pericolo (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 agosto 2020, n. 5088; in termini analoghi, ancora, sezione terza, sentenze 30 ottobre 2023, n. 9343, e 7 gennaio 2022, n. 57).

Ebbene, tra i fatti positivi idonei a superare la pregressa valutazione infiltrativa vi è proprio l'esito favorevole del controllo giudiziario e la giurisprudenza non ha mancato di puntualizzarne le implicazioni procedurali e decisorie.

Sotto il profilo procedimentale, tale sopravvenienza genera l'obbligo dell'organo amministrativo di procedere all'aggiornamento dell'informazione interdittiva previsto dall'art. 91, comma 5, cod. antimafia (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 10 marzo 2025, n. 1937 e 23 dicembre 2024, n. 10340), obbligo che, se inadempito, rende operante l'azione avverso il silenzio, di cui agli artt. 31 e 117 dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Sotto il profilo della determinazione prefettizia di riesame, il prefetto non può ignorare gli esiti del controllo, dovendo puntualmente valutare (con onere motivazionale rinforzato) se il compiuto percorso abbia dato luogo, o meno, alla recisione dei rapporti con le organizzazioni criminali e, dunque, se i risultati della misura costituiscano effettivamente una di quelle sopravvenienze rilevanti ai fini dell'aggiornamento. Per contro, è escluso che l'esito positivo del controllo giudiziario vincoli il successivo giudizio di riesame, posto che la valutazione del controllore e del tribunale non costituisce un giudicato di accertamento né una presunzione assoluta di avvenuta bonifica (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 31 luglio 2024, n. 6880 e 16 giugno 2022, n. 4912).

L'istituto dell'aggiornamento – nell'indiscussa discrezionalità della sua definizione con l'emissione di una informazione liberatoria o, piuttosto, di una

informazione interdittiva – è stato pertanto qualificato, sia dal giudice amministrativo che dal giudice ordinario, come punto «di interazione» o «raccordo» tra gli istituti in esame (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sentenza 15 ottobre 2024, n. 790; Cons. Stato, sez. sesta, n. 2515 del 2024; Cass., n. 5514 del 2025).

Pur rinvenuto il collegamento tra gli istituti, alcune pronunce amministrative (da ultimo, sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, n. 1937 del 2025), al pari dell'ordinanza di rimessione, e la dottrina hanno evidenziato le problematiche che derivano dal mancato allineamento, nella complessiva disciplina, tra il tempo della definizione del controllo e il tempo di definizione del riesame dell'interdittiva.

La decisione sull'aggiornamento, infatti, in ragione della complessa istruttoria e del carico di lavoro delle prefetture, giunge ordinariamente a distanza di tempo dalla conclusione del controllo giudiziario, pur se – come nella fattispecie all'esame del giudice *a quo* – l'imprenditore o l'amministrazione interessata abbiano presentato istanza di riesame in un momento antecedente alla conclusione del controllo sulla base delle relazioni provvisorie del controllore giudiziario.

Tale sfasamento – come sottolineato dal rimettente – ha quale conseguenza che l'informazione liberatoria, emessa dal prefetto in sede di aggiornamento dell'interdittiva all'esito positivo del controllo, operando *ex nunc*, non cancella gli effetti interdittivi riespansi dopo il controllo.

All'espresso fine di colmare questo «iato temporale», nell'attuale XIX Legislatura, è stata presentata la proposta di legge (Modifica all'articolo 34-*bis* del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di controllo giudiziario delle aziende – A.C. n. 1405) volta all'introduzione, nell'art. 34-*bis* cod. antimafia, del comma 7-*bis*, secondo cui «[i]n caso di esito positivo del controllo, il prefetto procede d'ufficio al riesame della posizione del soggetto controllato. Il riesame ha una durata massima di sei mesi, prorogabili di ulteriori sei mesi. Nel corso del riesame si mantiene la sospensione degli effetti di cui all'articolo 94».

4. – Tutto quanto sopra premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. – per irragionevolezza della disciplina e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata – sono fondate.

4.1. – Come si è visto, con il controllo a domanda dell'imprenditore, il legislatore ha collegato la prevenzione giudiziaria con quella amministrativa per dare coordinata risposta al tentativo di infiltrazione della criminalità di tipo marginale, ma è evidente che non ragionevolmente ha mancato di «chiudere il cerchio» e determinato un incongruo sacrificio della libertà di impresa.

4.1.1. – Tassello fondamentale dell'«apprezzabile finalità [del controllo giudiziario] di contemperare le esigenze di difesa sociale e di tutela della concorrenza con l'interesse alla continuità aziendale» (sentenza n. 180 del 2022)

è senza dubbio la sospensione degli effetti dell'interdittiva di cui quell'operatore economico è destinatario, in quanto essa costituisce il mezzo indispensabile per consentirgli di espletare in concreto l'*iter* di gestione vigilata preordinato alla bonifica: infatti, solo per effetto del congelamento dell'interdizione, l'operatore riacquista provvisoriamente la capacità di intrattenere i rapporti con la pubblica amministrazione e di svolgere le attività economiche sottoposte al suo preventivo assenso. Senza tale strumento, dunque, l'ordinamento indicherebbe "il percorso di recupero, ma non fornirebbe le gambe per percorrerlo".

L'essenziale strumentalità del meccanismo sospensivo rispetto alla finalità del controllo è stata, d'altro canto, di recente ribadita dal legislatore del terzo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023), che ne ha esteso l'ambito applicativo.

Il d.lgs. n. 36 del 2023 ha sancito il superamento dell'orientamento giurisprudenziale che riteneva che la sospensione *de qua*, sopraggiunta nel corso della procedura di evidenza pubblica, non operasse retroattivamente e, pertanto, non apportasse deroghe all'obbligo per le stazioni appaltanti di escludere dalla competizione il partecipante interdetto (art. 80, comma 2, del previgente cod. contratti pubblici e art. 94, comma 2, del vigente cod. contratti pubblici) o all'impedimento dell'aggiudicazione in suo favore (art. 32, comma 7, del previgente cod. contratti pubblici e art. 17, comma 5, del vigente cod. contratti pubblici) e di stipula del contratto (art. 94, comma 1, cod. antimafia), in rigorosa applicazione del principio della necessaria continuità del possesso dei requisiti in capo agli aspiranti contraenti con la pubblica amministrazione in tutte le fasi della gara.

Infatti, l'art. 94, comma 2, ultimo periodo, del vigente cod. contratti pubblici dispone l'inoperatività della causa di esclusione per l'accertamento prefettizio del tentativo di infiltrazione mafiosa «se, entro la data dell'aggiudicazione, l'impresa sia stata ammessa al controllo giudiziario». È così sancito l'effetto "salvifico" dell'ottenuto controllo sulla procedura di evidenza pubblica, perché il concorrente "controllato" è ritenuto *ex lege* affidabile, nonché meritevole di occasioni contrattuali che lo conducano alla bonifica.

Ancora al *favor* per lo scopo della misura di cui all'art. 34-*bis*, comma 6, cod. antimafia, va ricondotto anche il ricordato recente orientamento giurisprudenziale che esclude che il giudicato amministrativo di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva comporti l'interruzione della gestione imprenditoriale controllata e, di conseguenza, il venir meno del "beneficio sospensivo".

4.1.2. – Rispetto alla valorizzata *ratio* del controllo giudiziario è, invece, palesemente dissonante e afflittivo per l'impresa il meccanismo – ben descritto dal giudice *a quo* – che segue alla sua conclusione pur a fronte degli acclarati risultati positivi.

Da un lato, infatti, alla chiusura della misura giudiziaria corrisponde l'automatica riespansione degli effetti interdittivi con le conseguenti ripercussioni negative, prime tra tutte quelle su gare e contratti pubblici in corso – senza

che, secondo coerenza logica, si attenda l'apprezzamento degli esiti del controllo giudiziario volontario nella valutazione di aggiornamento della misura amministrativa, cui la disciplina l'ha collegato. Anche ad avviso di questa Corte, è proprio l'aggiornamento dell'informazione dell'interdittiva *ex art. 91, comma 5, cod. antimafia* il "nodo di collegamento" tra i due sistemi preventivi, trattandosi del momento in cui l'ordinamento richiede di riscontrare se gli esiti del consentito percorso, letti nella visione complessiva che il prefetto ha dell'imprenditore, abbiano prodotto l'effettivo superamento del pericolo di infiltrazione originariamente rilevato, in modo da «scongiurare [anche in questo specifico caso] il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile» (sentenza n. 57 del 2020).

Dall'altro lato, con risultati paradossali, le perdite che discendono dalla nuova paralisi dell'attività imprenditoriale non possono essere eliminate retroattivamente anche se l'esito del procedimento di riesame sia favorevole per decisione amministrativa o giudiziale: infatti, non solo – come si è visto – l'eventuale emanazione da parte del prefetto dell'informazione liberatoria all'esito dell'aggiornamento, e proprio in ragione dei risultati della misura della vigilanza prescrittiva, opera *ex nunc*; ma anche l'eventuale annullamento giurisdizionale dell'informazione interdittiva emessa all'esito dell'aggiornamento (al pari della sospensione cautelare che può precederlo) retroagisce al momento della adozione del provvedimento, ma non copre anche il periodo anteriore, che va dalla definizione del controllo alla impugnata interdizione.

Alla luce di questi rilievi, deve concludersi per la irragionevolezza e contraddittorietà del sistema nel suo complesso, il quale: 1) istituisce una misura innovativa e in essa investe con l'obiettivo di recupero delle imprese alla legalità tramite la prosecuzione dell'attività aziendale; 2) consente di ammettere l'imprenditore, in esito al riconoscimento di specifiche potenzialità, a un apposito percorso di risanamento di durata compresa tra uno e tre anni, che ha un costo non solo per il privato, ma anche per l'amministrazione della giustizia; 3) ma, di contro, pur nell'ipotesi di chiusura positiva della misura, non impedisce l'immediato rioperare degli effetti interdittivi, nelle more della doverosa rivalutazione prefettizia sulla persistenza o sul superamento del condizionamento mafioso, superamento che si auspica determinato dal compiuto risanamento controllato.

Ancora, va rimarcato che la riespansione di questi effetti rischia di vanificare i risultati conseguiti con l'attività monitorata: il ripristino delle incapacità non solo può condurre a una crisi economica irreversibile dell'impresa, ma può anche determinare un possibile riavvicinamento dell'operatore economico in difficoltà alla criminalità, da cui l'intervento statale mirava a separarlo.

4.2. – Restano assorbite le ulteriori questioni.

4.3. – Riscontrato il *vulnus*, deve individuarsi la soluzione per porvi rimedio.

La soluzione indicata dal rimettente, di protrazione della sospensione

dell'interdittiva sino al suo riesame, risulta a "rime adeguate", con la precisazione che la invocata protrazione della sospensione può essere riconosciuta solo in caso di chiusura del controllo con esito favorevole.

Anzitutto, infatti, l'addizione è coerente con lo scopo legislativo di consentire, tramite la continuità aziendale monitorata, il salvataggio delle imprese nonché con la logica del sistema nel suo complesso di verificare, tramite il giudizio prefettizio di aggiornamento dell'interdittiva, che il diligente percorso controllato abbia effettivamente eliso il rischio infiltrativo.

L'aggancio temporale tra il momento della chiusura della misura preventiva e il momento dell'aggiornamento della situazione infiltrativa trova nell'ordinamento – diversamente da quanto asserito dall'ANAS spa – «“precisi punti di riferimento” e “soluzioni già esistenti”» (tra le altre, sentenze n. 69 del 2025, n. 62 del 2022, n. 63 del 2021 e n. 224 del 2020).

La continuità temporale è stata, infatti, prevista dal legislatore nelle misure di prevenzione collaborativa, di cui si sono viste le notevoli similitudini con il controllo giudiziario: per esse, l'art. 94-*bis*, comma 4, cod. antimafia, fa coincidere il termine di scadenza del periodo vigilato con il riesame della situazione infiltrativa, inferendo dal venir meno di questa, per effetto del buon esito della misura amministrativa preventiva, il rilascio di una informazione antimafia liberatoria. In tale caso, dunque, l'ordinamento non consente alcuno "*iato temporale*" pregiudizievole.

5. – In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva derivante dall'ammissione al controllo giudiziario si protrae, nel caso di sua conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva derivante dall'ammissione al controllo giudiziario si protrae, nel caso di sua conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2025.

* * *

Sentenza n. 116/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)*Considerato in diritto*

1. – Con l’ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 183 del 2024), il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, nella parte in cui dispone lo scioglimento per atto dell’autorità degli «enti cooperativi che si sottraggono all’attività di vigilanza», con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Sul presupposto che lo scioglimento autoritativo costituisca una sanzione amministrativa di carattere punitivo, il giudice a quo ritiene che la disposizione censurata violi, al metro degli artt. 3 e 45 Cost., il principio di proporzionalità anzitutto nell’accezione “ordinale”, prevedendo lo stesso trattamento per gli enti che non rispettano finalità mutualistiche e per quelli che si sottraggono ai controlli, nonostante la netta diversità del disvalore espresso dalle condotte rispettivamente sanzionate, poiché la sottrazione all’attività di vigilanza sarebbe solo strumentale alla verifica del possesso dei requisiti mutualistici, mentre non rappresenterebbe in alcun modo un indice della relativa mancanza.

La irragionevole assimilazione delle due fattispecie produrrebbe quindi il rischio che, per la mera sottrazione alla vigilanza, vengano sciolti enti cooperativi che esercitano la loro attività conformemente alle previsioni legali.

Secondo il Consiglio di Stato la disposizione censurata violerebbe il principio di proporzionalità anche nel suo profilo “cardinale”, in quanto, indipendentemente dalla individuazione di una ipotesi di raffronto, la misura in esame, automatica e non graduabile, raggiungerebbe un grado eccezionale di severità a fronte di una condotta non sintomatica dell’assenza dei requisiti mutualistici ed estrinsecatasi, come nel caso oggetto del giudizio principale, semplicemente non dando riscontro al revisore, senza comportamenti fraudolenti.

Lo scioglimento autoritativo, determinando il venir meno delle attività dell’ente, pregiudicherebbe dunque gli stessi interessi pubblici relativi al fenomeno cooperativo, ledendo in maniera eccessiva la posizione dei soci.

Sotto questo profilo, oltre ai già richiamati artt. 3 e 45 Cost., sarebbe anche violato l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 3 CEDU, espressivo del divieto di pene evidentemente sproporzionate, e all’art. 1 Prot. addiz. CEDU.

La disposizione censurata contrasterebbe altresì con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, paragrafo 3, e 17 CDFUE, previsioni che, rispettivamente, riflettono i menzionati principi convenzionali.

[omissis]

3. – All'esame nel merito delle questioni è opportuno premettere un inquadramento sistematico.

L'art. 45, primo comma, Cost. stabilisce: «[l]a Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità».

Non si tratta di una disposizione comune nel panorama comparatistico: una tale valorizzazione trova infatti la sua giustificazione negli strati profondi della società di allora, che metteva di fronte ai costituenti l'imponente movimento cooperativo sviluppatosi in Italia a partire dalla metà dell'Ottocento.

Si trattava di un movimento con caratteristiche del tutto peculiari, in quanto non legato a uno degli specifici modelli che si erano via via sviluppati all'estero, poiché in realtà li aveva progressivamente abbracciati tutti, iniziando dalle cooperative di consumo, per proseguire con quelle di produzione e lavoro, quindi con le banche popolari, le casse rurali, le mutue assicuratrici, i consorzi agrari e le cooperative agricole.

Nella vita degli italiani si era quindi radicata una realtà cooperativa che operava in modo apprezzato negli ambiti più vari e che era largamente trasversale: erano fiorite cooperative social-comuniste, cattoliche e repubblicane, con le loro separate centrali cooperative e reti di imprese.

Proprio queste caratteristiche permisero al movimento cooperativo di essere fortemente valorizzato in Assemblea costituente, come emerge sin dalla relazione introduttiva svolta nella Terza sottocommissione dall'on. Emilio Canevari, dove si precisò che «[l]a cooperazione, con le sue organizzazioni basate sui principi della mutualità e ispirate ad alte finalità di libertà umana, costituisce un efficace mezzo di difesa dei produttori e dei consumatori dalla speculazione privata, e di elevazione morale e materiale delle classi lavoratrici».

3.1. – L'art. 45, primo comma, Cost. si colloca all'interno di una visione pluralistica del sistema economico, completandone il quadro della disciplina costituzionale, che risulta tracciato, nelle sue linee portanti, dagli artt. 41, 42 e 43.

Con una sostanziale peculiarità: mentre rispetto all'iniziativa economica privata l'«utilità sociale» si pone come principio limitante, alla cooperazione la Costituzione «riconosce» una «funzione sociale», individuandola quindi come connaturale a questo modello organizzativo, in quanto generativo di democrazia economica e mutualità.

Tale funzione sociale si estrinseca, infatti, «nella congiunta realizzazione del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa» (sentenza n. 408 del 1989).

In questi termini, il valore della cooperazione, che ne giustifica la promozione, sta nella capacità di unire strutturalmente all'aspetto economico quella

funzione sociale che i costituenti consideravano necessaria per la promozione del lavoro e la realizzazione del bene comune.

3.2. – Il mandato costituzionale a promuovere e favorire l'incremento della cooperazione con i mezzi più idonei mantiene oggi una sua perdurante attualità.

L'impresa cooperativa, ascrivibile all'ambito dell'economia civile, rappresenta infatti una forma avanzata di impresa anche in sistemi socialmente evoluti, che non è surrogabile dal nuovo fenomeno delle società benefit – figura istituita dall'art. 1, comma 376, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» –, che perseguono, nell'esercizio dell'attività d'impresa, oltre allo scopo di lucro, anche una o più finalità di beneficio comune, funzionale a determinare un impatto responsabile, sostenibile e trasparente sulle persone, sull'ambiente e sulla società.

A contraddistinguere l'impresa cooperativa sono, infatti, elementi del tutto peculiari: la mutualità, che ne costituisce la missione fondante, ricollegandosi ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, e la democraticità, che ne informa il modello di governance.

La riforma del diritto societario operata dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366) ha valorizzato sia l'elemento della democraticità, con riguardo ai principi della "porta aperta" (art. 2528 cod. civ.) e del voto *per capita* (art. 2538, comma 2, cod. civ.), sia quello della mutualità (art. 2511 cod. civ.).

L'art. 1, comma 464, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», disciplinando il principale vantaggio tributario della società cooperativa, cioè la detassazione degli utili destinati a riserva indivisibile, ha poi reso palese la fondamentale differenza tra le società cooperative e le altre imprese, perché solo le prime, accantonando nel patrimonio sociale risorse necessariamente sottratte al godimento dei soci, «si configurano come enti di creazione di ricchezza intergenerazionale, devoluta tramite i fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione» (sentenza n. 93 del 2022), nell'ottica della mutualità esterna o di sistema, volta a sostenere la cooperazione nella sua globalità (sentenza n. 150 del 2022).

3.3. – Tuttavia, nonostante questi caratteri, che ne rendono perdurante e attuale la specifica funzione sociale, oggi il modello cooperativo sta attraversando una grave crisi, attestata dal tasso di crescita ormai da alcuni anni costantemente negativo, a dispetto di quello del totale delle imprese, che, escluso il periodo pandemico, è positivo: in sostanza, il modello cooperativo non sembra attirare più come forma di impresa.

Anche con riguardo al fatturato, la relazione al Parlamento sulla cooperazione per gli anni 2018-2021 segnala una consistente flessione del settore, iniziata già prima della ulteriore frenata registrata nel 2020 (Ministero delle

imprese e del made in Italy, «Relazione sull'attività svolta in favore della cooperazione», anni 2018-2021, presentata il 30 dicembre 2022, pag. 9).

A determinare tale fenomeno, rilevato negli ultimi anni, concorrono senza dubbio plurimi fattori, ma tra questi riveste un ruolo anche l'assetto legislativo, nel quale, a fronte della perdita di peso dei vantaggi fiscali, sono state introdotte normative non particolarmente incentivanti per questa tipologia di impresa, come quelle per contrastare la nascita di "false cooperative" – quale l'abolizione della figura dell'amministratore unico di cooperativa – e quelle che hanno favorito la nascita di modelli di impresa "quasi concorrenti", prevedendo e disciplinando altre tipologie societarie, in particolare le società a responsabilità limitata semplificate e le società benefit in forma di società di capitali.

In questi termini, la legislazione stenta a favorire realmente l'«incremento» della cooperazione «con i mezzi più idonei» secondo il mandato dell'art. 45 Cost.

Proprio al rischio di un *chilling effect* fa, invero, riferimento l'ordinanza di rimessione nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale della norma censurata, laddove evidenzia che un «sistema così draconiano» – frutto, come si vedrà, della recente evoluzione legislativa – rischierebbe di determinare «un effetto di deterrenza rispetto all'esercizio di un'attività che non solo integra un diritto costituzionalmente garantito dei consociati (l'organizzazione dell'impresa), ma che assume anche una peculiare rilevanza sociale, come espresso dall'art. 45 della Costituzione e dalle ulteriori previsioni che [...] trovano realizzazione nella dimensione collettiva cooperativista (diritto al lavoro, sviluppo della personalità umana e della Società, tutela della piccola proprietà, tutela del credito e del risparmio, etc.)».

4. – Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 45, primo comma, Cost., con assorbimento dell'altro parametro evocato.

La misura censurata si inserisce nel ventaglio dei provvedimenti sanzionatori amministrativi che l'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002 individua come possibili effetti della vigilanza sugli enti cooperativi e si colloca al grado massimo di afflittività, determinando autoritativamente lo scioglimento dell'ente.

Anche a essa è quindi applicabile il «principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito» (sentenza n. 266 del 2022).

4.1. – La valutazione di legittimità costituzionale si deve strutturare verificando, innanzitutto, la finalità perseguita dal legislatore, che appare, in astratto, legittima: la vigilanza cooperativa «è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici», come enuncia l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2002, e la disposizione censurata declina la previsione costituzionale degli «opportuni controlli» (art. 45, primo comma, Cost.) finalizzati ad assicurare che gli enti cooperativi mantengano sempre il carattere e le finalità della cooperazione.

Tuttavia, essa impone lo scioglimento dell'ente, ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* cod. civ., con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio

ai fondi mutualistici, al verificarsi di qualsiasi condotta di inadempimento all'obbligo di consentire l'attività di vigilanza: è in questa prospettiva, in sostanza, che il rimettente lamenta la violazione del principio di proporzionalità, rilevando che la mera sottrazione alla vigilanza, che di per sé non è indicativa della mancanza dei requisiti mutualistici, nella disposizione censurata viene irragionevolmente assimilata alla situazione, di ben diverso disvalore, dell'ente che risulti effettivamente privo degli stessi all'esito dei controlli eseguiti.

A tale argomento l'Avvocatura generale dello Stato oppone che la situazione di sottrazione all'attività di vigilanza costituirebbe per il legislatore «una presunzione *iuris et de iure* di mancanza dello scopo mutualistico», giustificando gli effetti previsti dalla disposizione censurata.

4.2. – Questa tesi non è condivisibile e rivela, in concreto, l'impossibilità di superare i test di connessione razionale e di necessità.

Posto che la disposizione censurata, al primo periodo, mantiene fermo «quanto previsto dall'articolo 2638, secondo comma, del codice civile», il quale sanziona penalmente i comportamenti dolosi di ostacolo all'attività di vigilanza, la misura dello scioglimento anticipa senza adeguata giustificazione la soppressione dell'ente cooperativo rispetto all'accertamento della mancanza dei requisiti mutualistici.

È bensì vero che alcune modalità di sottrazione, verosimilmente realizzate per evitare che l'attività di vigilanza disveli la reale mancanza dei requisiti mutualistici, potrebbero presentare una precisa valenza sintomatica di questa situazione.

Resta il fatto, però, che la condotta sanzionata risulta quanto mai ampia, ricomprendendo non solo le condotte attive e fraudolente ma anche quelle omissive e soltanto negligenti, dal significato molto meno univoco.

Inoltre, in base alle modalità impartite per lo svolgimento della vigilanza (risalenti nel tempo e oggi contenute nell'art. 8 dei due decreti del Ministro delle imprese e del made in Italy, entrambi in data 5 marzo 2025, aventi a oggetto le modalità di svolgimento e l'approvazione della modulistica relative, rispettivamente, alla revisione e alla ispezione straordinaria degli enti cooperativi), a integrare la condotta sanzionata è sufficiente, come del resto è avvenuto nella fattispecie alla base del giudizio a quo, la semplice mancata risposta alla comunicazione di avvio dell'attività di vigilanza e alla successiva diffida, entrambe inviate sulla casella PEC dell'ente sottoposto al controllo, senza che sia nemmeno necessario un accesso fisico dell'incaricato presso la sede sociale.

In tal modo, anche la condotta meramente omissiva e negligente del legale rappresentante nel monitorare la PEC, viene a risultare assimilata alla situazione sostanziale della mancanza dei requisiti mutualistici.

La disposizione censurata è quindi idonea a determinare lo scioglimento per atto d'autorità persino di cooperative che, ove sottoposte a revisione, risulterebbero in possesso dei requisiti mutualistici.

In quest'ottica, appare evidente che, decretando lo scioglimento dell'ente

cooperativo che si sottrae all'attività di vigilanza, il legislatore abbia rinunciato a ricorrere ai *least restrictive means*, ovvero a strumenti più flessibili che sarebbero stati comunque in grado di dare attuazione in via coattiva alla funzione pubblica di controllo e di superare l'ostacolo ad essa frapposto.

Nel quadro normativo precedente al d.lgs. n. 220 del 2002, la prassi amministrativa, in assenza di una disciplina di fonte primaria della condotta di sottrazione all'attività di vigilanza, aveva, del resto, seguito un approccio conservativo, applicando la meno grave sanzione della sottoposizione alla gestione commissariale, che determina la sostituzione dell'organo amministrativo con un commissario nominato dall'autorità di vigilanza.

Tra il 2012 e il 2018, inoltre, il legislatore aveva previsto che la suddetta condotta venisse colpita, anziché con lo scioglimento, con una sanzione amministrativa soltanto pecuniaria (in forza del comma 5-ter dell'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002, nella formulazione in vigore fino al 31 dicembre 2017).

Infine, una conferma della possibilità di ricorrere a misure meno incisive, pur sempre adeguate a tutelare la legittima finalità perseguita, si rinviene nella vigente disciplina del settore delle imprese sociali, sottoposte al potere ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infatti, «[i]n caso di ostacolo allo svolgimento dell'attività ispettiva [...], il Ministero vigilante può nominare un commissario *ad acta*, anche nella persona del legale rappresentante dell'impresa sociale, che affianchi gli organi dell'impresa sociale e provveda allo specifico adempimento richiesto», secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106».

4.3. – La disposizione censurata non supera neanche il test di proporzionalità in senso stretto, dato il particolare *favor* con cui invece la Costituzione, come si è descritto, valorizza il fenomeno cooperativo; al contrario del mandato costituzionale, la disposizione censurata rischia, in effetti, di favorire il *chilling effect* prefigurato dal rimettente.

Inoltre, non è dubitabile che la sanzione in questione, determinando la cessazione dell'attività dell'ente cooperativo, finisce per incidere pesantemente anche sulla sfera delle persone fisiche che lo compongono, sia interrompendo l'esercizio del diritto di svolgere attività di impresa in forma cooperativa e di fruire dei connessi servizi mutualistici, sia, nei casi in cui il socio presti attività lavorativa nella cooperativa, precludendogli la possibilità di esercitare il suo diritto al lavoro.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte stigmatizzato la grave incidenza che il diritto al lavoro della persona può subire proprio per effetto di una sanzione amministrativa di particolare rigore (sentenze n. 266 e n. 246 del 2022 e n. 68 del 2021, tutte relative alla revoca della patente di guida).

Pertanto, nonostante la condotta sanzionata sia riconducibile al solo legale rappresentante (in quanto è lui che si “sottrae”, non consentendo lo svolgimen-

to dell'attività di vigilanza), gli effetti dello scioglimento si ripercuotono sull'intera compagine cooperativa, ovvero su tutti i soci.

La previsione automatica e rigida dello scioglimento dell'ente cooperativo determina, in altre parole, gravi conseguenze sui diritti fondamentali dei soci, i quali potrebbero persino ignorare l'avvio dell'attività di vigilanza e la mancata collaborazione prestata dal legale rappresentante; oltre che possibili rilevanti ripercussioni sugli altri *stakeholders*.

5. – Le considerazioni appena svolte conducono a ritenere fondate anche le censure che il Consiglio di Stato ha sollevato ravvisando nella misura dello scioglimento una sanzione caratterizzata da una sproporzione intrinseca, o cardinale, in quanto «automatica e non graduabile».

La giurisprudenza di questa Corte ha, infatti, ritenuto che «previsioni sanzionatorie rigide [...], che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un'adeguata giustificazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 266 del 2022 e n. 212 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2023).

Nella specie, l'unica risposta attualmente prevista a qualsiasi condotta di sottrazione è lo scioglimento dell'ente cooperativo, con conseguente devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici costituiti dalle associazioni nazionali di rappresentanza.

Tuttavia, all'interno della vasta gamma di condotte astrattamente ricomprese dalla disposizione è dato ravvisare un insieme di fatti concreti per i quali tale conseguenza risulta non adeguatamente correlata alla gravità dell'illecito commesso, potendo questo derivare da un comportamento meramente omissivo e non necessariamente doloso del legale rappresentante, in ipotesi rimasto inerte a fronte delle due comunicazioni formali inviate a mezzo PEC dal revisore alla cooperativa.

L'unica sanzione applicabile finisce quindi per omologare condotte sia attive e intenzionali, sia, soprattutto, omissive e soggettivamente soltanto colpose.

6. – Una volta riscontrata la fondatezza delle questioni, si deve considerare che una pronuncia meramente ablativa determinerebbe un «insostenibile vuoto di tutela» (*ex plurimis*, sentenza n. 46 del 2024), in contraddizione anche con la stessa previsione costituzionale che richiede la previsione di opportuni controlli affinché siano assicurati il carattere e le finalità delle imprese cooperative.

Risulterebbe, infatti, inefficace, a tali fini, la sola misura, enunciata nel primo periodo del censurato art. 12, comma 3, della cancellazione dell'ente, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi, che, peraltro, in realtà non è mai stato istituito.

È quindi imprescindibile fare ricorso, per non lasciare priva di tutela l'esigenza di apprestare una sanzione alle condotte di sottrazione all'attività di

vigilanza sugli enti cooperativi, a una pronuncia che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione.

Al riguardo, pare congrua la soluzione proposta dallo stesso Consiglio di Stato rimettente, volta a individuare la sanzione in quella della gestione commissariale di cui all'art. 2545-*sexiesdecies* cod. civ.: all'ultimo comma, questo prevede – a seguito della novella introdotta dall'art. 1, comma 936, lettera c), numero 3), della legge n. 205 del 2017 – che l'organo nominato dall'autorità pubblica si sostituisce a quelli dell'ente, anche «limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati».

Questa misura, per un verso, può dirsi pre-data, traendosi dal medesimo ambito della vigilanza sugli enti cooperativi; per altro verso, rappresenta il provvedimento sanzionatorio immediatamente meno grave dello scioglimento, potendosi così ritenere mantenuta l'indicazione legislativa per un trattamento di rigore da riservare alle condotte di sottrazione ai controlli.

In ogni caso, la sostituzione dell'organo di amministrazione, nei termini indicati, consente lo svolgimento dell'attività di vigilanza, dal quale potrebbe emergere che l'ente debba comunque essere sciolto per atto dell'autorità, ricorrendo una delle fattispecie autonomamente considerate dall'art. 2545-*septiesdecies* cod. civ.; ma non si esclude che invece tale sostituzione permetta di accertare il genuino rispetto delle finalità mutualistiche.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, nella parte in cui prevede che agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza «[s]i applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-*septiesdecies* del codice civile e dell'articolo 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), del codice civile» anziché prevedere che l'autorità di vigilanza nomina un commissario ai sensi dell'articolo 2545-*sexiesdecies* del codice civile, anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati.

Tale soluzione si pone nell'orizzonte delle soluzioni «costituzionalmente adeguat[e]» (sentenza n. 40 del 2019), in quanto tratta da discipline già esistenti, che in ogni caso lascia però ferma «la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali» qui considerati (sentenza n. 46 del 2024).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo

periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»), nella parte in cui prevede che agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza «[s]i applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-*septiesdecies* del codice civile e dell'articolo 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera *d*), del codice civile» anziché prevedere che l'autorità di vigilanza nomina un commissario ai sensi dell'articolo 2545-*sexiesdecies* del codice civile, anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2025.

* * *

Sentenza n. 134/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 6 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 14 della legge reg. Calabria n. 36 del 2024.

Tale disposizione stabilisce: «1. È vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici. 2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, gli impianti di potenza eccedente i 10MWatt termici, di cui al comma 1, sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola alla presente disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione».

2. – A parere del ricorrente, l'impugnato art. 14, commi 1 e 2, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», perché contrasterebbe con i relativi principi fondamentali, che precluderebbero alle regioni la possibilità sia di individuare direttamente con legge, anziché all'esito di apposita istruttoria all'interno di un procedimento amministrativo, le aree inidonee alla installazione e all'esercizio degli impianti FER, sia di prevedere divieti generalizzati alla loro realizzazione.

Risulterebbe, in secondo luogo, leso l'art. 117, primo comma, Cost., dal

momento che la disposizione impugnata comprometterebbe la realizzazione del principio della massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

Sarebbe, in terzo luogo, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la disciplina impugnata, innanzitutto, altererebbe il punto di equilibrio individuato dal legislatore statale tra l'esigenza della tutela ambientale e quella della massima diffusione delle energie rinnovabili; inoltre, confliggerebbe con l'art. 11 della legge n. 394 del 1991, il quale, prevedendo che «l'esercizio delle attività consentite» all'interno dei parchi nazionali sia disciplinato con regolamento adottato dall'ente parco (comma 1), imporrebbe una riserva di regolamento anche quanto ai divieti concernenti lo svolgimento di determinate attività, senza del resto contemplare, tra le attività vietate, l'installazione di impianti FER (comma 3).

Il comma 2 dell'impugnato art. 14, infine, violerebbe anche gli artt. 3 e 41 Cost.

Prescrivendo, per gli impianti già esistenti alimentati da biomasse, la riduzione della potenza eccedente i 10 MW termici, a pena di decadenza della relativa autorizzazione, la disposizione introdurrebbe una previsione, peraltro qualificabile quale norma provvedimento, che comprometterebbe il legittimo affidamento degli operatori del settore nella possibilità di continuare a esercitare alle medesime condizioni l'attività di produzione energetica e, quindi, la libertà di iniziativa economica privata.

[*omissis*]

9. – Le medesime ragioni prima esposte ai punti da 7 a 7.2. conducono a ritenere fondata anche la censura statale di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. a opera dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, dal momento che anch'esso si traduce in un divieto assoluto di esercizio per gli impianti già esistenti che non adeguino la potenza generata al limite dei 10 MW entro sei mesi.

In relazione a tale disposizione è fondata anche la censura statale prospettata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

Benché, infatti, il novellato art. 41, secondo comma, Cost. preveda ora tra i principi limitanti l'iniziativa economica privata anche l'«ambiente», qui rileva che la previsione regionale assume il carattere di legge provvedimento, poiché è riferibile unicamente alla centrale del Mercure (che oggi è il solo impianto a biomasse collocato in un parco nazionale o regionale calabrese) e risulta, quindi, destinata a incidere «su una singola posizione giuridica (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), “attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa” (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017)» (sentenza n. 186 del 2022).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio

stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (sentenze n. 186 del n. 2022 e n. 49 del 2021; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012).

La disposizione regionale non supera questo tipo di sindacato, perché trasmoda in una disciplina lesiva del legittimo affidamento.

È pur vero che secondo consolidata giurisprudenza costituzionale questo è «soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 182 del 2022) e che in riferimento «ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria [...] il legislatore dispone di ampia discrezionalità» (sentenza n. 36 del 2025).

Tuttavia, nel caso in questione, data anche la brevità del termine richiesto per l'adeguamento (sei mesi) alla riduzione di potenza, la norma impugnata non si giustifica adeguatamente rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *[omissis]*
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024;
- 3) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2025.

* * *

Sentenza n. 143/2025 (Pres. Amoroso; Red. Pitruzzella)

Considerato in diritto

1. – Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 24 del 2025), il TAR Liguria, sezione seconda, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e secondo comma, lettera *l*), Cost., «nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo quella della insostenibilità economica dell'attività».

1.1. – La disposizione censurata consente ai proprietari degli immobili assoggettati al vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare in qualsiasi

momento, in forma individuale e/o aggregata, al comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo, corredata dall'indicazione della destinazione d'uso che si intende «insediare».

Lo svincolo presuppone la «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», riconducibile ad almeno uno dei seguenti fattori: «a) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche; b) collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa».

1.2. – La previsione in esame, in primo luogo, porrebbe limiti irragionevoli e sproporzionati alla libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.), impedendo all'imprenditore di compiere le scelte organizzative fondamentali e subordinando la facoltà di rimuovere il vincolo a presupposti quanto mai rigidi, senza alcuna valutazione dei possibili usi alternativi dell'immobile.

Tali limitazioni contrasterebbero, inoltre, con gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto implicherebbero «una compressione considerevole delle facoltà di godimento del bene» e conformerebbero in modo penetrante le prerogative dominicali, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disciplina regionale, nel configurare, per un tempo indefinito, un vincolo sostanzialmente espropriativo, violerebbe anche le garanzie sancite dall'art. 42, terzo comma, Cost.

Infine, l'assetto definito dal legislatore regionale travalicherebbe i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e confliggerebbe, pertanto, con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

[*omissis*]

3. – La questione è fondata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

4. – Il vincolo di destinazione alberghiera mira a tutelare il settore turistico, strategico per l'economia nazionale e per l'occupazione, e salvaguarda la funzione di immobili essenziali per un equilibrato sviluppo del mercato.

Questa Corte ha ricondotto l'originaria disciplina statale del vincolo, contraddistinta da un avvicinarsi di proroghe nel periodo della ricostruzione postbellica, ai programmi e ai controlli che la legge determina per indirizzare l'attività economica e coordinarla a fini sociali, in applicazione dell'art. 41, terzo comma, Cost. (sentenza n. 4 del 1981, punto 1 del *Considerato in diritto*).

Tale correlazione è confermata dall'art. 8, primo comma, della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenzia-

mento e la qualificazione dell'offerta turistica), che individua lo scopo del vincolo nella conservazione e nella tutela del patrimonio ricettivo, «in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale».

Ai medesimi principi non può che ispirarsi la legislazione delle regioni, oggi chiamata a disciplinare tale aspetto nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo (art. 117, quarto comma, Cost.) e di quella concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.).

5. – Per giurisprudenza costante di questa Corte, ben può il legislatore apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all'utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue (sentenze n. 150 del 2022, punto 7.2. del *Considerato in diritto*, n. 218 del 2021, punto 8.2. del *Considerato in diritto*, e n. 47 del 2018, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

6. – In questa prospettiva, il vincolo di destinazione, proprio per le finalità che persegue, non si può risolvere nella prosecuzione coattiva di un'attività economica, anche quando tale attività cessi di essere vantaggiosa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 23 novembre 2018, n. 6626).

Gli obiettivi di salvaguardia dell'integrità del patrimonio turistico-ricettivo e dei livelli occupazionali del settore, pur prioritari per la collettività, non possono, dunque, «escludere qualunque rilevanza alla circostanza che sia venuta meno la convenienza economico-produttiva dell'impresa alberghiera» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 25 marzo 2021, n. 475).

Il legislatore statale, nella disciplina organica dettata dalla legge n. 217 del 1983, ha identificato il punto di equilibrio nella definizione di presupposti tassativi, legati alla comprovata «non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva» (art. 8, quinto comma).

Pertanto, nell'indispensabile valutazione in concreto delle giustificazioni sottese all'istanza di svincolo, non si possono non ponderare le possibili ripercussioni negative della prosecuzione dell'attività alberghiera (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 febbraio 2025, n. 1585).

7. – Dai principi richiamati si discosta la disposizione sottoposta all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

Colgono nel segno, pertanto, le censure del rimettente, nel prospettare «un assetto irragionevole degli interessi contrapposti», lesivo, in pari tempo, degli artt. 3 e 41 Cost.

8. – La previsione censurata, pur ammettendo la rimozione del vincolo nell'ipotesi di «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», la condiziona a requisiti che ne rendono difficilmente praticabile l'attuazione.

A tale riguardo, viene in rilievo l'«oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di

vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche» (art. 2, comma 2, lettera *a*, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

In alternativa, il legislatore regionale valorizza l'inadeguatezza connessa con la «collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa» (art. 2, comma 2, lettera *b*, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

La sopravvenuta inadeguatezza rispetto alle esigenze del mercato, pur intesa in senso ampio, non include tutte le ipotesi di carente convenienza economico-produttiva.

Pertanto, la disciplina regionale delimita la nozione di inadeguatezza, ancorandola all'impossibilità di realizzare gli interventi di adeguamento complessivo sull'immobile. Tale indice, tuttavia, non esaurisce la vasta gamma di situazioni concrete in cui la prosecuzione dell'attività non è più conveniente.

Quanto alla fattispecie delineata dall'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, il legislatore reputa di per sé idoneo un gran numero di luoghi e circoscrive l'ipotesi della posizione sfavorevole dell'immobile entro confini angusti, di difficile riscontro empirico alla luce della peculiare morfologia del territorio ligure.

È agevole, dunque, ipotizzare situazioni di comprovata insostenibilità economica dell'attività alberghiera anche quando non si possano invocare le fattispecie enucleate dal legislatore regionale.

9. – L'obbligo di proseguire l'attività, anche quando sia gravata da perdite e da oneri esorbitanti, pregiudica l'interesse del singolo operatore economico e non apporta alcun vantaggio alla collettività.

10. – L'irragionevolezza dell'assetto così congegnato si apprezza anche da una diversa angolazione.

Nel relegare a ipotesi marginali il mutamento della destinazione alberghiera, la disciplina censurata vanifica la valutazione della perdurante convenienza economico-produttiva, coesistente alla libertà tutelata dall'art. 41 Cost., e inibisce all'amministrazione ogni apprezzamento di usi alternativi dell'immobile vincolato, anche quando siano più vantaggiosi e rispondenti all'utilità sociale.

Inoltre, un vincolo configurato in termini oltremodo restrittivi rischia di frustrare le finalità che ne giustificano l'introduzione e di produrre conseguenze antitetiche, distogliendo gli imprenditori dal mercato turistico-ricettivo e disperdendo quel patrimonio di valori che una razionale espansione del turismo aggrega e rafforza.

11. – Le limitazioni sancite dal legislatore regionale contravvengono, infine,

al canone del “minimo mezzo”, che prescrive di privilegiare, tra tutte le misure, quelle idonee a determinare il minor sacrificio degli interessi contrapposti.

Un vincolo di destinazione, concepito come tendenzialmente immutabile, non incide su profili circoscritti e secondari della libertà d’iniziativa economica privata, ma ne sacrifica il nucleo essenziale, in quanto preclude all’imprenditore la facoltà di adottare scelte organizzative qualificanti.

Nel disconoscere un appropriato rilievo alla sopravvenuta insostenibilità dell’attività, la disciplina in esame si rivela sproporzionata rispetto all’obiettivo di assicurare l’efficienza del mercato turistico e di salvaguardare tutti gli interessi, occupazionali e culturali, che gravitano attorno ad esso.

Si deve rilevare, a tale riguardo, che il richiamo alla non convenienza economico-produttiva non giustifica qualsivoglia scelta dell’imprenditore, ma assurge a parametro selettivo rigoroso, che dev’essere valutato in chiave oggettiva, con riferimento alle effettive potenzialità economiche dell’impresa e alle caratteristiche della realtà in cui essa opera.

Il legislatore regionale, inoltre, già circonda di cautele la facoltà di chiedere la rimozione del vincolo.

Per un verso, è ineludibile la valutazione della specifica destinazione d’uso che si intende imprimere all’immobile e, in tale contesto, rileva anche la salvaguardia dei preminenti interessi di tutela dell’ambiente e di un ordinato governo del territorio.

Per altro verso, allo svincolo fa riscontro la restituzione delle agevolazioni eventualmente percepite (art. 6, comma 1, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

La legge regionale, dunque, già appresta i necessari rimedi per arginare un uso improprio della facoltà di svincolo, in contrasto con le finalità d’interesse generale.

In questa prospettiva, l’irrilevanza della sopravvenuta insostenibilità economico-produttiva, nell’ampio novero di ipotesi che esulano dalle fattispecie tipizzate dal legislatore regionale, stride con il principio di proporzionalità e svislisce quell’apprezzamento concreto e puntuale che la Carta fondamentale considera indefettibile per un vincolo di destinazione particolarmente incisivo.

12. – Si deve dichiarare, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, nel testo sostituito dall’art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 2013, nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d’uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d’uso che si intende insediare, nell’ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali) e ulteriori disposizioni in materia di alberghi», nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2025.

* * *

Sentenza n. 147/2025 (Pres. Amoroso; Red. Patroni Griffi)

Considerato in diritto

1. – Il Consiglio di Stato, sezione quinta, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe (reg. ord. n. 9 del 2025) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e dell'art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, con i quali, per i concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto, è stato differito il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali, rispettivamente, per l'anno 2020 e per l'anno 2021. In entrambi i casi, detto termine è stato differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF, da perfezionarsi entro il 31 luglio 2020 (prima disposizione censurata) e, poi, entro il 31 luglio 2021 (seconda disposizione censurata).

1.1. – Il giudice rimettente deve fare applicazione di entrambe le disposizioni perché è chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione, da parte della concessionaria autostradale RAV, di due distinte note del concedente MIT, le quali, sulla base delle norme censurate, non hanno riconosciuto alla ricorrente l'adeguamento annuale delle tariffe relative all'autostrada Aosta-Trafo del Monte Bianco per gli anni 2020 e 2021, nella percentuale di incremento richiesta.

Per il giudice *a quo*, le disposizioni censurate sarebbero in contrasto –

secondo quanto si è ampiamente esposto nel *Ritenuto in fatto* – con plurimi parametri costituzionali (art. 77 Cost. e artt. 3, 41 e 97 Cost.) nonché, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., con il diritto dell’Unione europea (artt. 49, 56 e 63 TFUE; artt. 16 e 17 CDFUE, quest’ultimo da interpretarsi in coerenza con l’art. 1 Prot. addiz. CEDU).

[*omissis*]

3. – L’esame nel merito delle questioni non può prescindere da un’essenziale ricostruzione del complesso quadro, fattuale e normativo, entro il quale è insorto il contenzioso oggetto del giudizio *a quo* e in cui si inseriscono le disposizioni censurate.

3.1. – La delibera CIPE n. 39 del 2007 dispone che «la tariffa relativa a ciascun concessionario è adeguata annualmente» (punto 4.1.), sulla base di una formula tariffaria ivi definita. La Convenzione che regola la concessione di cui è titolare RAV – sottoscritta il 29 dicembre 2009 con ANAS spa, cui è successivamente subentrato il MIT, e approvata con atto legislativo (art. 8-*duodecies*, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante «Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee», convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101) – ribadisce e specifica quanto previsto dalla richiamata delibera CIPE (artt. 15 e 18).

L’art. 21, comma 5, del d.l. n. 355 del 2003, come convertito, dispone che le proposte di variazione tariffaria sono formulate dal concessionario al concedente entro il 15 ottobre di ogni anno; il MIT, con decreto ministeriale adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, approva o rigetta le variazioni proposte entro il successivo 15 dicembre.

Le delibere CIPE n. 39 del 2007 (al punto 5) e n. 27 del 2013 prevedono che la durata della concessione sia divisa in periodi regolatori di durata quinquennale, disciplinati da un Piano economico finanziario allegato a ciascuna convenzione. Tale Piano «ha la funzione di garantire l’equilibrio economico e finanziario dell’iniziativa [...] lungo tutto l’arco temporale della gestione [...]». Se la concessione si qualifica per il trasferimento del rischio operativo dal concedente al concessionario, il PEF è lo strumento mediante il quale si attua la concreta distribuzione del rischio tra le parti del rapporto, la cui adeguatezza e sostenibilità deve essere valutata dall’amministrazione concedente alla luce delle discipline tecniche ed economiche applicabili e sulla base delle eventuali prescrizioni che la stessa amministrazione ha dettato con la *lex specialis* della procedura per la selezione del concessionario» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 4 febbraio 2022, n. 795).

Il PEF è soggetto ad aggiornamento al termine di ogni periodo regolatorio, da concludersi – a seguito di interlocuzioni tra le parti – entro il 30 giugno del primo esercizio del nuovo periodo regolatorio (delibera CIPE n. 27 del 2013).

3.2. – Su questa disciplina del rapporto di concessione ha inciso l’istituzione

dell'ART, avvenuta ad opera dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Alla nuova Autorità di regolazione del settore, infatti, il legislatore ha attribuito la competenza a definire i «criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori» (art. 37, comma 2, lettera *b*); a «verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera *b*)» (art. 37, comma 2, lettera *c*); nonché, con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire «sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione» (art. 37, comma 2, lettera *g*).

Tali competenze, con l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sono state estese – mercé modifiche del citato art. 37 – anche alle concessioni già in essere.

Lo stesso d.l. n. 201 del 2011, per come modificato dal d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ha altresì previsto che, in relazione agli aggiornamenti alle convenzioni autostradali in essere, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti (come nel caso dell'aggiornamento del PEF), il concedente sente ART per i profili di competenza *ex* art. 37, comma 2, lettera *g*) (ovvero, per i sistemi tariffari); ART, eventualmente, detta prescrizioni cui deve adeguarsi il testo convenzionale; il concedente verifica l'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe (art. 43, commi 1 e 2-*bis*).

3.2.1. – ART ha esercitato le proprie competenze nel corso del 2019.

L'Autorità ha dapprima avviato il procedimento per stabilire il nuovo sistema tariffario di pedaggio (delibera n. 16 del 2019), indicando una consultazione pubblica sul documento, allegato alla delibera, concernente detto sistema tariffario. Successivamente, secondo quanto previsto nella delibera n. 16 del 2019, ha adottato una deliberazione conclusiva per ciascuna concessione: per quel che riguarda RAV, si tratta della delibera n. 64 del 2019, la quale espressamente prevede che il nuovo sistema tariffario si applichi con decorrenza dal 1° gennaio 2020 (punto 32.1. dell'Allegato A alla medesima delibera).

3.3. – Le disposizioni oggi censurate incidono sul quadro normativo sinora richiamato.

La prima di esse – l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e nel testo rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto sulla sua base è stata adottata la prima delle note ministeriali ivi impugnate – dispone quanto segue:

«3. Per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza, il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 è differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, dall'Au-

torità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Entro il 30 marzo 2020 i concessionari presentano al Concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari, riformulate ai sensi della predetta normativa, che annullano e sostituiscono ogni precedente proposta di aggiornamento. L'aggiornamento dei piani economici finanziari presentati nel termine del 30 marzo 2020 è perfezionato entro e non oltre il 31 luglio 2020».

L'effetto di tale disposizione per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è scaduto – quale è RAV, il cui PEF è scaduto a fine 2013 e, come risulta dagli atti e dalla discussione in udienza, mai è stato rinnovato – è, come osserva anche il rimettente Consiglio di Stato, triplice: i) differisce il termine per l'adeguamento delle tariffe per il 2020 «sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari»; ii) fissa al 30 marzo 2020 il termine per la presentazione delle proposte di aggiornamento dei PEF, che devono essere riformulate in conformità alle delibere dell'ART e che annullano le precedenti proposte di aggiornamento; iii) fissa al 31 luglio 2020 il termine per l'aggiornamento dei PEF: termine questo che, dunque, diventa anche il termine per l'adeguamento tariffario per il 2020.

La seconda delle disposizioni censurate – art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, rilevante nel giudizio *a quo* in quanto sulla sua base è stata adottata la seconda delle note ministeriali ivi impugnate – incide sul testo della prima disposizione censurata con due sostituzioni, laddove prevede che «le parole “relative all'anno 2020” sono sostituite dalle seguenti: “relative all'anno 2020 e all'anno 2021” e le parole “non oltre il 31 luglio 2020” sono sostituite dalle seguenti: “non oltre il 31 luglio 2021”».

In base a tale disposizione, pertanto: i) è ulteriormente differito il termine per l'adeguamento delle tariffe per il 2020; ii) è differito il termine per l'adeguamento delle tariffe per il 2021; iii) è ulteriormente differito al 31 luglio 2021 il termine per l'aggiornamento dei PEF, che funge anche da termine per l'adeguamento tariffario delle citate due annualità.

3.4. – Come ampiamente dà conto anche il giudice *a quo*, il legislatore, successivamente al d.l. n. 183 del 2020, come convertito, ha ulteriormente modificato il testo dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, spostando di volta in volta in avanti i termini per l'aggiornamento dei PEF e per l'adeguamento delle tariffe, anche di ulteriori annualità.

3.4.1. – Con l'art. 2, comma 1, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 15, il termine per l'aggiornamento dei PEF è stato differito

al 31 dicembre 2021; contestualmente, sono stati ulteriormente differiti anche i termini per l'adeguamento tariffario delle annualità 2020 e 2021 nonché «di quelle relative a tutte le annualità comprese nel nuovo periodo regolatorio».

3.4.2. – Con l'art. 24, comma 10-*bis*, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, il termine per l'aggiornamento dei PEF è stato differito al 31 ottobre 2022; conseguentemente, in ragione della modifica apportata dal poc'anzi richiamato d.l. n. 121 del 2021, come convertito, il termine per l'adeguamento tariffario degli anni 2020, 2021 e 2022 è stato differito al medesimo 31 ottobre 2022.

3.4.3. – Ancora, con l'art. 10, comma 4, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, il termine per l'aggiornamento dei PEF è stato differito al 31 dicembre 2023 e, conseguentemente, è stato differito il termine per l'adeguamento tariffario per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023.

3.4.4. – Con l'art. 8, comma 9, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, infine, il legislatore ha interamente sostituito l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, in questi termini:

«3. Entro il 30 marzo 2024 le società concessionarie per le quali è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale presentano le proposte di aggiornamento dei piani economico-finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché alle disposizioni emanate dal concedente. L'aggiornamento dei piani economico-finanziari, presentati entro il termine del 30 marzo 2024 conformemente alle modalità stabilite, è perfezionato entro il 31 dicembre 2024. Nelle more degli aggiornamenti convenzionali, le tariffe autostradali relative alle concessioni di cui al primo periodo sono incrementate nella misura del 2,3 per cento, corrispondente all'indice di inflazione previsto per l'anno 2024 dalla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2023. Gli adeguamenti, in eccesso o in difetto, rispetto ai predetti incrementi tariffari sono definiti in sede di aggiornamento dei piani economico-finanziari».

Con la novella, dal contenuto normativo in parte diverso rispetto a quello che esprimeva il testo sostituito, il legislatore, pertanto, ha differito al 31 dicembre 2024 il termine per l'adozione dei PEF, prevedendo che questi siano presentati, in conformità alle delibere dell'ART, entro il 30 marzo 2024; ha stabilito che, entro il termine del 31 dicembre 2024, devono essere adottati i

PEF il cui aggiornamento sia stato presentato «conformemente alle modalità stabilite»; infine, ha determinato un provvisorio incremento delle tariffe autostradali, posticipando al momento dell'aggiornamento dei PEF le variazioni tariffarie che possono dar luogo a una posta in eccesso o in difetto rispetto a quella forfettaria indicata *ex lege*.

3.5. – Il quadro normativo d'interesse è stato ulteriormente inciso con due diversi interventi legislativi, che non hanno interessato il testo dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato, ma dei quali pure è necessario dare conto.

3.5.1. – Con l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89 (Disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 120, è stato aggiunto il seguente comma 3-*bis* al richiamato art. 13 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato: «Entro il 31 luglio 2024 le società concessionarie per le quali interviene la scadenza del periodo regolatorio quinquennale nell'anno 2024 presentano le proposte di aggiornamento dei piani economico-finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché alle disposizioni emanate dal concedente. L'aggiornamento dei piani economico-finanziari, presentati entro il termine del 31 luglio 2024 conformemente alle modalità stabilite, è perfezionato entro il 31 dicembre 2024».

Con tale disposizione, il legislatore ha sostanzialmente applicato, anche ai concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale sarebbe giunto a scadenza nel corso dell'anno 2024, la disciplina di cui all'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato, espressamente riferita, come detto, ai soli concessionari il cui periodo regolatorio è già scaduto.

3.5.2. – Da ultimo, con la legge n. 193 del 2024, il legislatore è significativamente intervenuto sul settore delle concessioni autostradali.

Per quel che qui maggiormente interessa, ha previsto che il PEF sia predisposto dal concedente e che del pari sia il concedente a proporre le modifiche nel corso della durata della concessione; in entrambi i casi, è ribadita la competenza dell'ART a esprimere un parere (art. 9, commi 2 e 5). Quanto alle tariffe autostradali, è ribadita la competenza dell'ART a dettare il sistema tariffario applicabile (art. 12). Al contempo, sono stati ulteriormente modificati gli artt. 37, comma 2, lettera g), e 43, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sulla scia degli interventi precedenti che avevano già attribuito all'ART la competenza in materia tariffaria e di PEF sulle concessioni già in essere (art. 16, rispettivamente commi 3 e 4).

Contestualmente, è stato previsto che, alle procedure di aggiornamento dei

PEF delle società concessionarie per le quali, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 215 del 2023, era intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale, si applicano le disposizioni dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato (art. 14, comma 1); per le società concessionarie per le quali, successivamente all'entrata in vigore della legge, intervenga la scadenza del periodo regolatorio quinquennale, trova applicazione la disciplina recata dall'art. 14, comma 2.

4. – Tutti i richiamati interventi legislativi successivi alle disposizioni censurate non incidono sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato.

4.1. – Le disposizioni che, successivamente al d.l. n. 183 del 2020, come convertito, hanno modificato o sostituito l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sono state, invero, tutte adottate dopo le note ministeriali impugnate da RAV e dunque – come correttamente rileva lo stesso giudice rimettente, il quale peraltro osserva che esse, ulteriormente posticipando i termini, hanno avuto effetto «in termini peggiorativi sul differimento» già recato – sono insuscettibili di influire sul giudizio amministrativo.

4.2. – Del pari influenti sul giudizio *a quo* sono gli altri interventi legislativi, successivi alle disposizioni censurate, che hanno modificato il quadro normativo di riferimento.

Ciò vale, innanzitutto, per il nuovo comma 3-*bis* aggiunto all'art. 13 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato, che regola il procedimento per l'adozione dei PEF relativi a concessioni il cui periodo regolatorio quinquennale sarebbe scaduto nel corso del 2024, mentre le disposizioni censurate si applicano ai concessionari i cui PEF siano già venuti a scadenza.

Insuscettibile di incidere sulla rilevanza delle odierne questioni, poi, è la nuova disciplina in materia posta dalla legge n. 193 del 2024, in ragione della espressa disposizione transitoria recata dall'art. 14, comma 1, il quale, come si è poc'anzi detto, rende applicabile la disciplina di cui all'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come sostituito dal d.l. n. 215 del 2023, come convertito, alle procedure di aggiornamento dei PEF delle società concessionarie per le quali, alla data di entrata in vigore di tale ultimo decreto-legge, era intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale.

[*omissis*]

6. – Il Consiglio di Stato, poi, reputa le disposizioni censurate in contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost.

6.1. – Muovendo dall'osservazione per cui l'amministrazione, a fronte di termini ordinatori, ha sempre la potestà di provvedere anche ove questi siano decorsi, il giudice *a quo* osserva che le norme oggetto di scrutinio pregiudicano irragionevolmente la continuità dell'azione amministrativa, con violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Esse, infatti, producono conseguenze che non si sarebbero verificate ove fossero valse le «regole generali che informano i procedimenti amministrativi».

E ciò perché esse, da un lato, impongono un ritardo nel decidere sull'istanza di adeguamento tariffario e sull'aggiornamento del PEF e, per un altro, «non consentono o comunque posticipano e rendono maggiormente difficoltosa l'applicazione degli istituti che compulsano la conclusione dei procedimenti aventi termini (ordinatori) scaduti»; senza che tutto ciò sia funzionale a calmierare le tariffe, non solo in quanto la razionalizzazione di queste ultime era già stata operata dalle delibere dell'ART, ma anche perché il differimento del loro adeguamento – che dovrà tenere in conto quanto non già corrisposto a titolo di compensazione – altera «la corrispondenza fra fruizione del bene e pagamento del relativo pedaggio e ne allontana nel tempo la corrispondenza, potenzialmente riverberandosi sui fruitori futuri, che fruiscono di un bene che non corrisponde (più) a quello considerato nel pedaggio corrisposto».

Il mancato adeguamento tariffario e il mancato aggiornamento del PEF sarebbero, poi, «indice di una gestione non scrupolosa del rapporto concessorio», che si riverbera sulle prestazioni richieste al concessionario in ordine agli investimenti e, in ultima analisi, sull'idoneità e sicurezza dell'infrastruttura e sugli interessi dei fruitori del tratto autostradale.

6.2. – Le disposizioni censurate produrrebbero altresì conseguenze negative «sulla libertà d'impresa e sull'utilità sociale», violando l'art. 41 Cost.

Il differimento dei termini che esse determinano, infatti, «pregiudica le capacità programmatiche e di ottenimento delle risorse necessarie per lo svolgimento dell'attività di impresa». Il Consiglio di Stato osserva, in proposito, che l'incertezza creata dalla normativa censurata – peraltro reiterata nel tempo – impedisce l'organizzazione dell'attività d'impresa, che non può contare nell'immediato sulla provvista finanziaria, né sapere quando l'otterrà.

6.3. – Le questioni sono fondate.

6.3.1. – Concessioni come quelle in materia autostradale hanno natura contrattuale e trovano la loro fonte di disciplina nella relativa convenzione, che regola i rapporti tra concedente e concessionario.

È un fenomeno giuridico riconducibile al cosiddetto *government by contract*, nell'ambito del quale la funzione amministrativa è esercitata non per mezzo di un provvedimento, ma con l'adozione di un modulo consensuale, talora ritenuto dal legislatore più adatto per governare manifestazioni del reale complesse tanto sotto il profilo economico e sociale, quanto sotto il profilo delle dinamiche intercorrenti tra interesse pubblico e interessi dei privati. Non a caso, si tratta di rapporti contrattuali di grande rilievo per gli interessi del Paese, in ragione dell'impatto che essi hanno, come nella specie, sulla realizzazione di complesse infrastrutture essenziali, sui trasporti e sulla stessa competitività nazionale.

Da tale inquadramento del fenomeno discendono alcune considerazioni, attinenti sia all'esercizio della funzione amministrativa sia all'assetto dei rapporti quali delineati dal modulo consensuale adottato, riconducibile alla fattispecie un tempo significativamente denominata di concessione-contratto.

6.3.2. – Sul versante dell'azione amministrativa, le cui coordinate vanno rinvenute nell'art. 97 della Carta, va rilevato che il principio di continuità della stessa impone di evitare ogni ritardo che non sia strettamente funzionale alla salvaguardia dell'interesse pubblico cui è finalizzato il concreto procedimento e che possa pregiudicare, in tal modo ingiustificatamente, l'interesse dei privati. A fronte di un procedimento complesso ma analiticamente disciplinato, finalizzato a garantire l'equilibrio tra le parti insito nell'adozione del modulo consensuale (*recte*: contrattuale), risulta del tutto distonica una disposizione che, regolando direttamente quel procedimento, incide unilateralmente su un elemento della fattispecie, in senso sfavorevole per una sola delle parti. E appare significativo sottolineare che, in tal modo, il legislatore incide sfavorevolmente sulla parte privata e a vantaggio dell'amministrazione pubblica, operando in via legislativa quell'alterazione della parità delle parti tra amministrazione e privato che l'adozione in via amministrativa del modulo consensuale intendeva evitare.

Né tale alterazione della parità delle parti e conseguentemente dell'equilibrio contrattuale appare sorretta, nel caso in esame, da una idonea ragione di interesse pubblico.

L'esigenza, manifestata dalla difesa dell'interveniente, di assicurare l'applicazione del nuovo sistema tariffario a fronte di richieste asseritamente contrattanti con esso da parte della concessionaria, poteva già essere soddisfatta dall'applicazione delle delibere sia del CIPE sia dell'ART nel frattempo intervenute e avrebbe giustificato semmai un diniego di approvazione dei PEF non conformi alle stesse e dei conseguenti aumenti tariffari proprio sulla base di tale difformità, mentre – come si è visto – le delibere impugnate nel giudizio *a quo* sono motivate esclusivamente sulla base dell'intervenuto differimento dei termini in forza delle disposizioni censurate.

Per converso, come rilevato sia dal giudice *a quo* che da RAV, imponendo di non provvedere nei termini originariamente previsti sull'istanza di adeguamento tariffario e sull'aggiornamento del PEF, alla soluzione di continuità nell'esercizio dell'azione amministrativa e nell'ordinario svolgimento del rapporto contrattuale, si è aggiunto l'effetto di rendere sostanzialmente inoperanti gli istituti volti a favorire la conclusione di procedimenti il cui termine ordinario sia scaduto, a garanzia del buon andamento di tale azione amministrativa; con la conseguenza di produrre, a detrimento di quel buon andamento, la deresponsabilizzazione dei pubblici dipendenti e, soprattutto, la copertura in via legislativa di comportamenti della pubblica amministrazione astrattamente idonei a generare la sua responsabilità sul piano civilistico.

Gli illegittimi effetti determinati dalle disposizioni censurate, d'altra parte, sono stati accentuati dalle ulteriori dilazioni dei termini dettate dalla normativa successiva, le quali reiterano e consolidano l'alterazione della parità tra la parte pubblica e quella privata, senza che vi sia un interesse pubblico a sorreggere tale mutamento dell'equilibrio.

Non va da ultimo sottaciuto, anche sul piano della ragionevolezza, l'effetto

paradossale della censurata posticipazione dei termini procedurali, che non fa altro che alterare la corrispondenza tra fruizione del bene e pagamento del relativo pedaggio, in spregio del principio, posto a garanzia dell'utenza, del *pay for use*, tenendo immuni dagli aumenti delle tariffe proprio i fruitori, in un dato tempo, dell'infrastruttura, e potenzialmente riverberandosi, con i connessi aumenti, sui fruitori futuri.

6.3.3. – L'alterazione dell'equilibrio tra le parti risulta, d'altra parte, particolarmente accentuato sul versante del rapporto contrattuale che discende dalla concessione, con conseguente lesione dell'art. 41 Cost. Va infatti considerato che, in rapporti di tal genere, proprio per la importanza che essi rivestono e per gli interessi che intendono soddisfare, l'equilibrio contrattuale convenuto fra le parti assume massimo rilievo, in quanto funzionale a rendere l'esercizio della concessione in linea con gli interessi del Paese e nella piena garanzia dell'utenza.

Entro tale quadro, il legislatore non perde la possibilità di incidere sul rapporto concessorio, dettando una disciplina normativa in parte diversa da quella vigente all'epoca della stipula della convenzione. Vale in proposito quanto questa Corte afferma costantemente, ovvero che «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, [...] il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (sentenza n. 234 del 2020).

Ciò è valso particolarmente nel settore autostradale, ove «le concessioni in essere – per la quasi totalità assentite da decenni e senza l'esperimento di procedure concorsuali – sono il risultato di scelte effettuate con un'ottica non attenta all'efficienza del settore e delle gestioni», con un conseguente quadro «non sufficientemente trasparente sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti» (Corte dei conti, sez. centr. contr. amm. Stato, deliberazione n. 18/2019/G).

È sulla scia di valutazioni e considerazioni di questo genere, d'altra parte, che, come si è visto, il legislatore ha ritenuto di istituire un'Autorità di regolazione dei trasporti, affidandole competenze specifiche, da esercitare – si noti – anche in riferimento alle concessioni in essere, in ordine alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe autostradali, nonché alla verifica del rispetto di tali criteri da parte dei soggetti interessati. In presenza di rapporti concessori pluriennali concernenti la gestione di beni comuni di rilievo strategico, infatti, resta prioritario «garantire il rispetto di standard di efficienza ed economicità, a tutela dell'interesse degli utenti al mantenimento di adeguati

livelli qualitativi del servizio» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 maggio 2022, n. 3484).

Le disposizioni censurate pongono invece una disciplina che – pur non modificando *ex se* la regolazione del rapporto concessorio, in quanto apparentemente si limita a differire i termini per la conclusione dei procedimenti di adeguamento tariffario e di aggiornamento dei PEF – finisce per alterare irragionevolmente l'equilibrio contrattuale tra le parti, sbilanciandolo in favore di una di esse, l'amministrazione concedente, con ricadute negative sugli interessi tanto dei concessionari, quanto dell'utenza.

Il loro effetto sostanziale, infatti, è quello di “bloccare” – e far ripartire daccapo – il procedimento di aggiornamento dei PEF, spostando in avanti il termine per la sua conclusione, ulteriormente differito peraltro con interventi legislativi successivi. Così facendo, il legislatore legittima il silenzio-inadempimento del concedente – il quale, secondo quanto è emerso anche durante la discussione nell'udienza pubblica, allo stato mai ha espressamente rigettato una proposta di PEF – e contestualmente impedisce al concessionario di agire contro tale silenzio.

Incidendo in tal modo sulla relazione paritaria concessoria, in cui come detto sono prevalenti gli elementi del rapporto contrattuale rispetto a quelli autoritativi, non soltanto è lesa – come si è detto – il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che secondo una moderna concezione del potere pubblico impone che il relativo esercizio sia improntato ai canoni di correttezza e del giusto procedimento nonché al principio di doverosità della funzione amministrativa, ma possono determinarsi conseguenze di non poco momento sull'infrastruttura autostradale, sulla sua efficienza e sulla sua sicurezza, che necessitano di manutenzione e investimenti che vanno programmati.

Sotto questo profilo, infatti, l'aggiornamento del PEF e l'adeguamento annuale delle tariffe – che, nel contesto dell'innovato quadro normativo imperniato attorno alle competenze di ART in materia, sono posti in stretta correlazione tra loro – sono funzionali a consentire al concessionario di programmare le capacità di spesa e gli investimenti da effettuare sulla rete autostradale, in modo da assolvere efficientemente agli obblighi contrattuali derivanti dalla convenzione. Il differimento dei termini per la conclusione dei procedimenti qui in esame altera l'equilibrio contrattuale e impedisce al concessionario di avere la provvista finanziaria necessaria, minandone dunque la libertà di iniziativa economica privata.

6.3.4. – Lo sbilanciamento del rapporto concessorio così posto in essere non è funzionale neppure a impedire, secondo quanto affermato nelle difese dal Presidente del Consiglio dei ministri, un asserito aumento ingiustificato delle tariffe, sul presupposto che queste potessero essere calcolate sulla base dei vecchi criteri.

A escludere una tale evenienza stanno proprio l'istituzione dell'ART e la

successiva estensione delle sue competenze alle concessioni in essere, che hanno portato alle delibere del 2019, le quali hanno dettato criteri uniformi per il calcolo delle tariffe. Spetta ora a una efficace e doverosa interlocuzione tra le parti, ispirata al principio di buona fede, dare applicazione alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti, aggiornando i PEF e adeguando le tariffe secondo i criteri dettati da tali delibere.

Le disposizioni censurate – e quelle che ne sono seguite – hanno, invece, sistematicamente differito e diversamente scansionato la sequenza procedimentale, di natura contrattuale, in ordine all'aggiornamento dei PEF e all'adeguamento delle tariffe, trasformandola invero in una sequenza di non-provvedimenti.

L'esito è duplice. In primo luogo, si realizza un irragionevole blocco dell'attività amministrativa, che ha quale paradossale conseguenza quella di impedire di dare seguito a quel disegno del legislatore imperniato su tariffe omogenee, stabilite sulla base dei criteri dell'autorità di settore. In secondo luogo, viene a crearsi uno squilibrio tra le parti del rapporto concessorio: il concessionario è tenuto agli adempimenti di tutti gli obblighi inerenti alla concessione, e specificati nella convenzione, senza peraltro poter contare sulla provvista finanziaria che il sistema normativo gli garantisce in tempi prestabiliti; l'amministrazione concedente è esonerata, per un tempo limitato ma indefinito e comunque di significativa durata, dall'adempimento degli obblighi assunti nei confronti del concessionario, a garanzia delle esigenze economiche dell'impresa, e, correlativamente, della sicurezza dell'infrastruttura a tutela dell'utenza.

6.3.5. – Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, nonché del medesimo art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito.

Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate.

6.3.6. – La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle disposizioni che, incidendo sul testo originario dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, hanno ulteriormente differito i termini ivi previsti, così aggravando i vizi di costituzionalità in questa sede accertati. Gli atti legislativi in questione, nella loro sequenza, sono ancor più sintomatici del cattivo uso del potere legislativo sopra riscontrato.

Devono pertanto essere dichiarati costituzionalmente illegittimi anche l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, l'art. 24, comma 10-*bis*, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, e l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8 e nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 13, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5, del decreto-legge n. 183 del 2020, come convertito;

3) *dichiara* in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156;

4) *dichiara* in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 10-*bis*, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25;

5) *dichiara* in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14;

6) – 7) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2025.

* * *

Sentenza n. 184/2025 (Pres. Amoroso; Red. Buscema)*Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 8 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE; all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. in relazione agli artt. da 14 a 14-*quinquies*, 17-*bis* e 29, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui reca la disciplina della conferenza dei servizi e del silenzio assenso anche tra pubbliche amministrazioni; all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004; all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021 e agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m. 21 giugno 2024, nonché, all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

1.1. – Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove prevede che la nuova legge si applichi a tutto il territorio regionale «ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi». Secondo il ricorrente la disposizione si porrebbe in «aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, di certezza del diritto e del legittimo affidamento nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.», venendo a incidere in senso sfavorevole su procedimenti amministrativi di autorizzazione già avviati nel rispetto della normativa in quel momento vigente, o addirittura già conclusi. La medesima disposizione, peraltro, incidendo in senso restrittivo anche sul minimo di «aree idonee» all'installazione di impianti FER di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, violerebbe altresì l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi eurounitari di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

1.2. – Il secondo motivo di ricorso concerne l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale, introducendo un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come «non idonee», così come individuate negli Allegati A, B, C, D ed E, nonché nei successivi commi 9 e 11 del medesimo articolo, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del

2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m. 21 giugno 2024 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

1.3. – L'art. 1, comma 5, è altresì impugnato, con il terzo motivo di ricorso, nella parte in cui prevede, al secondo periodo, che il «divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge» e stabilisce, al terzo e quarto periodo, che «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia».

Tali disposizioni incorrerebbero nella violazione del principio di certezza del diritto, che vede, tra i propri corollari, la tutela del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost. e del principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

1.4. – Il ricorrente con il quarto motivo di ricorso censura, inoltre, il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, là dove introduce un criterio di «non idoneità», destinato a prevalere nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee. Tale norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

1.5. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il quinto motivo di ricorso, anche l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale stabilisce che «[g]li interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'articolo 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale».

Tale disposizione, oltre a ledere il principio del legittimo affidamento di cui all'art. 3 Cost., incorrerebbe nel vizio di violazione di principi eurounitari recepiti con il d.lgs. n. 199 del 2021, nella specie con l'art. 20, ai sensi del quale dalla qualificazione di non idoneità dovrebbe conseguire un aggravio del procedimento amministrativo e non una preclusione all'intervento.

1.6. – Il ricorrente, con il sesto motivo di ricorso, impugna altresì, l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*, ritenendo violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 (Procedure autorizzative per im-

pianti off-shore e individuazione aree idonee) del d.lgs. n. 199 del 2021, che recherebbe principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nell'ipotesi in cui si ritenga applicabile la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Secondo la prospettazione del ricorrente, l'art. 23 del richiamato decreto legislativo riconoscerebbe alle regioni esclusivamente la competenza per l'individuazione delle aree idonee e non idonee sulla terraferma, ma non anche per gli impianti *off-shore*, la cui individuazione spetterebbe allo Stato, all'esito di un percorso partecipato con le regioni.

1.7. – Infine, con il settimo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove introduce asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee.

Tali disposizioni, delineando un modello di procedimento autorizzatorio diffforme da quello previsto dalle leggi statali, sarebbero affette da vari vizi di legittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze che gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale riconoscono alla Regione autonoma Sardegna, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost.

[*omissis*]

5. – Prima di accedere al merito, è utile richiamare brevemente la normativa eurounitaria e nazionale in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili.

La transizione energetica è considerata uno dei pilastri della politica ambientale e della politica di sviluppo economico dell'Unione europea.

La strategia di promozione delle fonti di energia rinnovabili è stata dapprima definita, per quanto qui interessa, con la direttiva 2001/77/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, che ne ha dettato una ulteriore disciplina e che è stata a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/21/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. La strategia sulle fonti rinnovabili ha ricevuto, quindi, impulso con la direttiva 2018/2001/UE, da ultimo modificata, come più volte anticipato, dalla direttiva 2023/2413/UE, il cui decreto attuativo risulta in fase di approvazione.

Contestualmente, con la comunicazione dell'11 dicembre 2019 (*“Green Deal europeo”*), la Commissione europea ha delineato una strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione europea in una società dotata di un'economia che

«nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse».

In tale prospettiva, è stato emanato il regolamento n. 2021/1119/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento CE n. 401/2009 e il regolamento n. 2018/1999/UE (Normativa europea sul clima), il cui art. 1 ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra (al netto degli assorbimenti), individuata dall'art. 4, paragrafo 1 (e anche dal Considerando n. 26), nella misura di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Più di recente, poi, è stato adottato il regolamento n. 2024/1991/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento n. 2022/869/UE, per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera *a*). Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali.

Quanto al rapporto tra tutela degli habitat e realizzazione di impianti “verdi”, l'art. 6, paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio secondo cui, «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» – ovvero la previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] sono presunti di interesse pubblico prevalente» – «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999».

Dunque, il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo *favor*.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha dapprima approvato il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), successivamente modificato dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prevedeva, in origine, un unico procedimento amministrativo nel quale, attraverso apposita conferenza dei

servizi decisoria, confluivano le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti FER, comprendendo anche l'insieme delle opere di connessione alla rete elettrica.

Nel corso degli anni, il citato art. 12 è stato oggetto di numerosi interventi di modifica, anzitutto ad opera del richiamato d.lgs. n. 28 del 2011, volto a recepire nuove direttive UE e a introdurre misure di maggiore accelerazione e semplificazione (ad esempio, la previsione di termini perentori, la riduzione dei termini decisionali, l'introduzione di meccanismi di silenzio-assenso e di forme di digitalizzazione). In estrema sintesi, potevano individuarsi quattro diversi modelli per l'installazione di impianti FER, in relazione al limite di potenza e al tipo di impianto: a) comunicazione di inizio lavori (CIL); b) dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA); c) procedura abilitativa semplificata (PAS); d) autorizzazione unica (AU). Qualora, poi, gli impianti FER fossero assoggettati a procedure ambientali (VIA o verifica di VIA), il procedimento finalizzato al rilascio dell'AU veniva sospeso sino alla loro conclusione.

Più di recente, il decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118», cosiddetto testo unico sui regimi amministrativi FER, è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia, riducendo a tre il numero dei modelli amministrativi (attività libera, PAS, AU), per ciascuno dei quali è stato predisposto uno specifico allegato, contenente la descrizione degli interventi che ne determinano l'applicazione.

La disciplina sui procedimenti autorizzatori si è integrata, poi, con quella recata da apposite linee guida, approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, con particolare riguardo agli impianti eolici, prevedendo che le regioni potessero procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Per impianti inferiori a determinate soglie di potenza, in rapporto alla diversa tipologia, si affiancava poi lo strumento della denuncia di inizio attività (DIA).

In questo contesto si è altresì inserito il d.lgs. n. 199 del 2021 – che ha attuato la delega attribuita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020) – adottato nell'esercizio di «un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente» e concorrenti, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché «in attuazione della direttiva 2018/2001/UE» (sentenza n. 28 del 2025).

Il meccanismo di individuazione delle aree idonee è disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il cui comma 4 dispone che le regioni individuano

«con legge le aree idonee» all'installazione degli impianti FER, sulle quali è previsto un iter accelerato ed agevolato per i procedimenti di autorizzazione degli impianti stessi. Il successivo art. 22, comma 1, del medesimo decreto legislativo prevede, infatti, da un lato, che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante e, «[d]ecorso inutilmente il termine per l'espressione del parere» stesso, l'amministrazione provvede comunque sulla domanda di autorizzazione (lettera *a*); dall'altro, che i termini dei procedimenti di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo (lettera *b*).

In attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, il d.m. 21 giugno 2024, ha stabilito i principi e i criteri omogenei per l'individuazione con legge, da parte delle regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER (art. 3, comma 1).

Da ultimo, si segnala che l'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 è stato abrogato dal decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), in corso di conversione, che ha introdotto una nuova disciplina sull'individuazione delle aree idonee inserendo l'art. 11-*bis* (Aree idonee su terraferma) al d.lgs. n. 190 del 2024.

6. – Così ricostruiti i tratti essenziali della normativa relativa ai suddetti impianti, può procedersi all'esame delle singole questioni di legittimità costituzionale.

[*omissis*]

6.1.2. – Quanto, invece, alla questione avente a oggetto l'art. 1, comma 2, là dove impone di applicare la legge regionale n. 20 del 2024 anche ai procedimenti già conclusi, promossa in riferimento ai principi del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale, essa è fondata.

Il risultato atteso dal legislatore sardo, infatti, è quello di travolgere e rendere *tamquam non essent*, con il solo limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi, tutti gli atti autorizzativi già rilasciati, rispetto ai quali gli operatori del settore si sono già attivati.

Più in generale, quanto alla lesione del principio del legittimo affidamento, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito che esso non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici; tuttavia, occorre «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 216 del 2023, nonché similmente, n. 145 del 2022 e n. 54 del 2019).

Disposizioni legislative di tal fatta, dunque, non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (sentenza n. 134 del 2025).

La disposizione regionale impugnata trasmoda in una disciplina irragionevolmente limitativa del legittimo affidamento, ponendosi in contrasto con il principio della certezza del diritto poiché determina una vanificazione di tutti i provvedimenti autorizzativi rilasciati per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, senza che tale travolgimento sia motivato da ragioni di carattere tecnico o scientifico (*ex plurimis*, sentenza n. 88 del 2025).

La previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite alla retroattività integra anche la violazione del principio di ragionevolezza nonché della libertà di iniziativa economica privata (artt. 3 e 41 Cost.), tanto più che gli operatori, una volta completate positivamente le procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, hanno, di norma, sostenuto ingenti costi tecnici e amministrativi.

La disposizione impugnata, impedendo la realizzazione di impianti già autorizzati, non è neppure coerente con i principi eurounitari di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, così come attuati dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, i quali si impongono quali limiti alle competenze di cui agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 28 del 2025).

[*omissis*]

6.3. – Il terzo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 5, periodi secondo, terzo e quarto, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi dei quali il «divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e agli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge», e «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia».

Tali disposizioni, oltre a contrastare con il principio di massima diffusione degli impianti FER, incorrerebbero anche nella violazione del principio di certezza del diritto che vede, tra i propri corollari, il principio del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost., e il principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

Anche in questo caso, come nel precedente di cui al comma 2, occorre valutare singolarmente le diverse disposizioni oggetto di impugnazione.

[*omissis*]

6.3.2. – La questione inerente al quarto periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, là dove prevede che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee sono privi di efficacia, è fondata, oltre che in riferimento agli stessi parametri già individuati al punto che precede, anche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., per violazione dei principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto e di libertà di iniziativa economica, per le medesime ragioni indicate al punto 6.1.2.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», limitatamente alle parole «, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo, secondo, terzo e quarto periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

3) – 10) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2025.

1.2. I limiti dell'utilità sociale e dei fini sociali all'iniziativa economica privata e all'impresa: la garanzia della riserva di legge

SENTENZA N. 35/1961 (PRES. CAPPI; REL. CASTELLI AVOLIO)

Iniziativa economica privata – Settore bieticolo saccarifero – Limitazioni per finalità di ordine sociale – Riserva di legge – Individuazione di fini, criteri, mezzi e organi di attuazione dei programmi e controlli

Legge 7 luglio 1959, n. 490 (Coltivazione e cessione della barbabietola all'industria zuccheriera); legge 11 agosto 1960, n. 820 (Modifica all'art. 2, primo comma, della legge 7 luglio 1959, n. 490, riguardante la coltivazione e cessione della barbabietola all'industria zuccheriera)

Costituzione, art. 41, terzo comma

SENTENZA N. 4/1962 (PRES. CAPPI; REL. MORTATI)

Libertà di iniziativa economica – Zootecnia – Limite di utilità sociale – Riserva di legge

Legge 29 giugno 1929, n. 1366 (Legge organica sulla produzione zootecnica), artt. 4, 5, 6 (modificato dall'art. 1 R.D.L. 15 gennaio 1931, n. 118), 7 e 8

Costituzione, art. 41, secondo comma

SENTENZA N. 5/1962 (PRES. CAPPI; REL. A. SANDULLI)

Iniziativa economica privata – Conferimento obbligatorio di prodotti all'ammasso – Riserva originaria d'impresa: esclusione – Limiti, programmi e controlli per fini sociali – Riserva di legge

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 30 maggio 1947, n. 439, ratificato con legge 11 febbraio 1952, n. 69 (Norme per il conferimento del grano, dell'orzo, della segale, del granoturco e del risone ai "Granai del popolo"), art. 19 e tutte le altre disposizioni dell'anzidetto decreto legislativo, così come ratificate e modificate dalla ricordata legge, per la parte in cui si riferiscono al vincolo e all'ammasso del risone

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 54/1962 (PRES. AMBROSINI; REL. PETROCELLI)

Libertà di iniziativa economica privata – Conferimento obbligatorio dell'essenza di bergamotto ad apposito Consorzio – Programmi e controlli volti a coordinare l'iniziativa economica privata e pubblica a fini sociali – Riserva di legge

Regio decreto-legge 3 febbraio 1936, n. 278 (Norme per disciplinare la produzione e l'utilizzazione della essenza di bergamotto); legge 23 aprile 1936, n. 829 (Conversione in legge, con modificazioni, del R. decreto-legge 3 febbraio 1936-XIV, n. 278, recante disposizioni per la disciplina della produzione e della utilizzazione dell'essenza di bergamotto)

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 39/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. VERZI)

Libertà di iniziativa economica privata – Telecomunicazioni – Rilascio di licenza per costruire, riparare, commerciare apparecchi radio – Limite, programmi e controlli volti a garantire il coordinamento dell'attività con fini sociali – Riserva di legge – Esigenza che il legislatore determini i criteri e le direttive idonei a contenere in un ambito delineato l'esercizio dell'attività normativa secondaria e di quella di esecuzione

Regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645 (Approvazione del Codice postale e delle telecomunicazioni), art. 253; decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 399 (Disposizioni relative alla costruzione, riparazione e vendita dei materiali radioelettrici e alla emissione delle relative licenze), artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 11

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 46/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. CASSANDRO)

Libertà di iniziativa economica – Disciplina della produzione e del commercio della canapa – Ammasso – Limiti di utilità sociale e fini sociali – Riserva di legge

Regio decreto-legge 2 gennaio 1936, n. 85 (Disciplina del mercato della canapa), convertito nella legge 2 aprile 1936, n. 613; regio decreto-legge 3 febbraio 1936, n. 279 (Norme per regolare il commercio della canapa), convertito nella legge 2 aprile 1936, n. 614; regio decreto-legge 11 giugno 1936, n. 1393 (Integrazione del R. decreto-legge 2 gennaio 1936, n. 85, sulla disciplina del mercato della canapa), convertito nella legge 18 gennaio 1937, n. 215; regio decreto-legge 8 novembre 1936, n. 1955 (Disciplina della produzione e della utilizzazione della canapa.), convertito nella legge 18 gennaio 1937, n. 243; decreto legislativo luogotenenziale 17 settembre 1944, n. 213 (Istituzione del Consorzio nazionale canapa e soppressione del Consorzio nazionale esportazione canapa), artt. 3, 4, 6 e 10; legge 30 giugno 1952, n. 813 (Ripristino delle norme penali contenute nei regi decreti-legge 2 gennaio 1936, n. 85, 3 febbraio 1936, n. 279, e 8 novembre 1936, n. 1955, e nel decreto legislativo luogotenenziale 17 settembre 1944, n. 213, relativo alla disciplina della produzione ed utilizzazione della canapa e delle altre fibre vegetali); decreto del Presidente della Repubblica 17 novembre 1953, n. 842 (Riordinamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297, degli enti svolgenti la loro attività nel campo della canapicoltura), artt. 2 e 3

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 4/1981 (PRES. AMADEI; REL. LA PERGOLA)

Alberghi – Proroga del vincolo alberghiero – Conservazione del vincolo sulla base del momento della destinazione all'uso alberghiero

Decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460 (Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani), convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628, art. 5

Costituzione, art. 3, primo comma (eguaglianza).

Considerato in diritto

1. – Le due cause promosse con le ordinanze rispettivamente, l'una, del Consiglio di Stato, l'altra, del Tribunale di Modena sono evidentemente connesse: vanno, quindi, riunite e decise con unica sentenza.

[*omissis*]

3. – Che con l'ordinanza del Tribunale di Modena si sollevi la questione di legittimità costituzionale in relazione alla intera legge è però contestato dall'Avvocatura dello Stato, la quale sostiene che l'oggetto del giudizio proposto con quella ordinanza sarebbe limitato soltanto agli artt. 2 e 3. Questa affermazione non è però esatta.

Dal punto di vista formale è da rilevare, infatti, che l'ordinanza, per quanto sintetica, si riannoda alle eccezioni sollevate nel giudizio di merito, quando riferisce che la Società convenuta aveva eccepito che la legge 7 luglio 1959, n. 490, era gravemente inficiata da illegittimità costituzionale in quanto, autorizzando i Ministri per l'agricoltura e per l'industria ad imporre agli operatori privati acquisti obbligatori di bietole a prezzi d'imperio e secondo condizioni rimesse in toto alle determinazioni di essi Ministri, veniva a porsi in contrasto sia con l'art. 41 della Costituzione, relativo alla libertà dell'iniziativa economica privata, sia con l'art. 76, che stabilisce i limiti entro i quali l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo, sia con l'art. 3, riguardante la parità dei cittadini, sia, infine, con l'art. 18, sulla libertà di associazione. In relazione a questi riferimenti, che riflettono diversi aspetti di incostituzionalità, il Tribunale manifesta tuttavia – senza negare la possibilità di considerazione di siffatti aspetti – la propria particolare propensione a fondare la questione di legittimità costituzionale sul disposto dell'art. 41, quando, subito dopo quei riferimenti, afferma: “poiché la questione di legittimità costituzionale così sollevata non si palesa come manifestamente infondata, stante soprattutto il profondo incidere della cennata legge 7 luglio 1959, n. 490, sulla libertà dell'iniziativa economica privata ecc.”. In tal modo, il Tribunale dimostra di avere una concezione unitaria, da una parte, delle disposizioni dell'intera legge, dall'altra delle norme contenute nei tre commi dell'art. 41 della Costituzione.

4. – Ma che il Tribunale di Modena si sia voluto riferire all'intera legge risulta dal carattere unitario delle disposizioni della legge stessa e dalla loro interdipendenza.

Deve rilevarsi, al riguardo, che la legge impugnata consta, nella sua sostanza, di disposizioni con le quali, innanzi tutto, si conferisce ai Ministri dell'agricoltura e dell'industria il potere di determinare, con decreto emanato di concerto, all'inizio di ogni campagna agraria, sia il programma annuale di coltivazione delle barbabietole, sia le modalità di attuazione di tale programma, al fine di coordinare l'esercizio della bieticoltura e dell'industria dello zucchero con le esigenze di sviluppo economico e sociale delle zone agricole interessate e con le esigenze del consumo dello zucchero (art. 1, primo comma). E col

secondo comma del detto articolo si demanda il controllo degli investimenti a bietole ad una apposita Commissione.

A questa parte, di carattere normativo generale, seguono disposizioni più specifiche, attinenti a particolari settori della disciplina economica delineata con l'art. 1. Stabilisce, infatti, l'art. 2 che il prezzo di cessione delle barbabietole deve essere determinato, per ogni annata agraria, dal C.I.P., e che il prezzo stesso deve intendersi, a tutti gli effetti, prezzo "fermo", da "inserire di diritto" nei singoli contratti, con l'espressa conseguenza dell'attribuzione all'interessato del diritto di ripetere la differenza "anche dopo il pagamento". E, quanto alle altre clausole contrattuali, dispone l'art. 3 che gli accordi stipulati fra le associazioni maggiormente rappresentative dei bieticoltori e degli industriali saccariferi sono sottoposti all'approvazione dei predetti Ministri, ai quali è, altresì, demandato il compito di stabilire direttamente le clausole contrattuali in mancanza di accordi fra le indicate associazioni.

Un aspetto strettamente tecnico della attuazione della coltura è, poi, in modo espresso contemplato dalla legge che, all'art. 4, affida sempre ai due Ministri il compito di determinare le qualità di seme che possono essere utilizzate.

Infine, nell'evidente preoccupazione di riallacciare la nuova disciplina anche al periodo immediatamente precedente, onde meglio assicurarne subito la piena operatività, con l'art. 5 la legge stabilisce che debba considerarsi "fermo" anche il prezzo di cessione già determinato dal C.I.P. come massimo per il raccolto del 1959, e che, per tale raccolto, si applicano le altre condizioni di cessione già concordate tra l'Associazione Nazionale Bieticoltori e le ditte e Società saccarifere per la campagna 1957.

Dall'esame del contenuto della legge ora esposto emerge, in modo evidente, l'organicità della disciplina posta in essere dal legislatore, che, oltre a vincolare espressamente sia i bieticoltori che gli industriali saccariferi con le disposizioni di cui agli artt. 3 e 5 relativi ai prezzi di cessione delle barbabietole, li vincola, altresì, congiuntamente, con le disposizioni di cui all'art. 1, che stabilisce il principio della programmazione economica nel settore della bieticoltura, ed investe, quindi, indubbiamente anche l'industria saccarifera, che da quel settore trae la materia prima. E pure l'art. 4, prevedendo l'intervento della pubblica Amministrazione per la scelta della qualità delle sementi, interessa indubbiamente l'industria oltre che i bieticoltori, essendo quella legata, come si è detto, alla materia prima che dalle sementi sarà raccolta.

Non può, pertanto, negarsi il carattere unitario delle disposizioni contenute nella legge, la quale, quindi, e nelle singole disposizioni, e nel suo complesso, tocca appunto, per entrambe le parti, come del resto affermava il Tribunale, la "libertà dell'iniziativa economica privata".

L'obbiezione dell'Avvocatura dello Stato circa la limitazione, da parte del Tribunale di Modena, della questione di costituzionalità ai soli artt. 2 e 3 è, quindi, da respingere e la Corte deve portare il proprio esame su tutta la legge.

5. – Le premesse ora enunciate direttamente conducono a considerazioni risolutive nel merito della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Invero, il quadro della disciplina del settore bieticolo-saccarifero testé esposto suggerisce la fondamentale considerazione – cui già innanzi si è fatto un semplice accenno e che qui conviene approfondire – che, in tal modo, il legislatore ha voluto porre in essere un organico “programma”, inteso a stabilire le condizioni in base alle quali gli operatori, pur perseguendo il loro interesse, si muovano tuttavia in una direzione che tale interesse contemperì con l'utilità ed il bene sociale così come sovranamente apprezzati dallo stesso legislatore. E ciò è dimostrato dalla stessa posizione oggettiva delle norme, sia quando tale concetto mettono a base di tutta la disciplina, riferendosi ai fini di coordinamento delle varie esigenze cui il programma deve ispirarsi, sia quando, in attuazione di tale criterio generale, intervengono direttamente nella materia dei prezzi, qualificandoli come fermi, in deroga al principio per cui i prezzi sono determinati dal C.I.P. soltanto come massimi. Ed anche quando la legge prevede l'intervento dei pubblici poteri per il controllo e, in determinate ipotesi, per la formazione delle clausole contrattuali, che, col loro vario e molteplice atteggiarsi, rappresentano il modo di svolgimento della vita economica del settore, e postulano, quindi, a loro volta, una regolamentazione, ove i fini di tale vita economica si intendano garantire ed indirizzare, si palesa con evidenza il contenuto sistematico della legge sul piano della programmazione economica nel settore.

Queste considerazioni trovano ampio conforto nella relazione che accompagnava la proposta di legge di cui si discute, dove, appunto, si individuano i motivi ispiratori della legge nella necessità di intervenire nel contrasto verificatosi tra agricoltori ed industriali, al fine “di ristabilire nel settore bieticolo-saccarifero quella disciplina che fu ed è il presupposto della sua efficienza e della sua stabilità”, conciliando le opposte tendenze, in vista dell'importanza sociale del settore, “che rappresenta una cospicua e sempre crescente fonte di lavoro e di benessere a disposizione del nostro Paese”, le cui condizioni di esistenza e di sviluppo “è preciso e tassativo dovere garantire”.

Ciò conduce alla conclusione che le varie disposizioni contenute nella legge impugnata sono intimamente collegate da un nesso sostanziale, che si identifica nel perseguimento della utilità e del bene sociale, e che vincola le norme specifiche dettate a proposito dei prezzi, delle clausole contrattuali, della qualità delle sementi ecc., sotto il comune denominatore dello scopo di programmazione economica esplicitamente enunciato nell'art. 1.

6. – Se così è, se il legislatore ha voluto dettare, per raggiungere il fine innanzi indicato, quel complesso di disposizioni organiche che costituiscono la legge 7 luglio 1959, se in tal modo ha voluto “determinare” un “programma” – secondo le testuali espressioni tolte dal terzo comma dell'art. 41 della Costituzione – doveva pur sempre seguire la forma tassativamente prescritta per tal caso dalla Costituzione stessa nel detto comma dell'art. 41.

Non è qui il caso di stabilire se la norma costituzionale si riferisca ad una semplice programmazione per la produzione in un settore economico, ovvero ad una pianificazione più o meno estesa: anzi, anche a volersi riferire a qualche cosa di minore importanza che non sia una vera e propria pianificazione, giova notare che anche per un semplice “programma” la Costituzione prescrive che sia la legge a determinarlo: “la legge determina ...”.

L’elemento letterale ora richiamato, di per sé sufficiente a far desumere la volontà del Costituente di condizionare alla riserva di legge la prefissione dei programmi e dei controlli relativi alla attività economica privata, risulta poi rafforzato dalla considerazione dell’incidenza delle misure previste sulla libertà dell’iniziativa privata, cioè al momento fondamentale della attività economica. Libertà che, se pure deve sempre in qualche misura essere consentita, può venire più o meno notevolmente compressa e ridotta, a seconda dei casi, in relazione ai fini sociali ai quali la medesima deve essere indirizzata. Ma ciò sempre a seguito di chiare e precise statuizioni della legge, libera espressione della volontà dell’organo rappresentativo della Nazione, e non già devoluto alla mutevole facoltà del potere esecutivo.

Ora la legge in esame attribuisce genericamente e in toto la potestà di fissare programmi e controlli concernenti il settore della bieticoltura, quei programmi e controlli che, invece, la legge doveva essa determinare, ai Ministri dell’agricoltura e dell’industria, senz’altra limitazione se non il generico riferimento al “fine di coordinare l’esercizio della bieticoltura e dell’industria zuccheriera con le esigenze di sviluppo economico e sociale delle zone agricole interessate e con le esigenze del consumo dello zucchero”: il che, anche se la potestà, per mera ipotesi, fosse del potere esecutivo e non già della legge, come l’art. 41 della Costituzione espressamente impone, non varrebbe certo a sufficientemente circoscrivere la discrezionalità degli organi destinatari della potestà medesima. Tale erronea impostazione si riflette nelle varie disposizioni della legge impugnata, data la sua organicità e l’interdipendenza delle sue disposizioni. Siffatta impostazione non tiene poi conto, con l’imposizione del prezzo fermo, delle condizioni e clausole contrattuali, dell’estensione degli effetti del programma anche a rapporti esauriti, che, nell’attuale sistema di rapporti economici, è esigenza imprescindibile che ogni programmazione deve essere stabilita, con le relative norme legislative, prima della sua concreta attuazione, affinché non soltanto le autorità pubbliche, ma, altresì, i singoli operatori sappiano quali sono le finalità politiche, sociali ed economiche che attraverso la programmazione si vogliono raggiungere, si rilevino i mezzi stabiliti per il raggiungimento dei fini, si distinguano le sfere di attività dei poteri pubblici e quelle dei privati operatori, e questi siano così messi in grado di determinare i limiti e la estensione della loro libertà nei rispetti delle iniziative economiche che possano prendere.

7. – Non basta, dunque, che la legge determini genericamente i fini che con i detti programmi si vogliono raggiungere. Occorre la specificazione dei fini, la

precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli. Non basta attribuire un potere in vista del raggiungimento dei fini, ma bisogna anche stabilire i limiti e l'estensione del potere e prevedere gli effetti che con gli atti, derivanti da tal potere, si producono. In concreto, talvolta, la legge stessa, attraverso le sue disposizioni, determinerà, col programma, le finalità, fisserà i criteri di attuazione, gli organi, i poteri e le limitazioni dei poteri degli organi, l'estensione della libertà che pur bisogna lasciare agli operatori ed ogni altra particolarità atta a meglio disciplinare il programma; altra volta sarà più opportuno che la legge approvi semplicemente un programma o piano, separatamente formato nei suoi particolari, ma discusso con la legge stessa e allegato alla medesima, e, quindi, di essa facente parte integrante, salvo a modificare, con legge, questa legge di approvazione o il piano allegato soltanto quando circostanze di tempo o mutazioni economiche lo richiederanno. L'organo legislativo è in ciò sovrano e, a seconda dei casi, presceglierà forma e sostanza, salvi però sempre i dettami della Carta costituzionale.

8. – La legge 7 luglio 1959, n. 490, va pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima, epperò rimane assorbita l'importante questione sollevata con l'ordinanza del Consiglio di Stato.

Dichiarandosi la illegittimità costituzionale della detta legge, devesi, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, contenente disposizioni sul funzionamento della Corte costituzionale, dichiarare la conseguente illegittimità della legge 11 agosto 1960, n. 820, recante modifica all'art. 2 della predetta legge n. 490 del 1959. La citata legge, infatti, in nulla immuta al sistema della legge precedente, ma ha identico contenuto normativo: le modifiche che essa reca si limitano solo a fissare al 28 febbraio di ogni anno, invece che al 31 gennaio, la data entro la quale doveva essere stabilito il prezzo delle bietole e ad applicare anche al raccolto 1960 il prezzo fermo di cessione all'industria zuccheriera.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara la illegittimità costituzionale della legge 7 luglio 1959, n. 490, in riferimento all'art. 41, ultimo comma, della Costituzione;

dichiara, in conseguenza, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale della legge 11 agosto 1960, n. 820, recante modifica dell'art. 2, primo comma, della predetta legge 7 luglio 1959, n. 490.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1961.

* * *

Sentenza n. 4/1962 (Pres. Cappelletti; Rel. Mortati)*Considerato in diritto*

1. – L'art. 4 della legge 29 giugno 1929, n. 1366, sulla produzione zootecnica, denunciato per violazione dell'art. 41 Cost. in quanto contrastante con la libertà dell'iniziativa economica privata, pone il divieto per chiunque di tenere, a qualsiasi titolo, maschi bovini interi che non abbiano conseguito l'approvazione per la monta pubblica o privata, e demanda poi ai Consigli provinciali dell'economia di compilare appositi regolamenti (dei quali poi tratta il successivo art. 5) dettanti le norme per la graduale applicazione della legge stessa, ed in particolare quelle relative alle condizioni e modalità necessarie ad ottenere l'approvazione predetta.

Per giudicare della fondatezza dell'eccezione proposta è da rilevare che l'art. 41 della Costituzione, pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, ha consentito l'apposizione di limiti al suo esercizio subordinandola però ad una duplice condizione: e cioè richiedendo, sotto l'aspetto sostanziale, che essi corrispondano all'utilità sociale, e sotto quello formale, che ne sia effettuata la disciplina per opera della legge.

Non è dubbio che le restrizioni al diritto di tenere bovini idonei alla riproduzione quando non sia stata previamente accertata la loro capacità alla procreazione di soggetti selezionati, che il citato art. 4 impone ai privati, corrispondano a fini di utilità sociale. Infatti, l'incremento quantitativo ed il miglioramento genetico del bestiame bovino garantiscono la soddisfazione degli interessi sociali collegati alla massima utilizzazione del bestiame stesso, in tutte le varie forme in cui essa si rende possibile, mirando a conciliare l'esigenza del più elevato rendimento con quella del minor costo dei prodotti stessi.

E non può neppure esser dubbio che per il conseguimento delle finalità prospettate si rendano necessari interventi della pubblica autorità, rivolti all'accertamento tecnico (quale può essere effettuato con il sussidio della scienza e della sperimentazione genetica) non solo della immunità dei riproduttori da malattie atte a compromettere la salute della prole, ma altresì del possesso da parte loro dei caratteri (rilevabili anche attraverso l'istituzione di appositi alberi genealogici) che ne assicurino una razionale selezione.

2. – Ammessa così la sussistenza nei confronti della norma denunciata di una delle condizioni che legittimano, ai sensi dell'art. 41, l'imposizione di limiti all'iniziativa economica privata, è ora da accertare se la norma denunciata soddisfi anche all'altra della riserva di legge. Che tale riserva, espressamente prescritta dall'ultimo comma del detto art. 41, debba ritenersi necessaria anche per l'emanazione delle misure di cui al comma precedente (che viene in considerazione nella specie) si desume, secondo è stato altre volte statuito dalla Corte (con le sent. nn. 50 e 103 del 1957, 47 e 52 del 1958) tanto dai principi

generali informatori dell'ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura, quanto dall'esigenza che la valutazione relativa alla convenienza dell'imposizione di uno o di altro limite sia effettuata avendo presente il quadro complessivo degli interventi statali nell'economia inserendolo armonicamente in esso, e, pertanto, debba competere al Parlamento, quale organo da cui emana l'indirizzo politico generale dello Stato. Ciò posto, è da precisare che, riferendosi i limiti di cui si tratta a diritti su mezzi o su attività rivolte alla produzione economica, la riserva di legge di cui all'art. 41 in parola non esige che l'intera disciplina dei rapporti venga regolata con atto normativo del Parlamento, dovendosi ritenere sufficiente che questo determini i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare e concreta di esecuzione affidate al Governo, evitando che esse si svolgano in modo assolutamente discrezionale.

L'art. 4 della legge n. 1366 non soddisfa a siffatta esigenza poiché null'altro dispone, come si è già rilevato, se non il rinvio ai regolamenti ministeriali per la determinazione delle condizioni e procedure degli interventi rivolti a circoscrivere l'autonomia dei singoli in ordine alla proprietà e disponibilità dei bovini, e d'altra parte i successivi artt. 5, 6, 7, lungi dallo specificare sia pure genericamente criteri idonei a dirigere l'attività della pubblica Amministrazione, si limitano semplicemente a indicare (ed in termini molto vaghi) l'oggetto della regolamentazione affidata al potere esecutivo (come la determinazione dell'età o della razza dei bovini da approvare, o le misure da adottare per impedire l'utilizzazione a scopo riproduttivo di quelli non approvati, oppure il deferimento ad apposite commissioni del compito di concretare l'indirizzo generale da seguire nelle operazioni di visita, o infine l'imposizione di consorzi obbligatori quando le autorità locali ritenessero che il numero dei tori approvati risulti inadeguato alle esigenze della produzione bovina locale).

Il mancato rispetto della riserva di legge rende, pertanto, incostituzionale l'art. 4 di cui all'ordinanza del Pretore di Thiene. In applicazione poi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la Corte deve dichiarare la illegittimità costituzionale anche degli artt. 5, 6 e 7, nonché dell'art. 8 che stabilisce le pene per le contravvenzioni agli articoli precedenti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara, in riferimento all'art. 41, secondo comma, della Costituzione, la illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 29 giugno 1929, n. 1366;

dichiara in conseguenza, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale degli artt. 5, 6 (modificato dall'art. 1 R.D.L. 15 gennaio 1931, n. 118), 7 e 8 della legge predetta n. 1366 del 1929.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1962.

* * *

Sentenza n. 5/1962 (Pres. Cappi; Rel. A. Sandulli) ¹

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Le disposizioni impugnate sono quelle degli artt. 1, 3, 15, 19 e 20 del decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 439, ratificato, con modificazioni, con la legge 11 febbraio 1952, n. 69. Di esse, quelle dell'art. 19 riguardano soltanto la raccolta e la distribuzione del risone, mentre quelle degli altri articoli sono da ritenere impugnate soltanto per la parte in cui si riferiscono al vincolo e all'ammasso del risone.

Con i menzionati articoli, in vista dell'ammasso del prodotto, viene imposto il vincolo del risone presso il produttore, con divieto assoluto di disposizione da parte di costui e con comminatoria di sanzioni penali (artt. 1, 3, 15 e 20, quest'ultimo modificato con la legge di ratifica), e viene deferita la "disciplina totalitaria" della "raccolta" all'Ente nazionale risi, che "provvederà anche alla distribuzione del prodotto, d'intesa con le associazioni industriali di categoria" (art. 19).

L'impugnativa, come si è detto, è stata fatta da entrambe le ordinanze di rimessione, con motivazione analoga, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

3. – La Corte ritiene che le censure rapportate al primo dei due articoli della Costituzione non abbiano alcun fondamento. Infatti, da un lato, è da escludere che il divieto della libera vendita del prodotto e l'obbligo del conferimento di esso all'ammasso (legittimati, come si dirà, dall'art. 41 Cost.) possano considerarsi rientranti tra gli "ostacoli di ordine economico" che impediscono "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione economica del Paese", della cui eliminazione si preoccupa l'art. 3 della Costituzione. Dall'altro, è da escludere – in conformità della costante giurisprudenza di questa Corte (recentemente riaffermata nelle sentenze nn. 5, 6 e 70 del 1960) – che la

(¹) Con la sentenza n. 24 del 1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Benedetti) la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni sull'ammasso del grano per contingente contenute nel D.L. C. P. S. 5 settembre 1947, n. 888; nella legge 5 gennaio 1949, n. 7; nella legge 4 luglio 1950, n. 454; nella legge 10 luglio 1951, n. 541; nella legge 26 giugno 1952, n. 664, e nel decreto-legge 21 giugno 1953, n. 452, convertito nella legge 21 agosto 1953, n. 589, in riferimento all'art. 41 della Costituzione avendo osservato che gli ammassi disposti con le predette leggi avevano natura facoltativa e in quanto tali non limitanti la libertà economica dei produttori. Parimenti la libertà economica degli esercenti l'industria molitoria non risultava limitata in quanto questi erano liberi di acquistare il grano secondo la propria convenienza.

disparità di trattamento fatta, rispetto agli altri produttori agricoli, ai produttori di risone, imponendo a questi il divieto e l'obbligo ora menzionati, si risolve in una violazione del principio di eguaglianza, giacché è consentito al legislatore ordinario, vagliata obbiettivamente la differenza delle situazioni di fatto, disciplinare in maniera diversa le posizioni soggettive che a esse si collegano. E, se è vero che nelle condizioni attuali più non sussistono – come è di comune nozione, e come riconoscono le stesse autorità governative (a quanto risulta dai documenti della causa) – le ragioni che sollecitarono l'adozione del decreto legislativo impugnato, emanato nell'immediato dopoguerra in collegamento con la preesistente legislazione vincolistica, e ispirato (come si legge nell'art. 1) alla necessità, allora impellente, di far fronte alle "esigenze generali dell'alimentazione nazionale", ciò non è sufficiente a far considerare illegittima la conservazione per alcuni prodotti agricoli del regime di vincolo e di ammasso. Non può esser negata, infatti, la legittimità della conservazione in vita, per nuove esigenze di interesse generale (nella specie, di tutela della produzione di certe derrate), di una disciplina giuridica particolare, originariamente introdotta in funzione di esigenze diverse (nella specie, di assicurazione della alimentazione nazionale): ciò perché è da riconoscere al legislatore la possibilità di valutare (sempre che ciò non avvenga in modo arbitrario) se sopravvivano ragioni di interesse generale per la conservazione, nell'ordinamento, di istituti in esso presenti, indipendentemente dai motivi che dettero loro origine.

4. – Più delicata e complessa si presenta l'indagine in ordine alla conformità delle disposizioni impugnite ai precetti dell'articolo 41 della Costituzione.

Secondo le ordinanze dalle quali trae origine il presente giudizio, tale conformità mancherebbe, in quanto, da un lato, l'istituto dell'ammasso obbligatorio contrasterebbe col principio della libertà della iniziativa economica privata, enunciato nel primo comma dell'art. 41, e, dall'altro – essendo venute meno le ragioni contingenti del tempo di guerra e dell'immediato dopoguerra, che ne avevano sollecitato l'emanazione – le disposizioni relative allo ammasso del risone non troverebbero legittimazione e giustificazione nei commi successivi dello stesso articolo.

La prima parte dell'assunto non è esatta; la seconda è esatta soltanto in parte.

L'imposizione dell'obbligo del conferimento di certi prodotti all'ammasso (e cioè della cessione all'ente ammassatore) è cosa ben diversa sia dall'espropriazione prevista dal terzo comma dell'art. 42 della Costituzione (perché l'espropriazione si realizza mediante un atto d'autorità che importa immediatamente il trasferimento della proprietà, mentre il trasferimento dei prodotti conferiti all'ammasso ha luogo in virtù di una cessione, per quanto dovuta), sia dalla riserva originaria e dall'espropriazione previste dall'art. 43 (perché questo articolo non interessa qualsiasi categoria di cose, ma soltanto le "imprese". Essa è, invece, una misura di direzione pubblica dell'economia, rientrando tra quelle

consentite dall'art. 41 della Costituzione al fine di orientare e coordinare le iniziative economiche nel senso del benessere collettivo.

L'art. 41 ammette limiti, programmi, controlli all'attività economica, allo scopo di render possibile la realizzazione di finalità di ordine sociale. Esso esige tuttavia che limiti, programmi, controlli non vengano imposti se non sulla base di una legge (v. le sentenze di questa Corte nn.103 del 1957, 35 del 1959, 35 del 1961). Ciò risulta, per quanto riguarda i limiti, dalla circostanza che le disposizioni ordinarie a tale scopo sono destinate a precisare i confini di un diritto costituzionalmente garantito: quello enunciato nel primo comma dell'art. 41 Cost.; e là dove la Costituzione, nel riconoscere un diritto soggettivo, ammette la possibilità di limitarne la portata (così come fa, nel caso in esame, il secondo comma dell'art. 41), le limitazioni non possono essere introdotte se non in base a una legge (v., p. es., gli artt. 13, 14, 15, 16, 21, 23). Per quanto riguarda poi programmi e controlli, l'enunciazione dell'esigenza di una legge è espressamente contenuta nell'ultimo comma dello stesso art. 41.

Orbene, non può dubitarsi, da un lato, che l'obbligo del conferimento all'ammasso di prodotti agricoli a fini di tutela della produzione nell'interesse generale della collettività nazionale, rappresenti un limite imposto all'attività economica dei produttori per ragioni di utilità sociale, e, dall'altro, che la garanzia della riserva di legge sia stata osservata per ciò che riguarda il vincolo del raccolto e l'ammasso del risone, essendo disposti, sia l'uno, che l'altro, in modo esplicito e inequivoco da disposizioni legislative (artt. 1-3, 14-15 decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 439), le quali ben poco margine di discrezionalità lasciano ai poteri, eminentemente esecutivi, dell'Autorità amministrativa.

Di per sé sole, e date le finalità che – venute meno quelle originarie – ne ispirano oggi il mantenimento in vita, le disposizioni che impongono ai produttori il vincolo di indisponibilità del risone, e l'obbligo del conferimento all'ammasso, non appaiono, dunque, in contrasto con la Costituzione.

5. – A questo punto occorre, peraltro, aggiungere che le disposizioni stesse si inseriscono in un sistema normativo unitario, in cui sono presenti altre componenti di illegittimità costituzionale – anche esse facenti capo all'art. 41 Cost. –, le quali, appunto per l'unitarietà del sistema, non possono non importare l'illegittimità totale di esso, e non possono, quindi, non travolgere – in attesa che vengano emanate, in proposito, nuove norme in consonanza con l'ordine costituzionale – anche le disposizioni relative al vincolo e all'ammasso.

Gli elementi di incostituzionalità, che, con riferimento alle questioni sollevate con le ordinanze che hanno promosso il presente giudizio – e in particolare a quella della mancanza di una legittimazione del sistema dell'ammasso da parte dei commi secondo e terzo dell'art. 41 Cost. –, la Corte ravvisa nel sistema in vigore, sono rappresentati essenzialmente dalla inosservanza del principio della riserva di legge (e cioè dalla mancanza di una sufficiente disciplina ad opera del potere legislativo) in ordine ai criteri per la classificazione e la determinazione dei prezzi delle singole qualità di risone conferite all'ammasso, nonché in ordine

ai criteri per la distribuzione del prodotto ammassato. Mancano, infatti, in materia disposizioni legislative dotate di adeguata portata specificativa, sì da far considerare soddisfatta, alla stregua della giurisprudenza della Corte (formatasi a partire dalla sentenza n. 4 del 1957, e della quale costituisce la più recente espressione la sentenza n. 35 del 1961), la garanzia della riserva di legge.

Per quanto riguarda i criteri per la classificazione delle singole qualità di risone e la determinazione dei relativi prezzi – criteri indispensabili per integrare la disciplina del rapporto necessario tra soggetti ammassanti ed ente ammassatore –, l'art. 17 del decr. legisl. 30 maggio 1947, n. 439 – posto che si applichi anche al risone (oltre che agli altri cereali per i quali al tempo della sua emanazione era previsto l'ammasso) – li rimette alla discrezionalità assoluta dell'Autorità amministrativa, disponendo che “i prodotti conferiti sono immediatamente pagati in base ai prezzi risultanti, per ciascun prodotto, dalle apposite tabelle, approvate dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste”, aggiungendosi semplicemente che i prezzi delle tabelle “sono riferiti a prodotto sano, secco, leale e mercantile, per merce consegnata insaccata, franco piede magazzino, al più vicino centro di raccolta, tela da rendere”. Né il quinto comma dell'art. 2 del decreto-legge 12 ottobre 1939, n. 1682, che in precedenza regolava la materia con esclusivo riguardo al risone, fissava alcun confine alla discrezionalità della pubblica Amministrazione, limitandosi a statuire che “l'apprezzamento delle caratteristiche dei risoni conferiti all'ammasso sarà regolato secondo norme stabilite, d'accordo, tra il settore cerealicoltura (dell'allora esistente Confederazione nazionale dei consorzi provinciali tra i produttori dell'agricoltura) e l'Ente nazionale risi, con l'approvazione dei Ministeri dell'agricoltura e foreste e delle corporazioni”.

Per quanto, poi, riguarda la distribuzione del prodotto ammassato, l'art. 19 del decr. legisl. 30 maggio 1947, n. 439, la confida nel modo più pieno e più libero all'Ente nazionale risi “d'intesa con le associazioni industriali di categoria”, omettendo qualsiasi indicazione di criteri e garanzie, tanto in ordine all'assegnazione del risone agli stabilimenti industriali, quanto in ordine alla scelta dei mercati interni ed esteri del prodotto finito, alle condizioni di vendita, all'assegnazione ai commercianti interessati: indicazioni indubbiamente indispensabili al fine di evitare che il sistema dell'ammasso obbligatorio a gestione pubblica si risolva nella possibilità che la pubblica Amministrazione venga a incidere di fatto, a suo arbitrio (e perciò in contrasto col principio della riserva di legge), sulla libertà economica degli operatori dei settori della trasformazione della materia prima assoggettata all'ammasso e dello smercio del prodotto finito, e perfino nella possibilità che l'Amministrazione venga a escludere dal mercato gli uni e gli altri, o singoli esponenti delle rispettive categorie, senza alcuna garanzia.

Si aggiunga che la normazione a mezzo di legge delle modalità relative alla distribuzione del prodotto ammassato è tanto più indispensabile, in quanto la mancanza di essa è suscettibile di render possibile la realizzazione a opera della

pubblica Amministrazione di sistemi monopolistici nei settori dell'industria e del commercio, fuori delle ipotesi e delle condizioni volute dall'articolo 43 della Costituzione.

6. – Né la Corte ritiene di ravvisare, in ordine al punto in esame, una garanzia sufficiente nel fatto che lo statuto dell'Ente nazionale risi – recentemente approvato con decreto ministeriale 28 giugno 1961 (Gazzetta Ufficiale 21 luglio 1961, n. 179), evidentemente nell'intento di por fine a una gestione commissariale resa necessaria dal superamento del preesistente sistema di formazione degli organi ordinari, e che si perpetua dalla fine della guerra – prevede all'art. 5 un Consiglio di amministrazione (di nomina ministeriale), nel quale, accanto a tredici risicoltori, a un rappresentante dei proprietari di fondi rustici dati in locazione, a due tecnici agricoli e a due rappresentanti dei lavoratori non meglio identificati, siedono sei industriali risieri e tre commercianti di riso. A parte ogni altra considerazione (non indispensabile in questa occasione), e in particolare circa la sufficienza del dosaggio delle categorie "rappresentate" dai componenti dell'amministrazione dell'Ente a far fronte alla garanzia di cui si è detto, basta, infatti, a far negare qualsiasi valore garantistico al riferito precetto statutario, il fatto che, lungi dall'essere stato adottato in osservanza di una norma legislativa, esso è stato adottato per libera iniziativa dell'amministrazione (sull'evidente presupposto del superamento dell'art. 2 decr. legge 2 ottobre 1931, n. 1237, nel testo sostituito dall'art. 1 decr. legge 12 ottobre 1939, n. 1682, al testo già modificato con decr. legge 11 agosto 1933, n. 1183), con la conseguenza di essere liberamente revocabile dalla stessa amministrazione.

7. – Siccome il congegno giuridico dell'ammasso è un sistema unitario, il quale rimarrebbe mutilo una volta privato della attuale rudimentale e illegittima normativa relativa alle modalità di classificazione, apprezzamento e assegnazione del prodotto ammassato – modalità inerenti tutte alla funzionalità e agli obbiettivi del sistema, del quale costituiscono essenziali elementi di struttura – è chiaro che il riconoscimento dell'illegittimità delle disposizioni relative a tali modalità non può non condurre – nonostante il riconoscimento della legittimità in sé dell'istituto dell'ammasso – alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero sistema, e, quindi, di tutte le disposizioni che attualmente lo regolano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 41 della Costituzione:

– dell'art. 19 del decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 439, ratificato con

legge 11 febbraio 1952, n. 69, recante “norme per il conferimento del grano, dell’orzo, della segale, del granoturco e del risone ai granai del popolo”;

Di tutte le altre disposizioni dell’anzidetto decreto legislativo, così come ratificate e modificate dalla ricordata legge, per la parte in cui si riferiscono al vincolo e all’ammasso del risone.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’8 febbraio 1962.

* * *

Sentenza n. 54/1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Petrocelli)

Considerato in diritto

Secondo l’ordinanza di rinvio, le norme impugnate, disponendo l’obbligo del deposito dell’essenza di bergamotto e il divieto di ogni vendita del prodotto che non sia effettuata per il tramite del Consorzio provinciale di Reggio Calabria, sono in contrasto con l’art. 41 della Costituzione, in quanto tale norma stabilisce il principio della libertà della iniziativa economica privata. In questa sua letterale formulazione, la questione si presenta impostata in relazione al primo comma dell’art. 41. Il quale, invece, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va considerato nel suo complesso, vale a dire con l’indispensabile riferimento agli altri due commi, e in modo particolare al terzo.

Non è dubbio che il principio della libera iniziativa economica privata sia nettamente riaffermato nel primo comma dell’art. 41, però con i limiti fissati dal secondo e terzo comma, in forza dei quali l’iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale, o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, e l’attività pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a fini sociali mercé programmi e controlli determinati dalla legge. Se si tien presente, d’altra parte, che per quanto riguarda in genere il conferimento obbligatorio dei prodotti, questa Corte, anche con sua recente sentenza (n. 5 del 1962), ha riconosciuto trattarsi di una misura di direzione pubblica dell’economia rientrante fra quelle consentite dall’art. 41, la soluzione della questione dipende, appunto, dallo stabilire se le limitazioni che le norme impugnate apportano alla libera iniziativa dei produttori di bergamotto siano tali da potersi qualificare conformi alle condizioni disposte dal citato terzo comma dell’art. 41.

La Corte ritiene che la finalità sociale non possa escludersi, in via di principio, in vista del carattere particolare o localmente limitato della categoria di operatori economici; e nemmeno in considerazione della natura voluttuaria del prodotto. Anche una produzione limitata, infatti, e relativa a prodotti di non largo consumo può avere apprezzabili riflessi sull’economia generale e assumere quel carattere, più o meno intenso, di socialità che è idoneo a giustificare l’intervento direttivo e coordinatore della legge.

Il contrasto delle norme impugnate con l'art. 41 è, invece, da ravvisarsi nella non rispondenza di esse al principio della riserva di legge, nei termini in cui questa è disposta dal terzo comma di detto articolo. Una grave limitazione, invero, alla iniziativa economica privata, tale da inibire in sostanza ogni libera disponibilità del prodotto, è stata disposta dalla legge impugnata non soltanto senza la minima specificazione di indirizzi e programmi, ma senza indicazione alcuna di dati attraverso i quali si manifestino in qualche modo i fini di utilità sociale e i criteri ai quali all'uopo la legge stessa si sarebbe ispirata. A tale esigenza, più volte dichiarata nelle sentenze di questa Corte, non si può opporre che nel caso in questione, data la natura dell'attività del Consorzio per il bergamotto e il modo come essa si svolge, cioè sostanzialmente quale esplicazione di un mandato nell'interesse dei produttori e in aderenza fedele alle leggi del mercato, non vi sarebbe concreta possibilità di dettare legislativamente criteri in ordine alla determinazione del prezzo e alla distribuzione del prodotto. E l'obbiezione non regge perché il negare tale possibilità per questo caso significa ammettere in sostanza che, in casi analoghi, di cui la configurabilità non si può circoscrivere, il principio della riserva di legge potrebbe di fatto subire deroghe ad arbitrio. Le determinazioni programmatiche della legge possono essere indubbiamente diverse, a seconda della natura dell'attività economica e della finalità sociale che si tende a perseguire; e può anche ammettersi che in talune ipotesi esse si presentino di complessità notevolmente minore che non in altre. Ma non può esser dubbio che la loro totale mancanza, come nel caso in questione, significhi che il principio della riserva di legge non è rispettato.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del R.D.L. del 3 febbraio 1936, n. 278, e della legge di conversione del 23 aprile 1936, n. 829 in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 1962.

* * *

Sentenza n. 39/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)

Considerato in diritto

Dopo aver proclamato il principio della libertà dell'iniziativa economica privata, l'art. 41 della Costituzione delinea il contenuto di essa, ed ammette limiti, programmi e controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere coordinata ed indirizzata a fini sociali. E poiché le teleco-

municazioni hanno rilevanza sociale ed economica, ed impegnano molteplici interessi della collettività sotto l'aspetto sia tecnico, fiscale, di polizia, sia della sicurezza e della tutela fisica e morale dei cittadini, è evidente la necessità che l'attività ad esse relativa sia coordinata con l'interesse generale. Onde non può essere disconosciuto il potere del legislatore di istituire – attraverso l'imposizione di una particolare licenza – il controllo dell'autorità amministrativa su coloro che intendono costruire, riparare, commerciare apparecchi radioelettrici. E non può – per le stesse ragioni – essere condivisa la opinione del Pretore di Chiusa, secondo il quale, la speciale licenza suindicata trova “il suo fondamento logico – giuridico soltanto nelle esigenze autoritarie proprie delle istituzioni costituzionali oramai abrogate”. Tanto più che il D.L.L. 2 aprile 1946, n. 399, promulgato in periodo di piena libertà, ha confermato la esigenza di tale licenza.

L'art. 41, però, contiene una espressa riserva di legge, che va osservata. Tale riserva – siccome ha avuto già occasione di affermare questa Corte (sentenze nn. 4 e 5 del 1962) – esige, quanto meno, che il legislatore “determini i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare e concreta di esecuzione affidate al Governo, evitando che esse si svolgano in modo assolutamente discrezionale”.

La riserva di legge, quindi, ha proprio la funzione di circoscrivere il controllo e di disciplinarne l'esercizio, allo scopo di evitare che – attraverso la indefinita espansione del controllo stesso – venga annullato il diritto primario di libertà garantito dalla Costituzione. Perciò, l'assoluta mancanza di tale disciplina fa sorgere il vizio di incostituzionalità.

Esaminata alla luce di tali principi, la norma contenuta nell'art. 253 del Codice postale, approvato con R.D. 27 febbraio 1936, n. 645, appare viziata, in quanto la potestà conferita alla pubblica Amministrazione non è contenuta entro limiti che ne circoscrivono la discrezionalità. Essa dispone soltanto che “chiunque intenda costruire o commerciare materiale radioelettrico di qualsiasi specie, ovvero eserciti il montaggio o la riparazione di apparecchi radioelettrici o di parti di essi, deve essere munito di speciale licenza da rilasciarsi dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni”. Ed è opportuno notare che trattasi di licenza, che occorre richiedere oltre ed indipendentemente dalla comune licenza di commercio. Orbene, né l'art. 253, né alcuna altra disposizione dello stesso Codice postale contengono alcun accenno alle ragioni sociali, alle finalità, alle condizioni del rilascio di tale licenza, ovvero ai requisiti necessari per lo svolgimento dell'attività di radiotecnico. Ed anche nel D.L.L. 2 aprile 1946, n. 399 – che pur contiene dettagliate norme in merito alle formalità del rilascio della licenza, del rinnovo di essa, del pagamento della tassa di concessione, della cessione di apparecchi radio ecc. – non si rinviene alcuna indicazione dell'oggetto del controllo della pubblica Amministrazione e dei criteri in base ai quali esso deve essere esercitato. Dal che deriva una discrezionalità così lata da rendere possibile l'arbitrio.

Alla dichiarazione della illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 253 del Codice postale, segue come conseguenza – a termini dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – la illegittimità costituzionale anche degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 11 del D.L.L. 2 aprile 1946, n. 399, i quali dettano norme di esecuzione sulla attività di fabbricazione, di riparazione e di commercio degli apparecchi radioelettrici e sul rilascio della relativa licenza.

Non può essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 269, secondo comma, del Codice postale, perché le sanzioni ivi previste non si riferiscono solo all'ipotesi dell'art. 253.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 253 del R.D. 27 febbraio 1936, n. 645, che approva il Codice postale e delle telecomunicazioni, in riferimento all'art. 41 della Costituzione, e dichiara, in conseguenza, la illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 11 del D.L.L. 2 aprile 1946, n. 399.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 1963.

* * *

Sentenza n. 46/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)

Considerato in diritto

1. – L'ordinanza del Pretore di Frattamaggiore sottopone all'esame della Corte l'intero complesso delle disposizioni legislative, che organizzano e disciplinano il settore della canapicoltura, nella convinzione che esso violi il principio di libertà dell'iniziativa economica privata, senza che ricorrano le condizioni poste dal secondo e terzo comma dell'art. 41 della Costituzione perché l'iniziativa privata possa essere legittimamente limitata e controllata o altrimenti vincolata.

Che la questione non possa essere proposta se non in questi termini, appare evidente dallo stretto legame che unisce tra loro le varie leggi che disciplinano la materia, le quali si susseguono in un coerente nesso unitario e si richiamano e collegano l'una all'altra.

Pertanto, la Corte non ritiene fondati taluni dei motivi di illegittimità che vengono esibiti nell'ordinanza di rimessione. Non è sufficiente, infatti, per fondare una pronunzia di incostituzionalità, affermare che la disciplina della produzione e del commercio della canapa si ispirò e trovò giustificazione nel sistema corporativo e nelle particolari circostanze del tempo di guerra e che, pertanto, i vincoli posti in questo campo alla libera iniziativa devono conside-

rarsi ormai non validi, inefficaci e inoperanti “per la sopravvenuta caducazione delle premesse e delle condizioni che ne ispirarono... l’istituzione”.

Viceversa, anche a prescindere dalla circostanza che taluni dei provvedimenti impugnati sono di epoca posteriore alla soppressione del sistema corporativo e alla guerra, nulla vieta di ritenere che la disciplina autoritativa del settore della canapa sia stata determinata, fin dal suo primo sorgere, anche da altre finalità, quale quella di sostenere sul mercato internazionale la canapa italiana e i prodotti che ne derivano, o l’altra di proteggere un settore dell’agricoltura, caratterizzato da un esteso impiego di mano d’opera sia nella fase della produzione sia in quella della trasformazione del prodotto. Per di più la Corte ha avuto già occasione di affermare (sentenza n. 5 dell’8 febbraio 1962) la legittimità di provvedimenti che conservino in vita una disciplina giuridica introdotta in vista di certe esigenze, al fine di soddisfarne altre e nuove, che il legislatore ritenga, non arbitrariamente, meritevoli di tutela nell’interesse generale e per il conseguimento di fini sociali che, nel caso, possono ravvisarsi nella difesa di un settore agricolo, minacciato dalla concorrenza di prodotti similari e sostitutivi (fibre tessili artificiali), e degli interessi della categoria dei coltivatori di canapa (piccoli proprietari, affittuari, e via).

2. – Non possono essere accolte nemmeno alcune delle tesi sostenute dalla difesa del signor Liotti. In effetti, non si può ritenere che la legittimità degli ammassi obbligatori di prodotti agricoli sia condizionata dal fatto che essi vengano istituiti soltanto per periodi di tempo definiti, in relazione a necessità collettive per loro natura transeunti, limitatamente a prodotti di prima necessità occorrenti per alimentare la popolazione, o per necessità belliche, o per sovvenire a bisogni impellenti dello Stato, la soddisfazione dei quali non sia conseguibile per altra via. Si deve, per contrario, ritenere che il sistema dell’ammasso obbligatorio possa avere giustificazione anche in casi diversi da quelli proposti ad esempio dalla difesa del signor Liotti e trovare applicazione quale strumento idoneo a realizzare i limiti, i programmi e i controlli consentiti dalle norme contenute nell’art. 41 della Costituzione. Anche su questo punto, del resto, la Corte ha avuto occasione di manifestare il proprio pensiero, e nella sentenza n. 5 del 1962 già citata e nell’altra n. 54 del 5 giugno 1962. Né può essere considerata in contrasto con l’art. 41 della Costituzione la norma, contenuta nell’art. 2617 del Codice civile, la quale stabilisce che, quando la legge prescriva l’ammasso di prodotti agricoli, la gestione collettiva di questi deve essere fatta per conto degli imprenditori interessati a mezzo di consorzi obbligatori, secondo le disposizioni delle leggi speciali: alla condizione, s’intende, che queste leggi speciali non violino, nel dettare la disciplina dei consorzi e degli ammassi, norme della Costituzione. Ne consegue che occorre dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale del ricordato art. 2617 del Codice civile.

3. – Per le ragioni che si sono esposte, la questione che la Corte deve esaminare è questa: se la disciplina della produzione e del commercio della

canapa trovi, oppure non, giustificazione nelle limitazioni che l'art. 41 consente siano apportate all'iniziativa economica privata. Senza che occorra qui risolvere il problema dell'interpretazione in via generale dei commi secondo e terzo dell'art. 41 ora citato e dei rapporti tra le norme che in essi sono contenute, un esame anche sommario delle norme impugnate consente di affermare che il sistema che esse pongono rientra tra quei "programmi" e quei "controlli" che il precetto costituzionale dà facoltà alla legge di "determinare" per indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali. Con che la questione è definita con maggior precisione e in conformità di quanto, in sostanza, è affermato tanto nell'ordinanza di rimessione, quanto nelle deduzioni della parte costituita in questo giudizio.

Nemmeno è necessario, per la risoluzione della presente controversia, definire in linea astratta come debba essere intesa la formula "utilità sociale" o l'altra "fini sociali" che compaiono rispettivamente nel secondo e nel terzo comma dell'art. 41 della Costituzione, ammesso che una definizione di questo genere sia possibile. Ai fini della decisione è sufficiente affermare che "utilità sociale" e "fini sociali", contrariamente a quel che ritiene la difesa del signor Liotti, non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore, ma possono essere desunte dal sistema di intervento e dai controlli che la legge preveda. La concreta disciplina di un settore produttivo può essere più significativa a questo fine di una "dichiarazione programmatica" o di una "dichiarazione di propositi" inserita nella legge. E a questo criterio la Corte si è ispirata nella decisione di casi analoghi a questo (sentenze nn. 5 e 54 del 1962), per il quale del resto, come si è visto, l'individuazione dei "fini sociali" non è impedita dalla mancanza di esplicite dichiarazioni programmatiche.

L'indagine della Corte deve, pertanto, portarsi sul punto se sia stata osservata, nella disciplina della coltivazione, produzione e commercio della canapa, la riserva di legge stabilita nel terzo comma dell'art. 41 della Costituzione: un'indagine che, ovviamente, si risolve nell'esame dei provvedimenti di legge che quella disciplina hanno posto.

4. – Già un R.D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, convertito nella legge 2 aprile 1936, n. 613, impose di denunciare ogni anno i terreni coltivati a canapa e il prodotto conseguito; stabilì che la determinazione del prezzo della canapa grezza, macerata o stoppa, fosse affidata ad accordi tra le Confederazioni interessate alla produzione, trasformazione e commercio della canapa su proposta della Federazione nazionale dei consorzi obbligatori per la difesa della canapicoltura esistente già dal 1934 (decreto interministeriale del 22 dicembre 1934); impose norme per l'osservanza dei prezzi, così stabiliti, da parte dei privati operatori; definì le modalità per la concessione delle licenze di esportazione e comminò ai contravventori di ciascuna di queste disposizioni la pena della ammenda. Senonché, pochi mesi dopo, col R.D.L. 8 novembre 1936, n. 1955, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 243, alla Federcanapa venne affidato "il compito di coordinare e vigilare con unità di direttive e di organiz-

zazione la produzione e il mercato della canapa”. Per svolgere codesto compito si attribuì alla Federcanapa il potere di predisporre un piano per la produzione delle sementi, di rilasciare le licenze di coltivazione e di produzione delle sementi, di proporre al Ministro per l’agricoltura e per le foreste la determinazione “delle superfici da coltivarsi in ogni singola Provincia”, di gestire a mezzo dei Consorzi provinciali, ma con “gestione nettamente distinta dalla gestione e contabilità generale dei Consorzi provinciali”, l’ammasso obbligatorio della canapa e delle sementi delle piante tessili di produzione nazionale. Contemporaneamente si fece divieto di importazione dei semi di canapa, che poteva aver luogo soltanto a mezzo della Federcanapa, la sola, poi, autorizzata ad affidare o a ordinare a determinate aziende la coltivazione e la produzione dei semi. Anche questo decreto comminava la pena dell’ammenda ai contravventori delle disposizioni in esso contenute e delle contravvenzioni consentiva l’accertamento anche al personale della Federcanapa (artt. 22 e 23).

Successivamente con R.D.L. 17 agosto 1941, n. 969, convertito in legge 7 aprile 1942, n. 492, venne istituito il monopolio del commercio di esportazione della canapa greggia e pettinata, nonché della stoppa di canapa, affidato all’Ente nazionale esportazione canapa, che avrebbe dovuto inoltre controllare l’esportazione di tutti i manufatti e di qualsiasi altro prodotto di canapa. Ma questo Ente ebbe breve vita, soppresso come fu con D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213, che istituì il Consorzio nazionale canapa, al quale venne affidato il compito di “provvedere alla tutela economica, alla disciplina e al miglioramento della produzione della canapa e delle altre fibre vegetali, nonché alle attività industriali e commerciali che vi sono connesse”: per assolvere al quale il nuovo Ente, oltre ad ereditare i poteri dell’Ente nazionale esportazione canapa e taluni di quelli dell’Ente economico delle fibre tessili, prese anche il posto della Federcanapa, nel frattempo soppressa, sicché gli venne affidata la gestione dello ammasso della canapa e la facoltà di disporre di tutto il prodotto conferito, come pure il controllo di ogni e qualsiasi operazione relativa alla canapa tanto allo stato greggio quanto nella fase di semilavorato, nonché di tutti “i manufatti di canapa di qualsiasi specie prodotti dall’industria nazionale”.

Né questa nuova disciplina del settore canapiero sostituì del tutto quella precedente, alla quale è da dire piuttosto che si aggiunse, dato che fu fatta espressamente salva la validità delle norme anteriori non incompatibili con quelle ora nuovamente emanate. Anzi, qualche anno dopo, la legge 30 giugno 1952, n. 813, richiamò in vigore le norme penali contenute nei RR.DD.LL. 2 gennaio 1936, n. 85, 3 febbraio 1936, n. 279, e 8 novembre 1936, n. 1955, nonché nel D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213, al luogo di quelle previste in via generale per i contravventori alle norme regolatrici degli ammassi dal R.D.L. 22 aprile 1943, n. 245.

Né si può dire che le cose mutassero sostanzialmente col d.P.R. 17 novembre 1953, n. 842, emanato in base ad una delegazione al Governo contenuta nell’art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297. La nuova legge, infatti, al

Consorzio, che mutò il suo nome nell'altro di Consorzio nazionale produttori canapa, affida "lo scopo di promuovere il miglioramento e la tutela economica della produzione della canapa", attribuendogli i compiti assegnati all'Ente nazionale delle fibre tessili (nel frattempo soppresso con il D.L. Lgt. 26 aprile 1945, n. 367, art. 8), nonché quelli del già soppresso Ente nazionale esportazione canapa relativamente all'esportazione della canapa greggia, del pettinato e della stoppa di canapa, fino alla cessazione dell'ammasso obbligatorio della canapa, e salva la facoltà del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e del Ministero dell'industria di valutare anno per anno le disponibilità per l'esportazione.

5. – Ritene la Corte che questa disciplina così penetrante della produzione, trasformazione e commercio della canapa, non osservi la riserva di legge posta dal terzo comma dell'art. 41 della Costituzione. Le disposizioni legislative esaminate stabiliscono, infatti, una completa "programmazione" dell'intero settore produttivo della canapa, lasciando in pari tempo alla illimitata discrezionalità dell'ente pubblico che quel settore organizza e controlla, di stabilire in ciascuna fase della coltivazione, della trasformazione e del commercio del prodotto limitazioni e controlli rigorosi dell'attività economica privata.

La Corte già in due precedenti sentenze, relative l'una al settore della bieticoltura (sentenza n. 35 del 9 giugno 1961), l'altra a quello del bergamotto (sentenza n. 54 del 5 giugno 1962), ha affermato la necessità che le limitazioni e i controlli dell'attività privata, la determinazione dei fini da conseguire siano posti in maniera concreta dalla legge, e che la mancanza loro è fondamento sufficiente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera disciplina autoritativa di un settore dell'attività economica. Il caso in esame presenta, forse in misura maggiore, le deficienze e le lacune che negli altri casi richiamati giustificavano quella dichiarazione.

Nulla, infatti, è stabilito dalla legge circa i criteri che debbono essere seguiti per la concessione della licenza di coltivazione delle sementi e della canapa, non potendosi considerare un criterio sufficiente e obbiettivo quello che fa obbligo di tener conto delle domande presentate nell'anno precedente; nulla circa la classificazione del prodotto ammassato, la determinazione del prezzo di conferimento, o l'elaborazione della canapa conferita da parte del Consorzio. Nessun limite poi incontra il Consorzio nella legge per quanto attiene all'assegnazione e alla vendita del prodotto agli industriali e agli artigiani; il che significa che il Consorzio può arbitrariamente determinare sia dal punto di vista soggettivo, sia dal punto di vista oggettivo, il mercato della lavorazione industriale o artigianale della canapa (cfr. sentenza n. 5 dell'8 febbraio 1962).

È ovvio che codeste deficienze (e altre che si rilevano dalla esposizione che si è fatta del sistema) non possano ritenersi colmate dalla prassi che si è formata per i conferimenti, le classificazioni e le vendite (sulla bontà della quale sono contrastanti i giudizi), o dallo statuto del Consorzio che non è stato del resto approvato, e non è pertanto in vigore. E nemmeno, come è ovvio, è sufficiente

il richiamo del D.M. 23 settembre 1938, che contiene norme per il funzionamento degli ammassi e per la determinazione dei prezzi del prodotto conferito, o del D.M. 30 giugno 1941 che reca “norme per la disciplina della cessione e lavorazione della bacchetta verde di canapa e per il funzionamento dell’ammasso obbligatorio della canapa verde stigliata”. Basta dire, a questo proposito, che in ogni caso si tratta di prassi e di norme che non possono sostituire la legge e assolvere l’obbligo posto dal precetto costituzionale.

Nemmeno può farsi ricorso ad alcune norme contenute nelle leggi impugnate che sembrano stabilire limitazioni al potere del Consorzio e regolarne la attività. Non a quella, ad esempio, contenuta nell’art. 2 del R.D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, che affida la determinazione del prezzo della canapa greggia, macerata o stoppa all’accordo tra le Confederazioni degli agricoltori e dei lavoratori dell’agricoltura, dei commercianti, degli industriali e dei lavoratori dell’industria (quest’ultima aggiunta alle altre con R.D.L. 11 giugno 1936, n. 1393), e, in mancanza, al Ministro dell’agricoltura e foreste di concerto col Ministro delle corporazioni, stante che la soppressione del regime corporativo ha reso impossibile l’applicazione della norma; e nemmeno all’altra contenuta nella legge delegata n. 842 del 1953, art. 12, giusta la quale per i problemi concernenti la trasformazione e l’esportazione della canapa, il Consiglio di amministrazione del Consorzio si deve adeguare alle determinazioni, approvate dal Ministero dell’agricoltura e foreste, di una Commissione della quale facciano parte rappresentanti degli industriali trasformatori della canapa, designati dal Ministro dell’industria, due dei quali, a loro volta, devono essere sostituiti da un commerciante che operi nel settore dell’esportazione e da un rappresentante dell’Istituto per il commercio estero quante volte si tratti di materia che interessi gli scambi con l’estero: per la genericità e l’indeterminatezza delle competenze affidate a questa Commissione in un sistema già per tanti altri versi vago e generico.

6. – Quanto precede è sufficiente per dover dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’intera disciplina del settore della canapa e non occorre, in conseguenza, esaminare l’altra questione di legittimità, pure proposta con l’ordinanza di rimessione, del contrasto delle norme impugnate con l’art. 3 della Costituzione, questione che deve ritenersi assorbita. Pure assorbita deve ritenersi la questione proposta nell’ordinanza, senza che ne siano peraltro precisati i termini, sulla legittimità costituzionale dell’art. 2616 del Codice civile che, in via generale, riconosce alla autorità governativa la facoltà di costituire consorzi obbligatori, questione che, pertanto, deve rimanere impregiudicata.

Non può, infine, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale della norma contenuta nell’art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297, la quale conferisce al Governo la delega ad emanare norme per il riordinamento del Consorzio nazionale canapa. In verità l’ordinanza non espone i motivi che dovrebbero sorreggere una dichiarazione di incostituzionalità. E i profili sotto i quali la questione potrebbe essere prospettata non sembrano alla Corte fondati. Non

può, infatti, sostenersi che ci sia un contrasto con l'art. 76 della Costituzione, dato che le condizioni richieste per la delegazione dell'esercizio della potestà legislativa dalla norma costituzionale sono, nel caso, puntualmente osservate; né può ritenersi che il contrasto sussista, invece, con l'art. 41 della Costituzione in quanto la norma impugnata si limita a delegare al Governo la facoltà di emanare norme per il riordinamento degli organi del Consorzio nazionale canapa, tenendo presenti gli interessi dei settori caratteristici della produzione agricola della canapa nel Nord e nel Sud, con l'obbligo di porre la sede degli unici amministrativi per il settore meridionale a Napoli.

L'illegittimità delle norme contenute negli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 17 novembre 1953, n. 843, non è conseguenza di una illegittimità della norma di delegazione, ma sorge dal contrasto in cui esse si trovano con le norme dell'art. 41 della Costituzione, concorrendo esse a istituire quella disciplina della produzione della canapa che la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) [omissis]

b) l'illegittimità costituzionale delle norme contenute:

– nel R.D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, convertito in legge 2 aprile 1936, n. 613;
– nel R.D.L. 3 febbraio 1936, n. 279, convertito in legge 2 aprile 1936, n.

614;

– nel R.D.L. 11 giugno 1936, n. 1393, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 215;

– nel R.D.L. 8 novembre 1936, n. 1955, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 243;

– negli artt. 3, 4, 6 e 10 del D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213;

– nella legge 30 giugno 1952, n. 813;

– negli artt. 2 e 3 del d.P.R. 17 novembre 1953, n. 842, in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 1963.

* * *

Sentenza n. 4/1981 (Pres. Amadei; Rel. La Pergola)

Considerato in diritto

1. – Nell'ordinanza di remissione è censurato in relazione agli artt. 3, primo comma, 41, terzo comma, e 42, secondo comma, Cost., l'art. 5 del d.l. 27

giugno 1967, n. 460, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628, e così testualmente formulato: “Il vincolo alberghiero già prorogato con l’art. 3 del d.l. 23 dicembre 1964, n. 1357, convertito nella legge 19 febbraio 1965, n. 33, è ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1968”. Si tratta di un vincolo, infatti, più volte prorogato (ovvero ripristinato addirittura, quando esso fosse intanto venuto a scadere), con una serie di apposite norme, emesse non solo prima, ma anche dopo quella di cui è denunciata l’illegittimità: la quale ultima, com’è detto in narrativa, viene in rilievo in quanto è la disposizione di proroga che, in ordine di tempo, precede immediatamente il provvedimento impugnato innanzi al giudice *a quo*, abilita l’autorità amministrativa ad adottarlo, e ne costituisce, quindi, il fondamento. Quale esso è configurato nella legislazione che lo ha originariamente previsto ed è stata successivamente prorogata, il vincolo in questione grava sugli immobili adibiti ad albergo per destinazione del proprietario o per concessione risultante dal contratto d’affitto; tale destinazione è fissata dalla legge col prescrivere che l’immobile non possa essere né venduto né dato in locazione per uso diverso da quello alberghiero senza l’autorizzazione degli organi competenti, l’autorizzazione è concessa solo se risulti accertato che la destinazione alberghiera non sia necessaria alle esigenze del movimento turistico (analoga disposizione è dettata per il caso, contemplato nell’art. 2 del r.d.l. 16 giugno 1938, n. 1280, in cui l’albergo si trovi in un edificio che non abbia prevalente destinazione alberghiera); dove si accerta, invece, che la destinazione alberghiera è necessaria per i fini considerati dalla legge, la pubblica autorità, alla quale compete la suddetta autorizzazione, viene investita di altri poteri, diretti ad assicurare che ogni eventuale trasferimento o locazione dell’immobile avvenga nel rispetto del regime vincolistico. Sempre in conformità degli intenti perseguiti dal legislatore, locatori e locatari degli immobili interamente o prevalentemente destinati ad albergo sono, dal canto loro, assoggettati ad oneri di vario contenuto.

Ora, nell’ordinanza di rinvio non si nega – al contrario, si riconosce pienamente – che l’incidenza della disciplina testé descritta nella sfera spettante all’iniziativa economica o alla proprietà privata possa trovare qualche idoneo supporto nella Costituzione. La previsione del vincolo alberghiero – ritiene, precisamente, il giudice *a quo* – sarebbe, per un verso, riconducibile ai programmi e ai controlli che la legge determina, ai sensi dell’art. 41, terzo comma, Cost., per indirizzare l’attività economica, non importa se pubblica o privata, e coordinarla ai fini sociali; per altro verso – se si guarda all’immobile adibito ad albergo non già “come elemento dell’azienda alberghiera”, ma come “bene in se considerato, rispetto al proprietario” – saremmo di fronte ad un limite del tipo prefigurato dall’art. 42, secondo comma, Cost., che serve a garantire ed attuare la funzione sociale della proprietà. Simili configurazioni verrebbero, del resto, suffragate dal grande ed evidente rilievo socio-economico dell’industria alberghiera, indispensabile al turismo di qualità e di massa, e al decisivo apporto che ne consegue per la bilancia valutaria. Le censure mosse alla

norma in esame s'incentrano invece sulla violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. A questo proposito, il giudice *a quo* risale al punto in cui, nelle vicende della legislazione, le disposizioni di proroga hanno, sì, mantenuto in vigore il precedente regime vincolistico, ma in un ambito più ridotto rispetto a quello dell'iniziale applicazione, lasciando ad esso sottoposti solo certi determinati immobili (nonché, s'intende, i soggetti che di questi sono proprietari o affittuari), e d'altro canto eccettuandone tutti i rimanenti altri. Il criterio discrezionale al riguardo adottato – sebbene, si dice, giustificato nel momento in cui è stato sancito dal legislatore – avrebbe con l'evolvere delle circostanze perduto il suo razionale fondamento. Questo, in definitiva, è anzi l'unico assunto sul quale la Corte debba pronunciarsi, giacché necessariamente ed esclusivamente in base ad esso è anche argomentata la lesione degli altri parametri costituzionali invocati nell'ordinanza di rinvio. La disciplina del vincolo alberghiero – si assume invero – è rimessa al prudente apprezzamento del legislatore, che può e deve adeguarla al mutare delle condizioni di fatto; ciò – si osserva d'altra parte – sempre in aderenza ai canoni di utilità pubblica e sociale, che *ex artt.* 41, terzo comma, e 42, secondo comma, Cost. governano le limitazioni dell'iniziativa e della proprietà private. Ma, appunto, da questi canoni la norma censurata sarebbe venuta a divergere, sotto il riflesso dell'arbitrarietà della proroga, dedotta in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

2. – Così atteggiandosi il caso di specie, occorre, senz'altro, fermare l'attenzione sulla norma di legge che avrebbe instaurato la discriminazione, la cui successiva permanenza in vigore è denunziata come illegittima. Il giudice *a quo* identifica tale norma nell'art. 1 della legge 29 maggio 1951, n. 358, che dispone: “il termine di scadenza del vincolo alberghiero previsto dall'art. 1, secondo comma, del d.lg.lgt. 19 marzo 1945, n. 117, è prorogato al 31 dicembre 1951”. Si deve aggiungere che il citato articolo del d.lg.lgt. n. 117 del 1945 rimetteva in vigore le norme dell'art. 4 del r.d.l. 16 giugno 1938, n. 1280, convertito nella legge 18 gennaio 1939, n. 376: l'uno e l'altro di questi atti legislativi avevano, a loro volta, disposto la proroga – cessata alla data di scadenza prevista, il 31 dicembre 1943 – della legge 24 luglio 1936, n. 1692, che detta la prima ed organica disciplina del regime vincolistico qui considerato. Il d.lg.lgt. 19 marzo 1945 intende, quindi, ripristinare quest'ultimo corpo normativo nella sua interezza, com'è ivi, al secondo comma dell'art. 1, precisato: “La legge 24 luglio 1936, n. 1692, avrà attuazione fino a cinque anni dalla cessazione dello stato di guerra”. Senonché, osserva il giudice *a quo*, la successiva legge n. 358 del 1951, sempre al fine di prorogare il vincolo alberghiero, richiama espressamente il solo art. 1 del suddetto decreto legislativo: essa non contiene, e nemmeno potrebbe ritenersi che abbia sottinteso, alcun riferimento all'altra norma di quell'atto legislativo (art. 2), in forza della quale, il regime vincolistico del 1936 veniva a ricevere applicazione anche nei confronti degli immobili destinati ad uso alberghiero successivamente alla data di pubblicazione del decreto medesimo. Tutti gli immobili adibiti ad albergo dopo tale data sono così

rimasti – prosegue il giudice *a quo* – eccettuati dal vincolo, di cui la legge di proroga del 1951, e le susseguenti altre, hanno protratto l'efficacia. La differenza che ne risulta nel trattamento degli immobili sarebbe stata ispirata al legislatore del 1951 da un duplice e concorrente ordine di considerazioni: mantenere integro, grazie al vincolo che si prorogava, un patrimonio fin lì, in buona sostanza, limitato alle attrezzature turistiche preesistenti alla guerra; promuovere la costruzione di nuovi impianti ricettivi – del resto agevolata con altre apposite misure legislative – perseguendo al tempo stesso il più largo disegno della ripresa edilizia.

In questa prospettiva si sarebbe consentita la libera conversione ad altri usi degli immobili di recente destinazione alberghiera, esclusi dalla proroga. Profondamente diverse, però, sarebbero le condizioni in cui sopravviene la norma impugnata. Nel 1967, si osserva, il patrimonio alberghiero è ormai ricostituito, e la domanda di più moderni e confortevoli servizi viene adeguatamente soddisfatta dagli alberghi costruiti dopo la legge del 1951; la distinzione posta in detta legge tra gli immobili soggetti alla proroga e quelli invece esonerati dal vincolo, avrebbe così cessato, con le conseguenze sopra viste, di rispondere ai criteri di ragionevolezza e di utilità sociale, che la giustificavano.

3. – La questione è fondata. Per meglio chiarirne i termini, giova, tuttavia, subito considerare una norma della quale non si fa menzione nell'ordinanza di rinvio, e che risulta emanata già nel periodo compreso fra il d.lg.lgt. 117 del 1945 e la legge n. 358 del 1951: l'art. 26 del d.lg. del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1946, n. 424. Al primo comma, esso recita: "Le norme del decreto legislativo luogotenenziale 19 marzo 1945, n. 117, riguardanti la disponibilità degli immobili destinati ad uso alberghiero non si applicano nei confronti degli immobili che siano destinati ad uso di albergo, pensione o locanda, successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto"; ed aggiunge, al secondo comma: "Le norme indicate nel comma precedente cessano di aver vigore nei confronti degli immobili precedentemente adibiti ad uso di albergo, pensione o locanda che sono stati distrutti o danneggiati in maniera da essere inservibili all'uso al quale erano destinati e che vengono successivamente ricostruiti, qualunque destinazione essi ricevano".

La statuizione *testé* riferita esige un cenno di spiegazione. Il legislatore vuole, fin da questo momento, fugare le remore che l'ancora urgente ricostruzione edilizia può incontrare nel nostro settore, per via del regime vincolistico, ripristinato poco prima, con le norme del 1945, in tutto il suo rigore. L'intento traspare nitidamente perfino dal secondo comma, che da detto regime distrae gli immobili già destinati, ma distrutti o altrimenti inservibili all'uso alberghiero, e che vengono ricostruiti. Ma qui importa, beninteso, soprattutto la disposizione del primo comma, la quale rimuove il vincolo, una volta per tutte, con riguardo agli immobili adibiti ad albergo dopo l'entrata in vigore dell'atto legislativo che la contiene: questa statuizione abolitiva del vincolo – (per il futuro, nel senso *testé* chiarito) – è, allora, evidentemente presupposta dalla successiva legge di

proroga del 1951, là dove, all'art. 1, si fa esplicito riferimento soltanto agli immobili destinati all'uso alberghiero prima della data di pubblicazione del decreto n. 117 del 1945. Il giudice *a quo* trascura questo dato della previgente normativa vincolistica, quando riconnette direttamente alla legge del 1951 – ed ambienta nel relativo contesto temporale – l'insorgenza della suddetta discriminazione. Ma ciò non tocca, va avvertito, quel che poi egli deduce in relazione alla ingiustificatezza della proroga. La censura, qual essa è formulata, deve, semmai, come è qui di seguito precisato, ritenersi fondata a maggior ragione. Disposizioni di legge intervenute tra il decreto da ultimo citato e il d.lg. Capo provvisorio dello Stato n. 424 del 1946, accolgono, nel prevedere cospicue provvidenze a favore delle industrie turistiche, il principio – anch'esso, d'altronde, operante nella esperienza legislativa pre-bellica – di istituire un vincolo alberghiero (venticinquennale, in questo caso, e soggetto a pubblicità), sui fabbricati che fossero ricostituiti, costruiti, ed ampliati con i contributi statali (art. 16 r.d.lg. 29 maggio 1946, n. 452: cfr. art. 1 r.d.l. 16 giugno 1938, n. 1280). È un diverso approccio del legislatore al modo di vincolare l'uso dell'immobile, e di instaurare quel controllo sulla proprietà e l'iniziativa private, che costituisce il riflesso dell'interesse, e qui dello stesso aiuto pubblico, all'espansione e al miglioramento dei servizi turistici. Ora, il vincolo in questione sopravvive accanto alla coeva soluzione così adottata, e grava di un onere in più gli immobili che avevano in precedenza ricevuto la destinazione prescritta. Questo si spiega – nelle circostanze del dopoguerra, e alla luce delle conseguenti scelte del legislatore, che la Corte ha ricordato – solo per la necessità di non diminuire le ridotte ed insostituibili attrezzature turistiche allora esistenti. Ma una tale esigenza, pressante per quanto fosse a suo tempo, è venuta affievolendosi, a misura che si è accresciuto ed ammodernato il patrimonio alberghiero; mentre la discriminazione introdotta nel regime vincolistico è troppo a lungo trascorsa da una proroga all'altra, sconfinando oltre il ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa. L'Avvocatura dello Stato obietta, è vero, che vi è una perdurante giustificazione della disciplina in esame. Il vincolo insisterebbe solo sui vecchi alberghi in quanto – a differenza dei nuovi, sorti in periferia e destinati al turismo di massa – essi si trovano nel centro cittadino, spesso illustrato da rilevanti fatti di storia e di cronaca, attraggono il turismo di qualità, e concorrono a formare il patrimonio delle attrezzature oggi disponibili con la loro peculiarità, consacrata dalla tradizione.

Senonché, l'asserita distinzione ed infungibilità dei vecchi alberghi rispetto ai nuovi – a voler ammettere che essa sia mai stata, e continui ad esser tenuta in conto dal legislatore – non rileva per alcun verso nel presente giudizio. Il vincolo è stato imposto, sulla base del puro e semplice momento della destinazione dell'immobile all'uso alberghiero, per la esclusiva ed inattuale considerazione che si è detta; non in ragione del fatto che l'albergo stia nel centro urbano, e rivesta le caratteristiche preferite dalla clientela sensibile ai valori di ordine storico e culturale. Per come è congegnato, il regime censurato può in effetti –

secondo la discrezionale valutazione degli organi amministrativi – ben applicarsi nei confronti di un qualsiasi immobile della periferia, e non, viceversa, nei confronti di un pur antico e pregevole edificio nel cuore della città: basta che il primo sia stato adibito ad albergo prima della data stabilita dalla legge, ed il secondo dopo. Sussiste, in conclusione, la lamentata lesione del principio costituzionale di eguaglianza. Il che esime la Corte dall'esaminare gli ulteriori profili della specie, prospettati in riferimento agli artt. 41, terzo comma, e 42, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.l. 27 giugno 1967, n. 460, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1981.

1.3. Iniziativa economica privata nel settore delle telecomunicazioni: dal monopolio pubblico all'attività radiotelevisiva alla disciplina dei limiti di utilità sociale dell'attività di impresa

SENTENZA N. 225/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. VIRZÌ)

Servizi di radiotelediffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche – Monopolio pubblico ex art. 43 Cost. – Fini di utilità generale – Condizioni legittimanti la riserva

Regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645 (Approvazione del codice postale e delle telecomunicazioni), artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 (così come sostituito dall'art. 1, n. 2, della legge 14 marzo 1952, n. 196) e 251; decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), artt. 1, 183 e 195

Costituzione, artt. 21, 41 e 43

SENTENZA N. 226/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. DE MARCO)

Telecomunicazioni – Riserva allo Stato dell'impianto e dell'esercizio di apparecchi di televisione via cavo su scala nazionale – Fini di utilità generale ex art. 43 Cost.: sussistenza – Riserva di legge – Condizioni legittimanti – Riserva allo Stato dell'installazione ed esercizio di reti locali di televisione – Fini di utilità generale ex art. 43 Cost

Decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), artt. 1, 183 e 195, nelle parti relative ai servizi di televisione via cavo

Costituzione, artt. 21, 41 e 43

SENTENZA N. 202/1976 (PRES. ROSSI; REL. DE MARCO)

Radiotelevisione – Monopolio statale su scala nazionale – Libertà di installazione ed esercizio, previa autorizzazione, per trasmissioni via etere su scala locale

Legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), artt. 1, 2, 14 e 45

Costituzione, artt. 2, 3 (eguaglianza), 10, 21, 41 e 43

SENTENZA N. 231/1985 (PRES. ROEHRSEN; REL. MALAGUGINI)

Radiotelevisione – Pubblicità commerciale – Regolamentazione legislativa in adesione agli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale (sent. nn. 225 e 226/1974) – Natura del messaggio pubblicitario – Fonte di finanziamento dell'attività d'impresa – Esigenza di una disciplina delle modalità di presentazione delle trasmissioni pubblicitarie

Radiotelevisione – Imprese esercenti impianti ripetitori di programmi esteri – Diffusione via etere, da emittenti estere, di messaggi pubblicitari commerciali – Divieto

Radiotelevisione – Impresa di ripetizione di programmi esteri – Trasmissione di messaggi commerciali pubblicitari – Divieto

Legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), artt. 40, primo comma e 44, secondo comma, ultima parte

Costituzione, art. 41, secondo comma

SENTENZA N. 153/1987 (PRES. LA PERGOLA; REL. CAIANIELLO)

Radiotelevisione e servizi radioelettrici – Trasmissioni verso l'estero diffuse circolarmente mediante impianti su terraferma – Possibilità di esercizio in regime di autorizzazione – Esclusione

Legge 14 aprile 1975 n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), art. 2, primo comma

Costituzione, artt. 21, 41 e 43

SENTENZA N. 420/1994 (PRES. CASAVOLA; RED. GRANATA)

Radiotelevisione e servizi radioelettrici – Superamento della riserva statale dell'attività di radiodiffusione televisiva – Condizione indefettibile – Sussistenza di un'idonea disciplina che impedisca la formazione di posizioni dominanti – Giustificazione – Necessità di tutela del valore del pluralismo «esterno» nel settore televisivo – Non surrogabilità di tale valore con quello del «pluralismo interno»

Radiotelevisione e servizi radioelettrici – Radiodiffusioni televisive in ambito nazionale da parte di emittenti private – Disciplina ex lege n. 223 del 1990 – Limiti alla concentrazione di reti televisive nazionali – Divieto di rilasciare ad uno stesso soggetto privato concessioni in numero maggiore di tre o percentualmente superiori ad un quarto delle reti complessivamente previste – Previsione inadeguata, in rapporto all'attuale assetto normativo del settore televisivo, a garantire il rispetto del pluralismo delle voci

Legge 6 agosto 1990 n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), art. 15, comma 4

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 21

SENTENZA N. 466/2002 (PRES. RUPERTO; RED. CHIEPPA)

Radiotelevisione – Emittenti private – Radiodiffusione su frequenze terrestri analogiche in ambito nazionale – Divieto di irradiare più del 20% dei programmi televisivi – Reti eccedenti il limite prescritto – Cessazione del regime transitorio, con obbligo di trasmettere i programmi esclusivamente via satellite o via cavo – Mancata previsione di un termine finale certo e non prorogabile (non oltre il 31 dicembre 2003) – Pluralismo dei mezzi di informazione

Legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), art. 3, comma 7

Costituzione, artt. 3 e 21

Considerato in diritto

1. – Le ordinanze indicate in epigrafe propongono – in riferimento agli artt. 21, 41 e 43 della Costituzione – identiche o analoghe questioni di legittimità costituzionale concernenti disposizioni in forza delle quali i servizi di radiodiffusione e televisione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche sono riservati allo Stato e di conseguenza non possono essere esercitati – anche se si tratti di apparecchi ricetrasmittenti per uso privato – da chi non ne abbia avuta la concessione.

I relativi giudizi, congiuntamente discussi nell'udienza pubblica, vengono pertanto riuniti e decisi con unica sentenza.

2. – Con la sentenza n. 59 del 1960, questa Corte ha già dichiarato che gli artt. 21, 41, 33 e 43 della Costituzione non sono violati dalla riserva allo Stato dei servizi di televisione circolare a mezzo di onde radio elettriche, e dal conseguente divieto di impiantare ed esercitare servizi del genere senza avere ottenuto la prescritta concessione. E la decisione si articola sulle seguenti proposizioni:

a) esiste una attuale limitatezza dei canali utilizzabili, talché la televisione si caratterizza indubbiamente come una attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio di fatto;

b) i servizi televisivi si collocano, pertanto, tra le categorie di imprese che si riferiscono a situazioni di monopolio, nel senso in cui all'art. 43 della Costituzione;

c) ricorrono altresì gli altri due requisiti voluti dall'articolo 43 della Costituzione, e cioè l'attività di preminente interesse generale e le ragioni di utilità generale, idonee a giustificare l'avocazione in esclusiva dei servizi allo Stato;

(¹) Con sentenza n. 59 del 1960 (Pres. A. Sandulli; Rel. Perassi) la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 168, n. 5, del Codice postale approvato con Regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645, sollevate in riferimento agli artt. 21, 33, 41 e 43 della Costituzione. La Corte ha escluso il contrasto con gli artt. 41 e 43 Cost. considerando che, data la limitatezza di fatto dei "canali" utilizzabili, la televisione a mezzo di onde radioelettriche (radiotelevisione) si caratterizza indubbiamente come una attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio: oligopolio totale od oligopolio locale, a seconda che i servizi vengano realizzati su scala nazionale o su scala locale. La Corte ha inoltre escluso che avesse carattere arbitrario la scelta del legislatore di ravvisare nella diffusione radiotelevisiva i caratteri di attività "di preminente interesse generale", richiesti dall'art. 43 perché ne sia consentita la sottrazione alla libera iniziativa. È stata ritenuta fuori discussione, infatti, l'altissima importanza che, nell'attuale fase della nostra civiltà, gli interessi che la televisione tende a soddisfare (informazione, cultura, svago) assumono – e su vastissima scala – non solo per i singoli componenti del corpo sociale, ma anche per questo nella sua unità. La Corte non ha considerato arbitrario il riconoscimento della esistenza di ragioni "di utilità generale" idonee a giustificare l'avocazione, in esclusiva, dei servizi allo Stato, dato che questo, istituzionalmente, è in grado di esercitarli in più favorevoli condizioni di obbiettività, di imparzialità, di completezza e di continuità in tutto il territorio nazionale.

d) non è violato l'art. 21 della Costituzione, perché data la limitatezza di fatto della possibilità di utilizzazione del mezzo televisivo, lo Stato monopolista si trova istituzionalmente nelle condizioni di obbiettività e imparzialità più favorevoli per conseguire il superamento delle difficoltà frapposte dalla naturale limitatezza del mezzo alla realizzazione del precetto costituzionale volto ad assicurare a tutti la possibilità di diffondere il pensiero con qualsiasi mezzo.

Quasi tutte le ordinanze dei pretori assumono invece che la limitatezza dei canali di trasmissione, sulla quale fondamentalmente si basa la motivazione suindicata, sarebbe oramai superata dallo sviluppo della scienza e della tecnica delle radiodiffusioni. L'esistenza di ampie bande di frequenza, i moderni metodi di trasmissione multicanale, ed il sistema di emissioni su uno stesso canale da parte di stazioni lontane, fra loro non interferenti, renderebbero pressoché illimitata la possibilità di trasmissioni.

Aggiungono, poi, che la sentenza avrebbe fatto ricorso al concetto di oligopolio, assimilandolo alla situazione di monopolio di cui all'art. 43 della Costituzione, mentre la parificazione fra le due situazioni si rivelerebbe inaccettabile; che la riserva allo Stato, con la conseguente eliminazione degli operatori privati, esige che il fenomeno comporti un beneficio per la collettività, mentre il sistema del monopolio – consentendo allo Stato di lasciare inutilizzata buona parte delle frequenze –, produce “una strozzatura del consumo”, in contrasto con i fini di utilità generale di cui all'art. 43 della Costituzione; che è molto più facile diffondere notizie parziali e non obbiettive in regime di monopolio, quando manca il confronto con lo stesso mezzo di diffusione; che è contestabile il presupposto da cui muove la sentenza, che cioè l'attività televisiva costituisca un servizio destinato alla diffusione del pensiero e che lo Stato, avocandolo a sé, ne sia il migliore garante. Dopo aver affermato che l'art. 21 regola la materia in modo autonomo, sottraendola a quella dei rapporti economici, concludono che alla conclamata libertà di diffusione del pensiero dovrebbe accompagnarsi la libertà di fare uso dei mezzi indispensabili ad essa.

3. – La Corte rileva che sussistono tuttora, nonostante il contrario assunto delle ordinanze di rimessione, quelle stesse ragioni giustificative della riserva allo Stato che nella precedente decisione furono enunciate a proposito della televisione circolare. E difatti sia per quest'ultima, sia per la radiodiffusione circolare la disponibilità delle bande di trasmissione, come risulta dalla motivata ed analitica relazione del Consiglio superiore delle telecomunicazioni allegata agli atti, è tanto limitata da consentire solo a pochi, ove la riserva non fosse disposta, l'utilizzazione del mezzo radiotelevisivo.

4. – Quanto innanzi si è detto consente di affermare che, a causa della limitazione delle bande di trasmissione disponibili, l'attività di radioteleddiffusione circolare integra quella situazione di monopolio che l'art. 43 della Costituzione considera legittimo presupposto della riserva allo Stato.

Se la *ratio* di quella disposizione costituzionale risiede nella ragionevole previsione che, là dove non esiste o addirittura non è possibile la libera

concorrenza, il monopolio statale (o degli altri soggetti tassativamente indicati) meglio garantisce l'interesse della collettività, ciò vale a maggior ragione quando, come nella materia in esame, si tratti di attività che, ben al di là della sua rilevanza economica, tocca molto da vicino fondamentali aspetti della vita democratica. Né vale l'obiezione che nella specie vi sarebbe, al più, pericolo di un oligopolio, non già di un monopolio. Ed invero le due situazioni, almeno se riferite ai servizi di cui qui si discorre, sostanzialmente si identificano negli effetti, atteso che la disponibilità in poche mani di uno strumento di comunicazione di massa non presenterebbe rischi minori di quelli insiti in un monopolio in senso stretto.

Del resto ricorre nella specie anche un'altra delle tre ipotesi contemplate nell'art. 43 della Costituzione. Ed infatti, non potendosi minimamente dubitare che nell'attuale contesto storico la radiotelediffusione soddisfi un bisogno essenziale della collettività, si deve convenire che trattasi di un servizio pubblico essenziale, caratterizzato da quel preminente interesse generale che la norma costituzionale richiede perché legittimamente possa essere disposta la riserva.

Che poi ricorrano "fini di utilità generale" è cosa che già risulta da quanto s'è detto. La radiotelevisione adempie a fondamentali compiti di informazione, concorre alla formazione culturale del paese, diffonde programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione e perciò è necessario che essa non divenga strumento di parte: solo l'avocazione allo Stato può e deve impedirlo.

5. – Il monopolio statale, che per le cose dette trova fondamento nell'art. 43 della Costituzione e per ciò stesso non viola l'art. 41 Cost., non risulta nemmeno incompatibile con l'art. 21 della Costituzione.

La Corte, anche qui ribadendo argomenti già svolti nella ricordata decisione n. 59 del 1960, rileva che, se quel monopolio non venisse disposto, non per ciò riuscirebbe ad avere attuazione il diritto di "tutti" di manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione. A parte la considerazione che siffatto diritto non comprende anche quello di disporre di tutti i possibili mezzi (cfr. sent. n. 105 del 1972), giova riaffermare che, non essendo controvertibile che il numero delle bande di trasmissione sia limitato, la liberalizzazione inevitabilmente si tradurrebbe in una effettiva riserva a pochi, comportando con ciò grave violazione di quel principio di eguaglianza che è cardine del nostro ordinamento e la cui scrupolosa osservanza si impone specialmente là dove venga in giuoco l'esercizio di un fondamentale diritto di libertà.

La verità è che proprio il pubblico monopolio – e non già la gestione privata di pochi privilegiati – può e deve assicurare, sia pure nei limiti imposti dai particolari mezzi tecnici, che questi siano utilizzati in modo da consentire il massimo di accesso, se non ai singoli cittadini, almeno a tutte quelle più rilevanti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si esprime e si manifesta. Ché, anzi, è proprio questa un'ulteriore via attraverso la quale si devono raggiungere quei "fini di utilità generale" in funzione dei quali l'art. 43 della Costituzione rende legittima la riserva: il monopolio pubblico, in definitiva, deve essere inteso e

configurato come necessario strumento di allargamento dell'area di effettiva manifestazione della pluralità delle voci presenti nella nostra società.

6. – Le considerazioni fin qui esposte concorrono a dimostrare che il monopolio statale dei servizi radiotelevisivi a trasmissione circolare non viola in via di principio le disposizioni costituzionali di raffronto. Ma occorre a questo punto accertare se quel monopolio risulti costituzionalmente giustificato in tutta la sua ampiezza e se, nella parte di sua legittima operatività, esso sia accompagnato da garanzie idonee ad assicurare che il suo esercizio sia effettivamente diretto al conseguimento di quei fini di utilità generale che soli possono consentirlo.

7. – Quanto al primo aspetto, la Corte osserva che la riserva allo Stato, in quanto trova il suo presupposto nel numero limitato delle bande di trasmissione assegnate all'Italia, non può abbracciare anche attività, come quelle inerenti ai c.d. ripetitori di stazioni trasmettenti estere, che non operano sulle bande anzidette. È evidente che in questo particolare settore, senza apprezzabili ragioni, l'esclusiva statale sbarrare la via alla libera circolazione delle idee, compromette un bene essenziale della vita democratica, finisce col realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione. Può ammettersi che l'impianto e l'esercizio di siffatti ripetitori debbano essere sottoposti ad una disciplina legislativa in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi. Ma è anche vero che la tutela di questi ultimi può realizzarsi con un regime di autorizzazione, non esige certo l'esclusione del diritto del singolo.

8. – Volgendo ora l'esame al diverso problema delle garanzie che devono accompagnare la riserva allo Stato, occorre trarre le debite conclusioni da quanto si è detto nei Precedenti paragrafi. La sottrazione del mezzo radiotelevisivo è legittima solo se si assicuri che il suo esercizio sia preordinato a due fondamentali obbiettivi: a trasmissioni che rispondano alla esigenza di offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società; a favorire, a rendere effettivo ed a garantire il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici. In mancanza di una disciplina legislativa che imponga queste due linee direttive e che predisponga gli strumenti all'uopo adeguati, il mezzo radiotelevisivo, posto nella libera disponibilità di chi lo gestisce, rischia – non meno, e forse con maggior danno, che se fosse nelle mani di pochi privati – di essere un poderoso strumento a servizio di parte, non certo a vantaggio della collettività. In altri termini, il monopolio pubblico, una volta libero da ogni regola che correttamente ed efficientemente ne disciplini l'esercizio, potrebbe tendere a fini e portare a risultati diametralmente opposti a quelli voluti dalla Costituzione.

Nel fare questa affermazione la Corte non intende esprimere alcun giudizio sul modo col quale i mezzi radiotelevisivi sono stati finora gestiti: intende solo adempiere al suo dovere di accertare quali siano le condizioni minime necessarie

perché il monopolio statale possa essere considerato conforme ai principi costituzionali.

A tal proposito la Corte – pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore di scegliere gli strumenti più appropriati ad assicurare il conseguimento dei due fondamentali obbiettivi di cui innanzi si è discusso – ritiene che la legge debba almeno prevedere: a) che gli organi direttivi dell'ente gestore (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obbiettività; b) che vi siano direttive idonee a garantire che i programmi di informazione siano ispirati a criteri di imparzialità e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchino la ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero; c) che per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo controllo siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale; d) che i giornalisti preposti ai servizi di informazione siano tenuti alla maggiore obbiettività e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale; e) che, attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela; f) che, in attuazione di un'esigenza che discende dall'art. 21 della Costituzione, l'accesso alla radiotelevisione sia aperto, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società; g) che venga riconosciuto e garantito – come imposto dal rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo – il diritto anche del singolo alla rettifica.

A tanto non provvede la legislazione vigente, nella quale – a parte alcune disposizioni contenute nel d.l.C.P.S. 3 aprile 1947, n.428 (modificato dalla legge 23 agosto 1949, n. 681), palesemente insufficienti ad assicurare serie direttive in ordine ai programmi ed a consentire un efficiente controllo del Parlamento – nulla si rinviene che possa corrispondere a quel minimo di regolamentazione a cui innanzi si è fatto cenno.

9. – Per le ragioni esposte deve essere dichiarata, nei sensi di cui in motivazione e nella parte relativa ai servizi di radioteleddiffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche, l'illegittimità costituzionale: a) degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 e 251 del r.d. 27 febbraio 1936, n. 645 (in parte modificato dalla legge 14 marzo 1952, n. 196); b) degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 (così come sostituito dall'art. 1, n. 2, della legge 14 marzo 1952, n. 196) e 251 del r.d. 27 febbraio 1936, n. 645 (Approvazione del codice postale e delle telecomunicazioni), e degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte relativa ai servizi di radiotelediffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche;

b) – c) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della consulta, il 9 luglio 1974.

* * *

Sentenza n. 226/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

1. – Il d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (che ha approvato il “T.U. delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni”), all'art. 1, nell'elencare i servizi che appartengono in esclusiva allo Stato, unifica nella sola voce “telecomunicazioni” tutti i mezzi di comunicazione a distanza che nel precedente testo unico, approvato con r.d. 27 febbraio 1936, n. 645, erano specificamente elencati in mezzi telegrafici, telefonici, radioelettrici ed ottici.

In relazione a tale riserva esclusiva, l'art. 183 del nuovo testo unico statuisce che “nessuno può eseguire od esercitare impianti di telecomunicazioni senza avere ottenuto la relativa concessione” e l'art. 195 prevede, per chi “stabilisca od eserciti senza la concessione prescritta, impianti di telecomunicazioni, l'ammenda da lire 10.000 a lire 100.000 se il fatto non si riferisce ad impianti radioelettrici, l'arresto da tre a sei mesi e l'ammenda da lire 20.000 a lire 200.000 se il fatto riguarda impianti radioelettrici”. All'ultimo comma l'art. 195 stabilisce: “Ai fini delle disposizioni del presente articolo, costituiscono impianti radioelettrici anche quelli trasmettenti o ripetitori, sia attivi che passivi, per radioaudizioni o televisione, nonché gl'impianti di distribuzione di programmi sonori o visivi realizzati via cavo o con qualunque altro mezzo”.

Come si è riferito in narrativa, il pretore di Biella, nel corso di un procedimento penale a carico di un imputato del reato preveduto dal citato art. 195 per avere stabilito ed esercitato un impianto di televisione via cavo, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di detto art. 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, in riferimento agli artt. 21, 41, 43, 76 e 77 della Costituzione.

Più precisamente il pretore, affermando che, in sostanza, con la denunciata norma, si è esteso il monopolio statale alla TV via cavo, contesta la legittimità costituzionale di tale estensione sotto i seguenti profili:

a) la prescrizione della concessione amministrativa per l'esercizio di impianti televisivi via cavo e le sanzioni penali per il caso di esercizio senza concessione, escludendo la libera manifestazione del pensiero attraverso il mezzo televisivo, sono in contrasto con l'art. 21, comma primo, della Costituzione, che sancisce il diritto di tutti di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione, nonché – qualora la televisione via cavo possa essere assimilata alla stampa – anche con i commi secondo e terzo dello stesso art. 21;

b) giacché i canali realizzabili mediante cavo sono illimitati e di costo non rilevante, l'estensione del monopolio statale alla televisione via cavo, non potendo giustificarsi in base all'esistenza di un monopolio di fatto dovuto a ragioni tecniche, come per la televisione via etere, contrasta con gli artt. 41 e 43 della Costituzione;

c) con la legge 28 ottobre 1970, n. 775, il Governo era stato delegato a raccogliere in testi unici disposizioni vigenti relative a procedimenti amministrativi, apportandovi le modificazioni e integrazioni necessarie per il loro coordinamento al fine di renderle più accessibili e comprensibili: l'art. 195 eccede tali limiti poiché, esorbitando dalla delega, include tra gli apparecchi radioelettrici gli impianti di televisione via cavo, che tali non sono, ed estende ad essi una normativa che in precedenza non era applicabile, configurando una nuova ipotesi di reato, in violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione. In relazione a tali questioni si rileva quanto segue.

2. – Nonostante il pretore di Biella abbia indicato nell'art. 195 del d.P.R. n. 156 del 1973 la norma impugnata, dal contesto dell'ordinanza di rimessione si rileva che le questioni di legittimità costituzionale sollevate, investono in via generale la stessa riserva allo Stato dell'impianto e dell'esercizio di apparecchi di televisione via cavo, e cioè l'art. 1 del t.u., nella parte in cui ricomprende la televisione via cavo fra i servizi di telecomunicazione che appartengono in esclusiva allo Stato e l'art. 183, il quale, anche con riferimento agli impianti di televisione via cavo, stabilisce che "nessuno può eseguire o esercitare impianti di telecomunicazione senza avere ottenuto la relativa concessione".

Pertanto, ancorché manchi una specifica denuncia di tali norme, essendo queste implicitamente e univocamente contenute nell'ordinanza di rimessione, questa Corte – in conformità con la sua costante giurisprudenza al riguardo – non può esimersi dall'esaminare le questioni sollevate nella loro effettiva ampiezza.

[*omissis*]

3. – Prima di passare all'esame delle altre questioni prospettate con l'ordinanza di rinvio, occorre a questo punto precisare che la differenza pratica di maggior rilievo ai fini del presente giudizio, fra televisione via cavo e

televisione via etere, è data dalla limitatezza dei canali realizzabili via etere e dall'illimitatezza dei canali realizzabili via cavo, potendosi questi aumentare indefinitamente moltiplicando il numero dei cavi, com'è pacificamente e universalmente riconosciuto.

In Europa la televisione via cavo non ha avuto finora attuazione e diffusione su vasta scala, essendo ancora allo stato sperimentale ed incominciando a sorgere solo da poco impianti di un qualche interesse. Essa ha avuto, invece, un notevole sviluppo in Giappone e negli Stati Uniti d'America, dove la sua realizzazione è affidata all'iniziativa privata, previa licenza governativa. In entrambi questi Stati l'impiego della televisione via cavo è attualmente limitato all'integrazione della televisione via etere – le cui trasmissioni vengono fatte pervenire via cavo in località lontane o isolate – nonché a trasmissioni autonome a corto raggio, interessanti agglomerati urbani.

È di particolare interesse rilevare che negli Stati Uniti, dove è in atto un largo uso della televisione via cavo e tale mezzo di comunicazione si va sviluppando da oltre venti anni, le reti di televisione via cavo hanno tutte carattere locale e le famiglie da esse servite, alla fine del 1971, non superavano la cifra di 5.900.000 su oltre 200 milioni di abitanti.

L'ordinanza di rinvio e la parte privata, richiamandosi ai principi affermati con la sentenza n. 59 del 1960 di questa Corte, a sostegno della dedotta questione di legittimità costituzionale, pongono appunto in evidenza che, se anche per la televisione via etere permane tuttora il limite derivante dagli accordi internazionali vigenti in materia, è invece possibile realizzare via cavo un numero notevole d'impianti televisivi. Con la conseguenza che per la televisione via cavo non sussisterebbe quel pericolo di costituzione di monopoli od oligopoli privati, di fronte al quale, secondo la citata sentenza, esigenze prevalenti d'interesse pubblico giustificerebbero il monopolio statale.

L'Avvocatura dello Stato, per contro, obietta che il pericolo dell'oligopolio è insito nel costo degli impianti e vi è un interesse pubblico a che la televisione via cavo sia realizzata secondo una prospettiva globale, che eviti dispersione di risorse e "duplicazione" d'impianti e comprenda, coordinandoli, tutti i sistemi di telecomunicazione su piano nazionale.

A sostegno di tale tesi è stato allegato un parere del Consiglio superiore tecnico delle telecomunicazioni, nel quale appunto si afferma l'opportunità di evitare iniziative settoriali, che darebbero luogo ad una proliferazione di reti parziali, financo sovrapposte, con conseguente dispersione di mezzi che andrebbero, invece, convogliati tutti al fine della realizzazione di un'unica rete nazionale, comprensiva della totalità degli impianti di telecomunicazioni e non solo di quelli televisivi.

In relazione a dette affermazioni va rilevato che il costo di un impianto di televisione via cavo, il quale comprenda l'intero territorio nazionale o comunque la massima parte di esso, potrebbe essere talmente elevato da dare luogo a gravi pericoli d'insorgenza di situazioni monopolistiche od oligopolistiche

qualora la sua realizzazione non resti riservata allo Stato ma sia intrapresa da privati.

Pertanto le stesse ragioni che in via di principio giustificano il monopolio statale della radiotelevisione via etere giustificano la riserva allo Stato degli analoghi servizi via cavo quando questi assumono le dimensioni innanzi indicate.

Va peraltro aggiunto che siffatta riserva, per essere costituzionalmente legittima, deve essere accompagnata da una disciplina che, nei sensi richiesti dalla sentenza n. 225 depositata in data di oggi, è essenziale per garantire che la gestione sia indirizzata ai fini in vista dei quali è consentita la sottrazione alla libera iniziativa dei privati. A tale proposito la Corte rinvia alle indicazioni contenute in quella decisione non senza aggiungere che, in relazione alla maggiore disponibilità dei canali di trasmissione, deve essere dato più ampio spazio al diritto di accesso.

4. – Diverso discorso deve essere fatto per quanto riguarda l'installazione e l'esercizio di reti radiotelesive via cavo a raggio limitato che, per la loro dimensione locale, non integrino, nei sensi innanzi detti, quella fattispecie per la quale legittimamente può disporsi la riserva allo Stato.

Invero l'art. 41 della Costituzione statuisce, al primo comma, che l'iniziativa economica privata è libera. L'art. 43 statuisce che solo a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente allo Stato, a Enti pubblici e a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali, o a fonti di energia, o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale. L'art. 21, primo comma, statuisce che tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

Orbene, gl'impianti di televisione via cavo a carattere locale non hanno, entro certi limiti, un costo non sostenibile da singole imprese, come dimostrano l'esperienza estera e la stessa modesta esperienza italiana al riguardo. Il che è riconosciuto anche nel sopra menzionato parere del Consiglio superiore tecnico delle telecomunicazioni, nel quale si afferma che, in mancanza della riserva allo Stato, in Italia gl'impianti di televisione via cavo sarebbero destinati a proliferare, dando luogo ad una pluralità di reti parziali e non, quindi, a situazioni di monopolio od oligopolio.

Di fronte a tale situazione, consegue che va rilevata, limitatamente all'installazione e all'esercizio di reti locali di televisione via cavo, la carenza di quei fini di utilità generale che potrebbero, secondo la giurisprudenza di questa Corte, legittimarne a norma dell'art. 43 della Costituzione la riserva allo Stato, disposta dall'art. 1 del d.P.R. n. 156 del 1973, ribadita dall'art. 183 e sanzionata penalmente dall'art. 195. Non si vede infatti quale "utilità generale" possa avere, nel nostro ordinamento costituzionale, inibire, comprimendo l'iniziativa privata, la realizzazione di una pluralità di reti televisive via cavo, attraverso le quali

sia più largamente attuata la libertà di manifestazione del pensiero sancita dal primo comma dell'art. 21 della Costituzione.

Tale "utilità generale", va ulteriormente sottolineato, come non può essere ravvisata nell'esigenza di evitare il pericolo del costituirsi di oligopoli privati – il quale non sussiste e comunque, anche a volere aderire alle opinioni più pessimistiche, non è più grave di quello esistente per la stampa quotidiana e periodica, attività questa che nessuno osa pretendere di riservare allo Stato – così non è neppure ravvisabile nell'opportunità di realizzare il sopra menzionato progetto, tuttora in fase di elaborazione, di organizzare un servizio globale di telecomunicazioni. Lo Stato, infatti, ben può procedere alla sua realizzazione pur senza vietare gl'impianti locali privati di televisione via cavo e senza comprimere le libertà garantite dagli artt. 21 e 41 della Costituzione.

Ciò non significa, peraltro, che il legislatore non possa disciplinare con legge l'installazione e l'esercizio delle reti private di televisione via cavo, essendo tale installazione od esercizio strettamente collegati ad interessi generali e dovendo perciò essere attuati in armonia e non in contrasto con i su detti interessi.

Quindi, anche se non sussistono per le reti locali di televisione via cavo – come del resto per la generalità delle attività imprenditoriali – ragioni di "utilità generale" che ne giustifichino una riserva allo Stato, la loro installazione e il loro esercizio possono essere senz'altro legittimamente ed opportunamente disciplinati con legge, in modo da assicurare che, nel rispetto della libertà di manifestazione del pensiero e d'iniziativa economica, siano salvaguardati gli interessi pubblici, che, in varia guisa, possono entrare in giuoco.

All'uopo, pertanto, potrà stabilirsi che sia l'installazione sia l'esercizio siano subordinati ad autorizzazione amministrativa, da rilasciarsi ove sussistano le condizioni previste dalla legge.

Naturalmente, quando concorrano tali condizioni, l'autorizzazione è vincolata e non meramente discrezionale, con tutte le conseguenze che tale sua natura comporta nel nostro ordinamento.

5. – In conseguenza di quanto fin qui si è detto la riserva allo Stato dei servizi radiotelevisivi via cavo, così come disposta dalle norme impugnate, risulta illegittima per il concorso di due fondamentali motivi: a) perché essa include anche attività che, nei sensi anzidetti, non possono essere sottratte all'iniziativa dei privati; b) perché, nella parte di legittima operatività, essa non soggiace ad una disciplina sufficiente a garantire il raggiungimento dei fini in vista dei quali la Costituzione la consente.

Va dichiarata, in conseguenza, nei sensi di cui in motivazione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nella parte in cui riserva allo Stato anche l'installazione e l'esercizio di reti locali di televisione via cavo; dell'art. 183 di detto decreto, nella parte in cui vieta l'installazione e l'esercizio di tali reti senza avere previamente ottenuto la relativa concessione;

dell'art. 195 di tale decreto, nella parte in cui punisce tale installazione ed esercizio senza la previa concessione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (col quale è stato approvato il testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nelle parti relative ai servizi di televisione via cavo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 1974.

* * *

Sentenza n. 202/1976 (Pres. Rossi; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Le altre otto ordinanze (due delle quali e precisamente quella del pretore di Ragusa e quella del giudice istruttore presso il tribunale di Reggio Emilia si riferiscono ad impianti per trasmissioni televisive via etere, le altre ad impianti per trasmissioni radiofoniche via etere) senza contestare la legittimità costituzionale del monopolio statale per le trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale – e richiamandosi, anzi, alle motivazioni delle sentenze di questa Corte che l'hanno affermato – contestano la legittimità della estensione del regime di monopolio agli impianti ed all'esercizio di stazioni radiofoniche e televisive via etere su scala locale, per i quali chiedono l'assoggettamento a regime di autorizzazione in analogia con quanto è stato dichiarato con la sentenza di questa Corte n. 226 del 1974 ed attuato con la legge n. 103 del 1975 nella parte relativa alle trasmissioni televisive via cavo.

Comune a tutte queste otto ordinanze è la tesi che il motivo fondamentale che ha indotto questa Corte a riconoscere la legittimità del monopolio statale è la limitatezza dei canali utilizzabili (sentenze n. 59 del 1960 e n. 225 del 1974) e che questo motivo se può ritenersi tuttora valido, allo stato attuale, per le trasmissioni su scala nazionale, non lo è per quelle su scala locale.

Di qui la conseguenza che la persistente estensione del monopolio statale a queste ultime trasmissioni sarebbe costituzionalmente illegittima, in riferimento: a) secondo il pretore di Novara, agli artt. 3, 10, 21, 41 e 43 della Costituzione; b) secondo il pretore di S. Miniato, agli artt. 2, 3, 21, 41 e 43; c) secondo il pretore di Livorno, agli artt. 3, 21, 41 e 43; d) secondo il pretore di Ragusa, agli artt. 3, 10 e 21; e) secondo il giudice istruttore presso il tribunale di Reggio

Emilia, agli artt. 21,41 e 43; f) secondo il pretore di Lecco, agli artt. 3 e 21; g) ed h) secondo i pretori di Biella e di Castelfranco Veneto, all'art. 21.

A sostegno della tesi della possibilità di trasmissioni su scala locale senza intralci né per quelle delle reti nazionali, né per quelle di altre su scala locale, le varie ordinanze di rimessione si richiamano o a consulenze tecniche esibite dalle parti private o allo stato di fatto ormai esistente, secondo il quale attualmente sarebbero funzionanti in Italia ben 400 impianti del genere.

Tanto l'Avvocatura generale dello Stato, quanto il patrocinio della RAI-TV contestano, anzitutto, sulla base di elaborati accertamenti tecnici, la disponibilità, se non illimitata, tuttavia sufficientemente ampia, di canali utilizzabili per impianti su scala locale, asserita nelle ordinanze di rimessione.

Sostengono, poi, che, come ha riconosciuto la sentenza di questa Corte n. 225 del 1974, quello radio-televisivo costituisce un servizio pubblico essenziale, di preminente interesse generale che, per questa sua natura, non può formare, neppure in parte, oggetto di attività privata.

Il patrocinio della RAI-TV, inoltre, ammette sostanzialmente l'esistenza dello stato di fatto asserito nelle ordinanze, ma deduce che è reso possibile soltanto transitoriamente, in quanto è in corso di completamento lo studio da parte degli organi tecnici statali, per la realizzazione, su scala nazionale, di due nuove reti televisive, realizzazione che assorbirebbe gran parte della disponibilità di canali attualmente esistenti.

[*omissis*]

6. – Nel passare, quindi, all'esame del merito delle proposte questioni, è necessario tener presente che, come si è posto in rilievo in narrativa, la legittimità costituzionale del monopolio statale per quanto attiene alle trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale non è contestata dalle ordinanze di rimessione; le quali anzi – in conformità con le statuizioni della sentenza di questa Corte n. 225 del 1974 recepite dal legislatore nell'art. 1 della legge n. 103 del 1975 – ne riconoscono il carattere di servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale.

La tesi fondamentale – comune a tutte le ordinanze e sopra ricordata – sulla quale poggiano le denunciate violazioni di norme costituzionali, consiste nell'affermazione che il presupposto del riconoscimento della legittimità di tale monopolio è la limitatezza dei canali disponibili e che tale presupposto non sussiste per quanto attiene alle trasmissioni su scala locale.

Ai fini del decidere è, quindi, necessario accertare se e sino a qual punto siano esatti i termini giuridici e di fatto sui quali poggia la tesi come sopra riassunta.

A tale riguardo è da rilevare che dalle sentenze n. 59 del 1960 e n. 225 del 1974 risulta in modo del tutto evidente che questa Corte al riconoscimento della legittimità del monopolio statale è pervenuta sul presupposto della limitatezza dei canali utilizzabili.

Ma, nel contempo, emerge la considerazione dell'attività d'impresa di cui si tratta, come servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale.

Stante ciò, ove si constati – come è ragionevole fare sulla base delle diffuse cognizioni tecniche e delle pratiche realizzazioni in atto esistenti – la ingiustificata, allo stato attuale, della tesi secondo cui sussisterebbe una concreta limitatezza in ordine alle frequenze utilizzabili per le trasmissioni radiofoniche e televisive, deve riconoscersi su scala locale che il relativo presupposto non possa ulteriormente essere invocato.

Il che, però, non richiede né tanto meno comporta che debba escludersi la legittimità costituzionale delle norme che riservano allo Stato le trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale. Giacché – e ciò giova ribadirlo in modo espresso – la radiodiffusione sonora e televisiva su scala nazionale rappresenta un servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale.

7. – Ne consegue che la normativa de qua, oggetto di denuncia, si appalesa costituzionalmente illegittima in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 3, in quanto che, se non sussiste la illimitatezza di frequenze, propria delle trasmissioni via cavo, esiste, tuttavia, per le trasmissioni su scala locale via etere una disponibilità sufficiente a consentire la libertà di iniziativa privata senza pericolo di monopoli od oligopoli privati, dato anche il costo non rilevante degli impianti, cosicché il non consentirla – al contrario di quanto si è fatto per le trasmissioni via cavo – implica violazione del principio di eguaglianza, sancito dalla norma a riferimento.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 21 della Costituzione, giacché, esclusa la possibilità di monopoli od oligopoli per le trasmissioni su scala locale, viene meno l'unico motivo che per queste ultime trasmissioni possa giustificare quella grave compressione del fondamentale principio di libertà, sancito dalla norma a riferimento, che anche un monopolio di Stato necessariamente comporta.

8. – Il riconoscimento del diritto di iniziativa privata, nei limiti risultanti da quanto precede, data la connessione con il servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale, costituito, tra l'altro, dalla diffusione via etere su scala nazionale di programmi radiofonici e televisivi ed affidato al monopolio statale, postula la necessità dell'intervento del legislatore nazionale perché stabilisca l'organo dell'amministrazione centrale dello Stato competente a provvedere all'assegnazione delle frequenze ed all'effettuazione dei conseguenti controlli, e fissi le condizioni che consentano l'autorizzazione all'esercizio di tale diritto in modo che questo si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale di cui sopra e si svolga sempre nel rigoroso rispetto dei doveri ed obblighi, anche internazionali, conformi a Costituzione.

In particolare si dovranno stabilire: a) i requisiti personali del titolare dell'autorizzazione e dei suoi collaboratori, che diano affidamento di corretta e responsabile gestione delle trasmissioni; b) le caratteristiche tecniche degli impianti e la relativa zona di servizio, nonché la specificazione delle frequenze

e dei canali utilizzabili; c) l'esatta indicazione dell'ambito di esercizio, il cui carattere "locale" deve essere ancorato a ragionevoli parametri d'ordine geografico, civico, socio-economico, che consentano di circoscrivere una limitata ed omogenea zona di utenza, senza, peraltro, eccessive restrizioni, tali da vanificare l'esercizio medesimo; d) eventuale fissazione di turni ed adozione di ogni altro accorgimento tecnico, al fine di non turbare il normale svolgimento del servizio come sopra riservato allo Stato ai sensi degli artt. 1 e 2 della citata legge n. 103 del 1975 e di ogni altro servizio parimenti riservato allo Stato; ed al fine di rendere possibile il concorrente esercizio di attività da parte degli altri soggetti autorizzati; e) limiti temporali per le trasmissioni pubblicitarie, in connessione con gli analoghi limiti imposti al servizio pubblico affidato al monopolio statale; f) ogni altra condizione necessaria perché l'esercizio del diritto, previa autorizzazione, si svolga effettivamente nell'ambito locale e non dia luogo a forme di concentrazione o situazioni di monopolio o oligopolio.

Ove concorrano le condizioni, da stabilire nei modi sopra indicati, il rilascio dell'autorizzazione è vincolato e non meramente discrezionale, con tutte le conseguenze giuridiche che tale natura dell'atto comporta nel nostro ordinamento.

9. – Va, infine, rilevato che nell'art. 14, comma primo, lettera *d*), della legge n. 103 del 1975 è posta a carico della società concessionaria "la realizzazione graduale di altri impianti radiofonici e televisivi, ad esaurimento delle disponibilità consentite dalle frequenze assegnate all'Italia dagli accordi internazionali per i servizi di radiodiffusione"; e va considerato che dalla presente declaratoria di illegittimità costituzionale consegue, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la stessa declaratoria per il detto art. 14 per la parte in cui è previsto l'esaurimento delle disponibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva) nella parte in cui non sono consentiti, previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva via etere di portata non eccedente l'ambito locale;

b) – c) [*omissis*]

d) *dichiara*, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della citata legge 14 aprile 1975, n. 103 nella parte in cui prevede la possibilità che mediante le realizzazioni di impianti da parte della società concessionaria siano esaurite le disponibilità consentite dalle frequenze assegnate all'Italia dagli accordi internazionali per i servizi di radiodiffusione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 1976.

* * *

Sentenza n. 231/1985 (Pres. Roehrsen; Rel. Malagugini) ¹

Considerato in diritto

1. – Le cinque ordinanze di rimessione – del Pretore di Sassuolo, dei Giudici Conciliatori di Milano e di Lodi, del Consiglio di Stato, sezione VI giurisdizionale, e del T.A.R. delle Marche – sollevano tutte, in riferimento ad una pluralità di parametri, questioni di legittimità costituzionale dei medesimi disposti degli artt. 40 e 44 della legge 14 aprile 1975, n. 103, che fanno obbligo ai titolari di impianti ripetitori, via etere, nel territorio nazionale, di programmi sonori e televisivi irradiati da emittenti estere, di eliminare dai programmi medesimi i messaggi pubblicitari commerciali.

I cinque giudizi possono, perciò, venire riuniti e decisi con unica sentenza.

2. – La legge n. 103 del 1975 è stata approvata a seguito ed in conseguenza delle sentenze nn. 225 e 226 del 1974 di questa Corte, che hanno sottratto alla esclusiva statale gli impianti ripetitori dei programmi emessi da stazioni televisive estere nonché le emittenti private via cavo su scala locale, oltre ad enunciare i criteri cui avrebbe dovuto attenersi la nuova disciplina del monopolio statale del mezzo radiotelevisivo, nell'ambito in cui ne veniva riaffermata la legittimità.

In particolare, con la sentenza n. 225 del 1974, la Corte ha negato che detto monopolio potesse “abbracciare anche attività, come quelle inerenti ai c.d. ripetitori di stazioni trasmettenti estere” perché “in questo particolare settore, senza apprezzabili ragioni, l'esclusiva statale sbarra la via alla libera circolazione delle idee, compromette un bene essenziale della vita democratica, finisce per realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione”.

Aggiungeva la Corte potersi ammettere “che l'impianto e l'esercizio di siffatti ripetitori debbono essere sottoposti ad una disciplina legislativa, in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi”, adeguatamente tutelabili, peraltro, “con un regime di autorizzazione”.

3. – In adesione alla pronuncia qui sopra citata, agli “impianti ripetitori via etere privati di programmi sonori e televisivi esteri e nazionali”, è stato dedicato il titolo III della legge n. 103 del 1975 (artt. 38-44).

(¹) Con sentenza n. 202 del 1976 (Pres. Rossi; Rel. De Marco) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva) in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione, nella parte in cui non sono consentiti, previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva via etere di portata non eccedente l'ambito locale.

Specificatamente, per quanto concerne gli “impianti ripetitori destinati esclusivamente alla ricezione ed alla contemporanea ed integrale diffusione via etere nel territorio nazionale dei normali programmi sonori e televisivi irradiati dagli organismi esteri esercenti i servizi pubblici di radiodiffusione nei rispettivi Paesi, nonché degli altri organismi regolarmente autorizzati in base alle leggi vigenti nei rispettivi Paesi, che non risultino costituiti allo scopo di diffondere i programmi nel territorio italiano”, l’impianto e l’esercizio ne è subordinato alla preventiva autorizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (art. 38, primo comma).

Scopo preminente dell’autorizzazione (da rilasciare soltanto previo parere favorevole dei Ministri degli affari esteri, dell’interno e della difesa) è quello di assegnare la frequenza di funzionamento degli impianti, che “comunque non debbono interferire con le reti del servizio pubblico nazionale di radiodiffusione circolare, né con gli altri servizi di telecomunicazione” (ibidem, secondo comma).

L’autorizzazione in parola “obbliga il titolare ad eliminare dai programmi esteri tutte le parti aventi, sotto qualsiasi forma, carattere pubblicitario” (art. 40, primo comma).

Con disposizione di carattere transitorio (art. 44), i titolari di impianti ripetitori (per quanto qui interessa) di programmi sonori e televisivi irradiati da stazioni estere, (già) installati nel territorio nazionale, sono autorizzati a gestirli in via provvisoria fino al rilascio dell’autorizzazione, sempreché ne abbiano presentato domanda nel termine ivi fissato ed “a condizione... che non vengano diffusi messaggi pubblicitari esteri o nazionali”.

4. – Va, infine, ricordato, per completezza, che, con la sentenza n. 202 del 1976, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della normativa (artt. 1, 2 e 45 della legge n. 103 del 1975) che non consentiva, “previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l’installazione e l’esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva, via etere, di portata non eccedente l’ambito locale”.

Con la sentenza in esame, veniva affermata la “necessità dell’intervento del legislatore nazionale” perché l’esercizio del riconosciuto diritto di iniziativa privata si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale (di cui sopra) – della diffusione via etere su scala nazionale di programmi radiofonici e televisivi affidata al monopolio statale – e venivano dettati alcuni criteri cui il legislatore medesimo era invitato ad attenersi.

Le sollecitazioni di questa Corte non sono state, però, raccolte per oltre otto anni e soltanto con il d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito con modificazioni, nella legge 4 febbraio 1985, n. 10 venivano emanate “disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive”, nessuna delle quali, peraltro, concerne specificatamente gli impianti ripetitori di programmi esteri. La normativa ora considerata contiene il preannuncio di una “legge generale sul sistema radiotelevisivo”, ma il termine di sei mesi dall’entrata in vigore del d.l. 807 del 1984,

previsto per tale adempimento, è già stato prorogato, una prima volta, al 31 dicembre 1985, con il d.l. 1° giugno 1985, n. 223, convertito nella l. 2 agosto 1985, n. 397.

5. – In questo quadro legislativo, frammentario e dichiaratamente transitorio, condizionato dai mutamenti di fatto intervenuti e consolidati nel settore radiotelevisivo nazionale, soprattutto privato (che trovano disciplina temporanea nel succitato d.l. 807 del 1984 e nella relativa legge di conversione); a fronte delle straordinarie innovazioni già assicurate o promesse dallo sviluppo scientifico e tecnologico; la questione decidenda, concernente il divieto assoluto, posto alle imprese di ripetizione, di diffondere via etere i messaggi pubblicitari commerciali irradiati, con i loro programmi, dalle emittenti estere, appare di scarso spessore pratico e tale da interessare un'area imprenditoriale quantitativamente e territorialmente modesta.

Il divieto, infatti, riguarda la parte pubblicitaria soltanto di quei programmi sonori e televisivi emessi da stazioni estere – in pratica installate in Paesi confinanti con il nostro che o per la debolezza del segnale o per l'esistenza di ostacoli naturali non sono ricevibili direttamente in talune zone del territorio nazionale, come, invece, possono esserlo in altre.

Da ciò la peculiarità della situazione in esame, posto che l'attività della quale si censura la disciplina legislativa, per ciò che riguarda i messaggi pubblicitari commerciali, è esclusivamente quella delle imprese di ripetizione (e non già delle emittenti).

6. – Tanto precisato, giova tuttavia ricordare che sulla natura e sul ruolo della pubblicità commerciale nel sistema radiotelevisivo e più in generale dell'informazione questa Corte si è ripetutamente pronunziata.

Con la sopracitata sentenza n. 225 del 1974, trattando della emananda normativa sul monopolio statale del mezzo radiotelevisivo, venne affermato (punto 8, lettera *c* della motivazione) doversi prevedere “che attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela”.

Con la coeva sentenza n. 226 del medesimo anno 1974, il concetto veniva, quanto meno implicitamente, ribadito affermandosi che la disciplina legislativa concernente l'installazione e l'esercizio delle reti private di televisione via cavo su scala locale avrebbe dovuto “assicurare, che nel rispetto della libertà di manifestazione del pensiero, e d'iniziativa economica, siano salvaguardati gli interessi pubblici che, in varia guisa, possono entrare in gioco”.

Infine, con la sentenza n. 202 del 1976, (di cui *supra*, *sub* 4) il legislatore veniva invitato a stabilire (n. 8, lettera *c*) “limiti temporali per le trasmissioni pubblicitarie” (delle emittenti radiotelevisive private, via etere, in ambito locale) “in connessione con gli analoghi limiti imposti al servizio pubblico affidato al monopolio statale”.

7. – A tali orientamenti si è informata, sostanzialmente, la normativa statale.

La legge n. 103 del 1975, infatti – a parte il divieto del quale qui si discute – si occupa della pubblicità commerciale in riferimento tanto al servizio pubblico, che deve contenerla nella durata complessiva del 5 per cento della durata delle trasmissioni sia televisive sia radiofoniche (art. 21, secondo comma; cfr. anche art. 21, primo comma; art. 4, primo comma, sesto alinea), quanto agli impianti privati di diffusione sonora e televisiva via cavo, per i quali viene fissato un limite temporale sostanzialmente analogo (art. 30, quarto comma, lettera *a*).

Il d.l. n. 807 del 1984, nel testo risultante per effetto della legge di conversione (n. 10 del 1985), all'art. 3-*bis*, n. 1, ridetermina, in termini quantitativi ragguagliati alle ore settimanali di trasmissione di programma e ad ogni ora di effettiva trasmissione, i limiti entro i quali è consentita la trasmissione di messaggi pubblicitari ad opera di emittenti private, e demanda tale compito (*ibidem* n. 2), quanto al servizio pubblico, alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, fermo il limite di cui al sopracitato art. 21, secondo comma, della legge n. 103 del 1975.

8. – Da quanto sin qui ricordato si ricava che, nel sistema di settore, il tempo di trasmissione dei messaggi pubblicitari commerciali con il mezzo radiotelevisivo, sia pubblico che privato, è limitato dalla legge, che aderisce, per questo aspetto, ai richiamati orientamenti della Corte.

Tali orientamenti, espressi nella motivazione di sentenze con le quali sono state decise questioni di legittimità costituzionale non concernenti la disciplina della pubblicità con il mezzo radiotelevisivo, non consentono, come invece sostengono le difese delle parti private, di riferirli al dettato dell'art. 21 Cost.

Al contrario, la netta distinzione tra le manifestazioni del pensiero delle quali, nei limiti ivi previsti, viene affermata la libertà da un lato, e la pubblicità commerciale, della quale viene sottolineata la natura di "fonte di finanziamento" degli organi di informazione, dall'altro, sta ad indicare in modo inequivoco che quest'ultima è considerata una componente dell'attività delle imprese, come tale assistita dalle garanzie di cui all'art. 41 Cost., e assoggettabile, in ipotesi, alle limitazioni ivi previste al secondo e terzo comma.

E le limitazioni quantitative ai tempi delle trasmissioni pubblicitarie commerciali con il mezzo radiotelevisivo suggerite dalla Corte ed adottate dal legislatore rientrano appunto nella indicata previsione costituzionale, avendo lo scopo di garantire una condizione ritenuta essenziale perché possa aversi pluralismo nell'informazione, dal momento che l'apporto rappresentato dagli introiti pubblicitari è considerato indispensabile per la sopravvivenza dei mezzi di comunicazione di massa, si tratti di organi di stampa ovvero delle emittenti radiotelevisive, pubbliche e private.

Accanto a questa esigenza di carattere generale, altra se ne viene prospettando di uguale segno per la tutela dell'utente-consumatore, e a tal fine si auspica una disciplina non solo dei tempi, ma anche delle modalità di presentazione dei messaggi pubblicitari (l'importanza di tale aspetto della disciplina

delle trasmissioni pubblicitarie è sottolineata, tra l'altro, dalla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. R (84) 3 del 23 febbraio 1984, che sollecita in particolare, a questo proposito, la chiara identificazione del messaggio pubblicitario come tale, la separazione della pubblicità dai programmi, l'accorpamento dei messaggi, la limitazione dei tempi dedicati alla pubblicità, il divieto della pubblicità subliminale: v. punti da 6 a 10 dei "Principi"). Ma tale questione è estranea al presente giudizio e resta rimessa alla iniziativa del legislatore.

9. – Vero è che la fattispecie decidenda non riguarda, come già si è avvertito, le imprese di trasmissione radiotelevisiva, ma quelle di ripetizione, il che, di per sé, rafforza l'argomentazione in ordine al parametro costituzionale di riferimento.

Invero, la libertà di iniziativa economica privata, in questo campo, è stata riconosciuta, in regime di autorizzazione, con la sent. n. 225 del 1974, in quanto ritenuta strumentale rispetto alla "libera circolazione delle idee" diffuse dalle emittenti estere, così da evitare che finisca per realizzarsi "una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione".

Ora le disposizioni di legge censurate non riguardano, e perciò non limitano, la "libera circolazione delle idee", vale a dire dei programmi emessi dalle stazioni estere, ché, anzi, l'impresa di ripetizione deve diffonderle via etere nel territorio nazionale (contemporaneamente ed) integralmente.

Il divieto legislativo riguarda esclusivamente i messaggi pubblicitari commerciali esteri e nazionali ed il giudizio si esaurisce perciò nella valutazione della legittimità del divieto medesimo rispetto alla affermata libertà di iniziativa economica privata per quanto attiene all'impianto ed alla gestione di apparecchi ripetitori, nel territorio nazionale, di emissioni radiotelevisive provenienti da stazioni estere.

È, dunque, soltanto l'impresa di ripetizione a dover essere considerata per questo unico aspetto della sua attività, essendo estranei al presente giudizio, e diversamente disciplinati dalla legge in modo specifico sia l'assegnazione delle frequenze di funzionamento che i divieti di pubblicità di determinati prodotti.

Una volta ritenuto che la pubblicità commerciale costituisce attività di impresa, resta da verificare se essa sia tale anche per la impresa di ripetizione.

La risposta non può che essere affermativa.

In proposito le difese delle parti private assumono che l'attività di ripetizione di emissioni radiotelevisive estere, inariditisi ormai i possibili finanziamenti ad opera dell'industria elettronica italiana, può reggersi, coprendo i costi di installazione, manutenzione e gestione dei propri impianti, solo se finanziata dalla emittente estera e/o dalla sua concessionaria pubblicitaria.

Diretto o indiretto che sia, il finanziamento pubblicitario si rivelerebbe perciò indispensabile per l'impresa di ripetizione, di talché il divieto assoluto, di cui alle disposizioni di legge denunciate, si porrebbe come ostativo, almeno tendenzialmente, alla loro stessa sopravvivenza.

Non è, però, necessario accertare se gli, eventuali, introiti pubblicitari siano o meno assolutamente necessari alle imprese di ripetizione. Invero è sufficiente constatare – come è del tutto pacifico – che la (ri)trasmissione dei messaggi pubblicitari commerciali rientra tra le attività delle imprese in questione. Se così è, spetta alla Corte individuare lo scopo della normativa denunciata – che una tale attività proibisce –; vale a dire il fine di utilità sociale, cui è vincolata la discrezionalità legislativa in materia. Spetta ancora alla Corte verificare “il rapporto di congruità tra mezzi e fini, per salvaguardare la libertà garantita contro interventi arbitrariamente restrittivi o contro interventi che praticamente annullano il diritto primario inerente alla libertà stessa” (sent. n. 78 del 1970).

Senza dubbio il fine di utilità generale perseguito dal legislatore nella fattispecie normativa in esame consiste nella esigenza di non “inaridire una tradizionale fonte di finanziamento della stampa” e degli altri mezzi di informazione, così da garantire, attraverso una ripartizione tra di essi di questa medesima fonte, il massimo di pluralismo nel settore.

Altri scopi, che pure sono stati evocati nel dibattito parlamentare e dottrinale – quali quello di evitare l’inquinamento delle frequenze, la pubblicizzazione vietata di determinati prodotti od attività, ovvero la commissione di illeciti valutari o l’elusione di obblighi tributari – sono estranei alla normativa in esame e trovano specifica tutela in altri disposti della medesima legge denunciata o di leggi diverse, che l’esercizio dell’attività di ripetizione non autorizza certamente a violare.

Rispetto al fine che il legislatore del 1975 ha inteso perseguire (il medesimo, cioè, per cui sono state dettate semplici limitazioni quantitative dei messaggi pubblicitari per il monopolio statale e le emittenti private) il divieto assoluto del quale si discute appare mezzo incongruo e sproporzionato per eccesso e perciò illegittimo per contrasto con l’art. 41, secondo comma, Cost.

L’esigenza di garantire una delle condizioni ritenute necessarie perché si abbia pluralismo nell’informazione, viene, certamente, in considerazione anche per quanto concerne la (ri)trasmissione via etere nel territorio nazionale, per mezzo di ripetitori, dei messaggi pubblicitari commerciali irradiati da emittenti estere, nel senso che occorre impedire un incontrollato assorbimento, attraverso questo canale, delle risorse finanziarie derivanti dalla pubblicità stessa.

Peraltro anche a tacer del fatto che, secondo dati di comune conoscenza, la pubblicità delle TV estere occupa una quota modesta (e decrescente negli ultimi anni) del mercato pubblicitario, la peculiarità dell’impresa di ripetizione, per i suoi costi di impianto, manutenzione e gestione certamente diversi e inferiori a quelli di una impresa di trasmissione, da un lato, e per la identificabilità, anche in termini quantitativi, dei bacini di utenza da essa serviti, dall’altro, non consente di operare sulla base del raffronto con diverse situazioni di settore. Resta perciò in capo al legislatore e non a questa Corte la competenza ad imporre, determinandone la misura, limiti quantitativi alla ripetizione sul

territorio nazionale a mezzo di appositi impianti dei messaggi pubblicitari commerciali nazionali ed esteri.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 40, primo comma e 44, secondo comma, ultima parte, della legge 14 aprile 1975, n. 103.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 1985.

* * *

Sentenza n. 153/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Caianiello) ¹

Considerato in diritto

1. – Nel corso del giudizio di appello relativo all'impugnativa del provvedimento con il quale il direttore del Circolo costruzioni telegrafiche e telefoniche di Milano, in data 3 ottobre 1980, aveva ordinato la disattivazione di un impianto di radiodiffusione di proprietà della Belton s.r.l. che trasmetteva in lingua tedesca, dal territorio italiano verso la Svizzera e la Germania, il Consiglio di Stato ha sollevato – con riferimento agli artt. 3, 21, 41 e 43 Cost. nonché in relazione agli artt. 10, primo comma, della Costituzione e 10, n. 1 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fonamen-

(¹) Con sentenza n. 148 del 1981 (Pres. Gionfrida; Rel. Maccarone) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa risultante dal combinato disposto degli artt. 1, 183, 195 d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 sollevata in riferimento agli artt. 3, 21 e 43 Cost. La Corte, in tale occasione, ha osservato che, stante lo stato della legislazione, risultavano aperte le possibilità di oligopolio o di monopolio oggetto del giudizio. Ha, quindi, proseguito affermando che «A diverse conclusioni potrebbe eventualmente giungersi ove il legislatore, affrontando in modo completo ed approfondito il problema della regolamentazione delle TV private, apprestasse un sistema di garanzie efficace al fine di ostacolare in modo effettivo il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche non solo nell'ambito delle connessioni fra le varie emittenti, ma anche in quello dei collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione incluse quelle pubblicitarie».

Con sentenza n. 112 del 1993 (Pres. Borzellino; Red. Baldassarre) la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), sollevate, in riferimento agli artt. 15, 21 e 41 della Costituzione, nonché quelle dell'art. 32 della legge n. 223 del 1990, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Con sentenza n. 1030 del 1988 (Pres. Saja; Red. Baldassarre) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 183, 195 e 334 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) riguardanti la disciplina degli apparecchi radioelettrici ricetrasmittenti di debole potenza di tipo portatile sollevate in riferimento all'art. 15 Cost. restando assorbite le questioni sollevate in riferimento agli artt. 35 e 41 Cost.

tali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848 – questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, 2, primo comma e 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103, rispettivamente la prima norma, nella parte in cui riservano allo Stato le trasmissioni verso l'estero mediante impianti di diffusione circolare radiofonica e televisiva posti sulla terraferma e la seconda norma, in quanto disponendo in ordine al relativo regime sanzionatorio.

2. – Il giudice *a quo* – che con separata sentenza non definitiva, coeva all'ordinanza di rimessione, aveva dato atto di quanto già ritenuto nella sentenza di primo grado circa l'avvenuto superamento in punto di fatto delle altre circostanze sulle quali si sorreggeva il provvedimento di disattivazione degli impianti – precisa che il provvedimento in parola trae ormai la sua legittimazione soltanto dalle norme denunciate che prevedono la riserva allo Stato delle trasmissioni verso l'estero e la relativa potestà sanzionatoria, onde la rilevanza ai fini del decidere della dedotta questione di legittimità costituzionale.

Quanto alla non manifesta infondatezza l'ordinanza di rinvio sostiene che le norme denunciate si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 21, 41 e 43 Cost., in quanto per le trasmissioni dirette verso l'estero non ricorrono gli stessi requisiti propri delle trasmissioni su scala nazionale, mancando nella specie, per giustificare il monopolio statale, il carattere di servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale, ai sensi dell'art. 43 Cost. nel significato attribuitogli dall'art. 1 della legge n. 103/75 e dalle sentenze della Corte costituzionale n. 202 del 1976 e n. 148 del 1981.

Nella ipotesi poi si volesse ritenere che il citato articolo 1 vada riferito alle sole trasmissioni su scala nazionale, la riserva ora denunciata contenuta nell'art. 2 della legge stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto sarebbe irragionevole assimilare alla disciplina delle trasmissioni all'interno su scala nazionale quelle circolari verso l'estero.

D'altronde, secondo il giudice *a quo*, dato che la materia in esame è anche oggetto di normativa internazionale, gli accordi sottoscritti dall'Italia (art. 7 par. 423 del regolamento delle radiocomunicazioni adottato a Ginevra il 21 dicembre 1950 reso esecutivo in Italia con d.P.R. 25 settembre 1967 n. 1525 – vigente all'epoca del regolamento impugnato – riprodotto nell'art. 30 par. 2666 del successivo regolamento adottato a Ginevra il 6 dicembre 1979 e reso esecutivo con il d.P.R. 27 luglio 1981 n. 740) contenenti alcune limitazioni cui gli Stati devono sottostare nelle trasmissioni verso l'estero, non possono interpretarsi come espressione di un divieto generalizzato di tale tipo di trasmissioni, che possa, in virtù dell'adeguamento automatico previsto dall'art. 10, primo comma, Cost., giustificare il monopolio statale.

Un divieto del genere, costituente norma restrittiva della libertà di manifestazione del pensiero, tutelata nella normativa internazionale dall'art. 19 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'art. 10 n. 1, della convenzione europea dei diritti dell'uomo, si sarebbe potuto ritenere esistente solo se fosse stato esplicitamente stabilito. Così come lo sono, invece, sia il divieto

previsto dagli artt. 7 par. 422 e 30, par. 2665 rispettivamente del vecchio e nuovo regolamento delle radiocomunicazioni relativo alla radiodiffusione sonora e televisiva effettuata a bordo di navi, di aeronavi o di qualsiasi oggetto galleggiante o aerotrasportato, sia il divieto, posto dall'accordo europeo di Strasburgo del 1965 reso esecutivo con l. 4 giugno 1982 n. 385, per la repressione delle emissioni di radiodiffusioni effettuate da stazioni site fuori dai territori nazionali, o infine il divieto relativo a satelliti orbitanti, per i quali si è convenuto che debbono tendere a diffondere il meno possibile le emissioni su Paesi diversi da quelle cui sono dirette (art. 7, par. 428 A del citato regolamento reso esecutivo nel 1967 e art. 30, par. 2674 del nuovo regolamento reso esecutivo nel 1981).

Al riguardo l'ordinanza di rinvio precisa che i divieti e le limitazioni posti da quelle norme, lungi dal costituire espressione di un divieto generalizzato di diffusione verso l'estero, si giustificano per il fatto che le trasmissioni effettuate al di fuori dai territori nazionali, a bordo di navi, aeronavi ecc., si differenziano, nel trattamento, da quelle effettuate dalla terraferma, perché, diversamente da queste ultime, non possono essere sottoposte facilmente ai controlli relativi al regime di autorizzazione che la normativa internazionale (si veda l'art. 24, par. 2020 del nuovo regolamento cit.) richiede per tutte le stazioni di emissione in generale.

Al di fuori dei divieti espressamente previsti e giustificati da peculiari finalità, la normativa internazionale non contiene dunque, ad avviso del giudice a quo, un divieto generale di trasmissioni verso l'estero, essendo tutti gli altri accordi (art. 44, convenzione di Atlantic City del 1947, resa esecutiva con d.P.R. 27 dicembre 1948 n. 1694; artt. 33, 34 e 35 della Convenzione internazionale delle telecomunicazioni di Malaga-Torre Molinos del 1973, resa esecutiva con l. 7 ottobre 1977 n. 790; gli artt. 1, par. 160-163, 6, par. 339-343, 18 par. 1798-1816, 22 par. 1943-1966 del citato nuovo regolamento reso esecutivo nel 1981) diretti solo ad evitare disturbi nocivi ed interferenze nei confronti degli altri Stati.

Escluso quindi che sussista una giustificazione del monopolio statale in base ad un eventuale divieto generalizzante di carattere internazionale cui l'Italia si sarebbe adeguata *ex art.* 10, primo comma, Cost. l'ordinanza di rimessione ravvisa invece un ulteriore profilo di incostituzionalità delle norme denunciate proprio con riferimento all'art. 10, primo comma Cost., in relazione all'art. 10 n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con l. 4 agosto 1955 n. 855 che assicura all'individuo la libertà di espressione del pensiero senza riguardi di frontiera, con qualsiasi mezzo ivi comprese le radiodiffusioni e le televisioni.

[*omissis*]

4. – Ai fini dell'esame del merito della questione di legittimità costituzionale sembra utile richiamare alcuni principi affermati dalla giurisprudenza Costituzionale in tema di monopolio delle trasmissioni via etere.

La Corte era partita da un originario ordine di idee giustificato dallo stato delle conoscenze tecniche dell'epoca, così esprimendo nella sentenza n. 59 del 1960 l'avviso che "data l'attuale limitatezza di fatto dei canali utilizzabili, la televisione a mezzo di onde radioelettriche (radiotelevisione) si caratterizza indubbiamente come un'attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio: oligopolio totale od oligopolio locale, a seconda che i servizi vengano realizzati su scala nazionale o su scala locale. Collocandosi così tra le categorie di imprese che si riferiscono a situazioni di monopolio, nel senso in cui ne parla l'art. 43 Cost., per ciò solo essa rientra tra quelle che – sempre che non vi ostino altri precetti costituzionali – l'articolo stesso consente di sottrarre alla libera iniziativa".

In proposito non era sembrato "arbitrario" che il legislatore avesse ravvisato "nella diffusione radiotelevisiva i caratteri di attività di preminente interesse generale, richiesti dall'art. 43" data "l'altissima importanza che, nell'attuale fase della nostra civiltà, gli interessi che la televisione tende a soddisfare assumono, – e su vastissima scala – non solo per i singoli componenti del corpo sociale, ma anche per questo nella sua unità".

Parimenti si era ritenuto che sussistessero anche "ragioni di utilità generale", consistenti nel sottrarre alla disponibilità "di uno o pochi soggetti, prevedibilmente mossi da interessi particolari", i servizi radiotelevisivi, per riservarli allo Stato che è "istituzionalmente in grado di esercitarli in più favorevoli condizioni di obiettività, imparzialità, completezza e continuità in tutto il territorio nazionale".

In questo senso il monopolio statale si era ritenuto non contrastare col sistema degli artt. 41 e 43 Cost.

Inoltre – essendo i canali televisivi all'epoca della sentenza n. 59 del 1960 limitati – l'avocazione allo Stato di quei mezzi di diffusione del pensiero, non si era ritenuta in contrasto con il principio di cui all'art. 21 Cost., essendo lo Stato, meglio di qualsiasi altro soggetto in grado di assicurare, obiettività e imparzialità. Successivamente con la sentenza n. 225 del 1974 (in riferimento agli artt. 21, 41 e 43 Cost.), oltre a ribadire quanto già affermato in quella precedente, del 1960, la Corte ritenne sussistente un'altra delle tre ipotesi contemplate dall'art. 43 e cioè il carattere del servizio pubblico essenziale in quanto destinato a soddisfare un bisogno fondamentale della collettività.

Partendo da queste premesse la Corte ritenne costituzionalmente illegittimo il monopolio pubblico delle attività inerenti ai c.d. ripetitori di stazioni estere non ricorrendo il presupposto della limitatezza dei canali che potesse giustificare una compressione del principio di cui all'art. 21 Cost.: pertanto nell'ipotesi allora esaminata, e cioè relativa ai ripetitori di trasmissioni estere, si affermò che l'esclusiva statale avrebbe ingiustificatamente sbarrato "la via alla libera circolazione delle idee, 'compromettendo' un bene essenziale della vita democratica" e finendo "col realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazioni".

Analogamente, nella coeva sentenza n. 226 del 1974, in relazione alla televisione via cavo, attesa l'impossibilità di utilizzare l'argomento della "limitatezza dei canali", si è affermato che la riserva allo Stato sarebbe giustificata, anche in relazione a tale tipo di impianti, solo su scala nazionale in ragione del pericolo di insorgenza di situazioni monopolistiche derivanti dall'alto costo di un impianto destinato a coprire l'intero territorio nazionale, mentre libera deve essere la diffusione via cavo su scala locale al riparo da tale pericolo.

Nel medesimo ordine di idee la sentenza n. 202 del 1976 ha esteso quest'ultima considerazione alle trasmissioni su scala locale via etere.

Per queste ultime non può essere invocato, in genere, il presupposto della limitatezza dei canali né si può far riferimento ad un elevato costo degli impianti, ed è perciò da riconoscere il diritto di iniziativa privata: ma data la connessione del servizio locale con quello su scala nazionale occorre che l'autorizzazione all'esercizio di tale diritto si armonizzi con l'indicato preminente interesse generale e si svolga sempre nel rigoroso rispetto dei doveri ed obblighi anche internazionali conformi a Costituzione.

Nella sentenza n. 148 del 1981 si afferma poi che il pericolo dell'accentramento in un oligopolio privato dell'emittenza radiotelevisiva esiste sempre (attraverso per esempio le interconnessioni ed altri sistemi di collegamento) in relazione ad una serie di fattori di ordine economico e alla utilizzazione del progresso della tecnologia. La sentenza aggiunge però che a diverse conclusioni potrebbe eventualmente giungersi ove il legislatore, affrontando in modo completo e approfondito il problema della regolamentazione delle TV private apprestasse una legislazione anti-trust "non solo nell'ambito delle connessioni delle varie emittenti, ma anche in quello di collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione incluse quelle pubblicitarie".

Con il regime della riserva statale delle trasmissioni su scala nazionale – chiarisce ancora la sentenza – non contrasta la diversa disciplina in materia di emittenti private in ambito locale, sia via etere che via cavo, e di ripetitori di trasmissioni estere, in quanto nei primi due casi (locali via etere e via cavo) manca il rischio di oligopolio mentre nel terzo (ripetitori esteri) la Corte, nella sentenza ad esso relativa, si era ispirata alla specificità del settore nei riguardi del quale il monopolio statale si sarebbe posto tra l'altro "in contrasto con l'esigenza della libera circolazione delle idee anche sul piano internazionale".

5. – Tenendo presenti tali principi sembra utile sottolineare che, come precisa l'ordinanza di rinvio, l'art. 1 della l. n. 103 del 1975, definisce la diffusione circolare (cioè quella destinata indiscriminatamente al pubblico) di trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale come "servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini ed a concorrere allo sviluppo sociale e culturale del paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione".

Questi aspetti, enunciati nella legge in base alle indicazioni contenute nella giurisprudenza ad essa precedente della Corte, sono stati ritenuti dalla giuri-

sprudenza successiva, ed in particolare dalle sentenze n. 202 del 1976 e n. 148 del 1981, idonei a giustificare il monopolio statale radiotelevisivo su scala nazionale, mentre, per le stazioni a carattere locale, diverse sono state le conclusioni cui è pervenuta la Corte, poiché relativamente ad esse è stata esclusa la rilevanza di tali aspetti e quindi ritenuto non giustificato il monopolio statale, sia sotto il profilo del principio di libertà di diffusione del pensiero (art. 21 Cost.) che sotto il profilo del principio di libertà di impresa (artt. 41 e 43 Cost.).

Tenuto conto di questi principi, per quel che riguarda l'emittenza verso l'estero, si deve osservare che se è vero che, sotto il profilo dell'ambito che tale tipo di emittenza si prefigge di raggiungere, essa non è assimilabile a quelle locali, si è tuttavia, in presenza di aspetti e situazioni diverse da quelli che la giurisprudenza costituzionale testé illustrata ha preso in considerazione per giustificare il monopolio statale delle trasmissioni su scala nazionale. Difatti, potenziale destinataria di quest'ultimo tipo di trasmissioni è la generalità dei cittadini-utenti nei cui confronti lo Stato deve assicurare il diritto alla informazione, promuovendo appunto, con il riconoscimento dell'emittenza quale servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale, lo sviluppo sociale e culturale della collettività.

Quando invece potenziale destinataria della diffusione circolare non è la generalità di coloro che stabilmente risiedono nel nostro paese, non può certo parlarsi di una collettività di cittadini verso i quali lo Stato debba assicurare il diritto alla informazione, venendo così meno la ragione fondamentale che la Corte ha preso in considerazione per giustificare il monopolio pubblico.

Se quindi le trasmissioni verso l'estero non possono essere assimilate né a quelle locali né a quelle su scala nazionale, non può condividersi l'assunto della avvocatura quando sostiene che la questione sarebbe manifestamente infondata, in quanto già risolta, sia pur implicitamente, con le sentenze n. 202 del 1976 e n. 148 del 1981. In contrario si deve osservare che queste ultime sentenze si sono occupate, la prima, delle emittenze locali negando che per esse possa giustificarsi il monopolio statale, e la seconda di quelle su scala nazionale, affermandone la legittimità con riferimento alla esigenza di evitare concentrazioni oligopolistiche e ciò, anche a prescindere dalla limitatezza dei canali o dei costi da sopportare.

6. – Nell'atto di intervento l'avvocatura generale dello Stato tende in verità, più propriamente, a legittimare il monopolio pubblico delle trasmissioni verso l'estero riferendosi prevalentemente ad obblighi internazionali che il nostro Stato avrebbe sottoscritto o che, comunque, direttamente vincolerebbero il nostro ordinamento in virtù del primo comma dell'art. 10 Cost.

In proposito, però, la Corte ritiene in primo luogo fondato il punto di vista espresso nella ordinanza di rinvio, circa l'impossibilità di rinvenire una norma di carattere generale, sia consuetudinaria che pattizia, la quale possa dirsi espressiva di un divieto assoluto di trasmissioni verso l'estero.

D'altronde se fosse riscontrabile l'esistenza di una norma del genere essa

potrebbe se mai giustificare non il monopolio – che si porrebbe in aperto contrasto con il divieto generalizzato, lasciando pur sempre aperta agli impianti pubblici la possibilità (contrastante con tale ipotetico divieto) di trasmettere verso l'estero – bensì una norma statale di divieto assoluto per questo tipo di trasmissioni.

Il fatto invece che il legislatore italiano abbia posto una norma di riserva, denota il suo convincimento della mancanza nell'ordinamento giuridico internazionale di un divieto generalizzato di diffusione al di là dei confini.

Del resto che il suddetto ordinamento non contenga un generale divieto è altresì desumibile, dalla prassi internazionale che, salvo che in tempo di guerra, si è sempre ad oggi espressa nel senso della tolleranza.

Infine è da rilevare che tutti gli accordi internazionali e segnatamente quelli menzionati sia nell'ordinanza di rimessione che negli scritti difensivi dell'avvocatura dello Stato, di cui si è fatto cenno in precedenza, hanno come fine quello di porre reciprocamente agli Stati limitazioni specifiche. Il che denota che ci si muove in un ambito che presuppone proprio la mancanza di un divieto generalizzato, perché se questo esistesse non vi sarebbe la necessità di imporre limitazioni particolari.

7.1. – Una volta escluso che sussista un norma di diritto internazionale nel senso di un divieto generale di trasmissioni oltre confine, rispetto al quale – come già detto – apparirebbe comunque incongruo il monopolio statale, perché in contrasto con il divieto stesso, occorre ancora verificare se dalle norme internazionali di carattere pattizio aventi ad oggetto le indicate specifiche limitazioni sia desumibile l'esistenza di una norma che escluda l'emittenza privata verso l'estero e che imponga perciò agli Stati l'adozione del monopolio pubblico per questo tipo di trasmissioni.

In primo luogo, se gli accordi sottoscritti avessero tale portata limitativa, su di essi dovrebbe fondarsi una pretesa di ciascuno degli Stati aderenti ad esigere dagli altri il rispetto dell'obbligo di escludere le emittenti private e di consentire per questo tipo di trasmissioni solo il monopolio pubblico, pretesa questa che non risulta mai essere stata avanzata in tali termini né dal nostro Stato, né dagli altri nei nostri confronti.

I più importanti di tali accordi possono qui essere analiticamente esaminati proprio per verificare se le loro finalità giustifichino o addirittura impongano la denunciata esclusione.

Per cominciare da quelli invocati dalla avvocatura dello Stato, va preso in esame l'art. 1 della convenzione internazionale delle telecomunicazioni adottato a Malaga-Torre Molinos il 25 ottobre 1973 e resa esecutiva in Italia con la legge 7 ottobre 1977 n. 790.

Tale disposizione, nell'enunciare che scopo della convenzione è quello di facilitare le relazioni tra i popoli mediante il buon funzionamento delle telecomunicazioni riconosce “pienamente a ciascun paese il diritto sovrano di disciplinare le proprie telecomunicazioni”.

Essa quindi lascia impregiudicata la scelta da parte di ogni Stato contraente del regime al quale sottoporre il proprio sistema di telecomunicazioni, comprese le trasmissioni transnazionali, nel conseguimento comunque del fine comune di facilitare le relazioni tra i popoli mediante il buon funzionamento delle telecomunicazioni. Dalla norma invocata dunque non sembra lecito ricavare né la previsione di un vero e proprio obbligo dello Stato contraente di riservare tali trasmissioni al monopolio pubblico, né all'opposto, un *favor* per un regime di totale liberalizzazione.

7.2. – Passando ad esaminare la norma di cui all'art. 7 par. 423 del regolamento di Ginevra ratificato dall'Italia nel 1967 (poi trasfusa nell'art. 30 par. 2666 del successivo regolamento di Ginevra, ratificato nel 1981) la quale impone limiti di potenza alle stazioni che trasmettono all'interno di ciascuno Stato, essa appare posta, come ha anche chiarito la dottrina che se ne è occupata, non in funzione delle trasmissioni verso l'estero, ma allo scopo di impedire che sulle frequenze inferiori a 5.060 kHz o superiori a 41 MHz la potenza delle stazioni di radiodiffusione oltrepassi (tranne nella banda 3.900-4.000 kHz) il valore strettamente necessario ad assicurare economicamente un servizio nazionale di buona qualità entro le frontiere del paese considerato.

La norma dunque ha il solo scopo di evitare che le trasmissioni interne possano provocare interferenze o disturbi nocivi oltre i confini (al di là di quelli indispensabili) e quindi non potrebbe essere invocata per desumerne un vincolo di carattere internazionale che imponga al nostro Stato il monopolio pubblico delle trasmissioni verso l'estero.

In altri termini l'obbligo che da tale norma deriva per gli Stati – e cioè quello di evitare che le emittenze in genere possano produrre disturbi nocivi, quando ciò non sia indispensabile per assicurare economicamente un servizio nazionale di buona qualità, – riguarda ogni tipo di trasmissioni e non ha specifica attinenza con il regime di quelle con l'estero.

7.3. – L'avvocatura, sia pur con un generico cenno, sostiene che la possibilità per ciascuno Stato di sottoporre a regime monopolistico le trasmissioni verso l'estero dovrebbe riconoscersi “ove solo si correli” la norma del regolamento delle radiocomunicazioni di Ginevra (art. 7 par. 423, regolamento ratificato nel 1967 e art. 30 par. 2666 regolamento ratificato nel 1981) con il preambolo del trattato di Malaga-Torre Molinos – ratificato in Italia nel 1977 con la legge n. 790 – e con l'art. 10 della convenzione dei diritti dell'uomo.

In proposito va rilevato però che, da una parte, l'art. 1 (*rectius*: preambolo) del predetto trattato, non contiene, come si è già detto, principi di per sé limitativi nei confronti dei soggetti diversi dagli Stati e, dall'altra, l'art. 10 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (firmata a Roma nel 1950 e resa esecutiva in Italia nel 1955 con la legge n. 848), addirittura si pone come espressione di un tendenziale principio di pluralismo quando riconosce il diritto di ogni persona alla libertà di espressione inclusa quella “di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità

pubbliche e senza considerazioni di frontiera”, al riguardo precisando che tale diritto “non impedisce che gli Stati sottopongano ad un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione”.

Le considerazioni delle norme internazionali contenenti gli specifici divieti in precedenza illustrati e di quelle più generali testé enunziate permette di concludere che, nel quadro internazionale, da un lato non emerge un obbligo di monopolio pubblico per le trasmissioni transazionali e dall’altro che un regime che prevedesse la gestione delle trasmissioni da parte di soggetti diversi da quello pubblico, potrebbe sottoporre queste ad un sistema di autorizzazione e controlli.

7.4. – Appare poi utile l’esame della norma richiamata nell’ordinanza di rimessione e contenuta nell’art.7, par. 428 A e 30, par. 2674, rispettivamente del vecchio e del nuovo regolamento delle radiocomunicazioni adottati a Ginevra e resi esecutivi in Italia, il primo, con d.P.R. del 1967, n. 1525 (vigente all’epoca del provvedimento impugnato) ed il secondo con d.P.R. del 1981 n. 740, attualmente in vigore.

In base a tale norma, quando si definiscono le caratteristiche di una stazione spaziale di radiodiffusione via satellite, tutti i mezzi tecnici disponibili devono essere utilizzati per ridurre al minimo l’irradiazione sui territori di altri paesi, salvo accordi fra questi.

Orbene, a parte che la norma predetta è esclusivamente riferita alle trasmissioni via satellite, laddove la norma oggetto dell’incidente di costituzionalità riguarda le trasmissioni dalla terraferma, tuttavia la sua portata è tale da non poterla certo far apparire come espressiva di un divieto generalizzato per i privati di trasmettere verso l’estero, così da giustificare il monopolio statale.

Né, altresì, una portata del genere potrebbe attribuirsi, come retamente ritenuto nell’ordinanza di rimessione, all’accordo di Strasburgo del 1965, ratificato in Italia con legge n. 375 del 1982, diretto alla repressione delle emissioni di radiodiffusioni effettuate da stazioni poste sulla terraferma e fuori dai territori nazionali. Trattasi di un obbligo avente un contenuto specifico – in attuazione dei divieti contenuti negli artt. 7 par. 422 e 30 par. 2665, rispettivamente del vecchio e del nuovo regolamento di Ginevra già citati – con lo scopo di vincolare gli Stati contraenti a reprimere penalmente le trasmissioni effettuate dalle stazioni c.d. “pirata”.

Tale obbligo è anch’esso chiaramente dettato dalla considerazione che le trasmissioni irradiate dal di fuori dei territori nazionali e da piattaforme mobili non potrebbero efficacemente essere sottoposte ad un regime di autorizzazione e di controlli da parte di ciascuno Stato, in modo da garantire il rispetto delle limitazioni e dei divieti contenuti in accordi sottoscritti dagli Stati per evitare reciprocamente disturbi nocivi.

Nessun riflesso, sul terreno delle limitazioni soggettive, può perciò inferirsi dalle norme richiamate apparendo esse chiaramente ispirate a finalità differenti da quella di escludere i soggetti diversi dagli Stati dalle trasmissioni verso

l'estero. Anzi è proprio il contenuto dell'obbligo testé enunciato che suppone l'accesso di soggetti diversi dagli organismi pubblici a questo tipo di trasmissioni, perché impone agli Stati di impedire che esse possano essere irradiate da stazioni che non consentano un adeguato controllo.

7.5. – Alle stesse conclusioni conduce il contenuto dell'accordo di Atlantic City del 2 ottobre 1947 (reso esecutivo in Italia con d.P.R. 27 dicembre 1948 n. 1694) il cui art. 44, nello stabilire che le stazioni devono essere impiantate ed esercitate in modo da non arrecare disturbi nocivi, impegna gli Stati a vigilare affinché le imprese private da essi riconosciute o debitamente autorizzate osservino quelle prescrizioni. Tale disposizione, volta com'è ad assicurare che le trasmissioni nazionali non provochino interferenze nocive su quelle diffuse all'interno di Stati esteri, non può essere intesa come preclusiva nei confronti dei privati della possibilità di effettuare, in regime di autorizzazione, trasmissioni transnazionali.

8. – Il descritto panorama delle norme contenute in accordi internazionali non si presenta dunque né come espressione di un generale divieto di emittenza verso l'estero né come espressione di un principio volto ad escludere i privati da tale tipo di emittenza.

Le norme in parola, invece, in quanto riconoscono "il diritto sovrano" degli Stati per quel che riguarda la rispettiva disciplina interna implicano che, dal punto di vista internazionale, debbano essere rispettati solo gli obblighi specificamente previsti dagli accordi esistenti (che, come si è rilevato, non riguardano le trasmissioni da e verso l'estero), rimanendo per il resto il nostro Stato libero di atteggiare la propria disciplina interna osservando soltanto i propri principi costituzionali.

9. – Nell'illustrare per sommi capi le linee tracciate a quest'ultimo riguardo dalla giurisprudenza di questa Corte, si è rilevato come in essa si sia sempre manifestata con forme e contenuti diversi, la primaria esigenza di garantire in materia di radio e telediffusione il principio del pluralismo.

Relativamente alle trasmissioni oltre confine non può disconoscersi però come si manifestino taluni aspetti peculiari che attengono all'esigenza della migliore collocazione possibile del nostro paese nel quadro della comunità internazionale. Trattasi dell'esigenza del mantenimento dei rapporti con gli altri Stati che potrebbero essere turbati sia dal contenuto di certi tipi di trasmissione, ritenute dal nostro Stato compromettenti per la politica estera o tali da poter suscitare la protesta dei paesi destinatari, sia dalla mancata osservanza dei sopraindicati divieti specifici, diretti ad evitare disturbi ed interferenze nocive. Queste, nel settore delle trasmissioni oltre confine, potrebbero manifestarsi nei confronti degli altri paesi con una intensità maggiore che non relativamente alle trasmissioni dirette all'ambito interno, in misura cioè da richiedere una più attenta sorveglianza, proprio per garantire il mantenimento di buoni rapporti internazionali.

Orbene, se tali aspetti non possono indurre a considerare il monopolio

pubblico come l'unica forma in grado di preservare i fondamentali interessi generali che vi sono connessi, d'altra parte, un indiscriminato principio di libertà o comunque di attenuata ingerenza degli organi pubblici (sufficiente per l'emittenza locale, in relazione alla quale va soltanto accertata la sussistenza di certi requisiti previsti da norme di carattere tecnico), potrebbero risultare inidonei ad ovviare a possibili lesioni degli interessi pubblici anzidetti eventualmente causati dalle trasmissioni dirette oltre confine.

D'altronde l'alternativa non sembra porsi necessariamente ed esclusivamente tra il monopolio pubblico e conseguente regime di concessione da un lato e dall'altro il riconoscimento di un diritto soggettivo a tale tipo di trasmissioni, esercitabile cioè a seguito di autorizzazione subordinata al solo accertamento dei requisiti di carattere tecnico.

Quando difatti si parla di autorizzazioni non ci si riferisce, alla sola ipotesi tradizionale relativa alla rimozione di ostacoli ai fini dell'esercizio di un preesistente diritto soggettivo, ma si fa riferimento a quei tipi di provvedimenti – definiti talvolta anche licenze – che consentono l'esplicazione di certe attività sulla base di una valutazione discrezionale circa la rispondenza della predetta attività a determinati interessi pubblici. Si tratta cioè di un provvedimento che, non presupponendo un preesistente diritto soggettivo, comporta non solo la valutazione di determinati requisiti tecnici ma anche dell'opportunità dell'esercizio dell'attività in questione e la conseguente possibilità di revoca.

10. – Applicando queste considerazioni al settore delle diffusioni con l'estero, è evidente che anche un regime di autorizzazioni può apparire pienamente soddisfacente delle esigenze di pubblico interesse in precedenza poste in rilievo e connesse alle nostre relazioni internazionali.

Nello stesso sistema della l. 14 aprile 1975 n. 103, a fianco del monopolio pubblico, sono previste ipotesi di trasmissioni radiotelevisive in regime di autorizzazione, quali quelle contemplate nell'art. 1 secondo comma del d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156 come novellato dall'art. 45 della suddetta legge n. 103 del 1975. Con gli opportuni adattamenti dettati dall'esigenza di armonizzare, anche nel campo delle diffusioni con l'estero, il principio pluralistico – che questa Corte ha sempre considerato come il valore costituzionale più importante in materia di emittenti radiotelevisive – con gli aspetti attinenti ai rapporti con gli altri Stati, anche l'enunciato regime di autorizzazione può apparire pienamente idoneo, ove sia assistito dalle opportune garanzie, a sopperire alle anzidette esigenze.

Il cennato regime consente difatti di impedire quelle trasmissioni, in via preventiva, mediante il diniego dell'autorizzazione, e in via successiva, mediante la revoca di quelle già assentite e la disattivazione degli impianti oggetto della revoca, quando ne ricorrano i presupposti.

Trattandosi però di poteri autoritativi che incidono su libertà costituzionalmente protette (art. 21 Cost.), tanto da essere assistite da speciali garanzie, il diniego o la revoca devono essere congruamente motivati con specifico riferi-

mento alle esigenze d'ordine internazionale che li rendessero necessari e ciò anche per consentire su tali atti il relativo sindacato giurisdizionale.

11. – Le conclusioni cui si è pervenuti conducono pertanto alla dichiarazione di fondatezza, con riferimento agli artt. 21, 41 e 43 Cost., della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge 14 aprile 1975 n. 103, nella parte in cui non prevede che la diffusione di programmi verso l'estero possa essere effettuata anche in regime di autorizzazione come quello previsto dal secondo comma dell'art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156 come novellato dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975 n. 103.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma della legge 14 aprile 1975 n. 103, nella parte in cui non prevede che le trasmissioni di programmi destinati alla diffusione circolare verso l'estero possano essere effettuate anche in regime di autorizzazione quale previsto dal secondo comma dell'art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156, come novellato dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975 n. 103; [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 1987.

* * *

Sentenza n. 420/1994 (Pres. Casavola; Red. Granata)

Considerato in diritto

1. – Il T.A.R. rimettente con le tre distinte ordinanze di cui in narrativa ha sollevato plurime questioni incidentali di legittimità costituzionale che investono sia il decreto legge 27 agosto 1993 n. 323 (Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva), convertito con modificazioni nella legge 27 ottobre 1993 n. 422, sia la legge 6 agosto 1990 n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato) e segnatamente ha censurato: a) l'art. 3, comma 11, legge 223/90 – in riferimento agli artt. 3, 21, 41, 97 Cost. – nella parte in cui consente all'Amministrazione di pianificare le reti nazionali in maniera tale da creare disparità di trattamento tra concessionari quanto alla copertura (o illuminazione) del territorio e alla dislocazione degli impianti nei punti commercialmente più interessanti per sospetta violazione (soprattutto) del principio di eguaglianza; b) l'art. 15, comma 4, legge 223/90 cit. (ma anche l'art. 15 nella sua interezza ed i successivi artt. 16, 17, 19 e seg., e 37) – in riferimento agli artt. 3, 21, 41 e 43 Cost. – nella parte in cui consente ad uno stesso soggetto di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive per sospetta violazione dei valori di pluralismo

e di imparzialità sottesi al diritto di libera manifestazione del pensiero, compromesso dalla mancanza di un'ideale disciplina "anti-trust" in materia di radiodiffusione; c) gli artt. 16, comma 17, e 34 della legge 223/90 – in riferimento agli artt. 3, 15, 21, 41 e 43 Cost. – nella parte in cui tale normativa attribuisce all'autorità amministrativa una eccessiva discrezionalità nella determinazione dei criteri per la formazione delle graduatorie degli aspiranti alla concessione con conseguente mancato rispetto del valore costituzionale espresso dal diritto di libera manifestazione del pensiero; d) infine l'art. 1, commi 1 e 3, del decreto legge 323/93 nel combinato disposto con l'art. 15, comma 4, e l'art. 8, comma 7, della legge 223/90 – in riferimento agli artt. 3, 21, 41 e 97 Cost. – nella parte in cui consente la prosecuzione dell'esercizio dei preesistenti impianti per almeno due anni senza adottare alcuna misura idonea a salvaguardare il pluralismo nel settore televisivo nazionale.

[*omissis*]

3. – Le eccezioni sono infondate.

Va premesso – come quadro normativo di riferimento, necessario anche per la successiva valutazione del merito – che la legge 8 agosto 1990 n. 223 (recante la riforma del sistema radiotelevisivo ispirata al c.d. criterio misto che vede la partecipazione anche di soggetti privati all'esercizio dell'attività di radiodiffusione) ha previsto – accanto ad una disciplina transitoria di tipo autorizzatorio (art. 32) – una disciplina a regime di tipo concessorio (art. 16) che – fermo restando l'esistente piano nazionale di ripartizione delle radiofrequenze (di cui al d.m. 31 gennaio 1983 e successive modificazioni) – suppone che sia predisposto il primo piano nazionale di assegnazione delle frequenze (art. 3, comma 7; nonché comma 11, terza proposizione, circa i criteri per l'assegnazione delle frequenze ai titolari di concessione) e della graduatoria degli aspiranti, formata secondo i criteri fissati dalla legge (art. 16, comma 17) e dal successivo regolamento (emanato con d.P.R. 27 marzo 1992 n. 255) e nel rispetto tra l'altro del divieto di posizioni dominanti sancito dall'art. 15 della legge ed articolato in numerose prescrizioni. In particolare, per effetto del quarto comma di tale disposizione, in favore di uno stesso soggetto non era (e non è) possibile assentire un numero di concessioni in ambito nazionale superiore al 25% di quelle complessivamente previste e comunque superiore a tre. Per la prima applicazione della normativa a regime (per la quale l'art. 34 della legge e l'art. 40 del regolamento dettavano particolari prescrizioni) era essenziale l'approvazione del primo piano di assegnazione delle radiofrequenze, che veniva approvato con d.P.R. 20 gennaio 1992; piano questo che tra l'altro, all'art. 2, fissava in dodici il numero complessivo delle reti televisive nazionali, comprese quelle destinate al servizio pubblico. Successivamente venivano emessi sia il d.m. 13 agosto 1992 che, sulla base della graduatoria (trascritta nelle premesse) delle emittenti televisive nazionali formata dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, approvava l'elenco delle nove emittenti televisive (private) aventi titolo al rilascio della concessione per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale,

sia i singoli decreti ministeriali (tutti in pari data del 13 agosto 1992) di assentimento della concessione alle emittenti collocate nei primi sei posti del predetto elenco, con la indicazione, nell'allegato A di ciascuna, della rete assegnata (collocazione degli impianti e frequenze).

Si ha quindi – all'esito di questo procedimento – che a sei emittenti nazionali (Canale 5, Italia 1, Retequattro, Videomusic, Rete A, Telemontecarlo), in forza della loro collocazione nei primi sei posti della graduatoria di cui al d.m. 13 agosto 1992, sono assentite altrettante concessioni con coevi distinti decreti *ex art.* 16 della legge (soltanto per l'emittente TeleMontecarlo, destinata a ripetere programmi esteri, il decreto è di autorizzazione, ma equiparata alla concessione in ambito nazionale). Di queste sei concessioni le prime tre sono assentite ad una medesima società (R.T.I. S.p.A.), mentre delle altre tre sono titolari distinte società (Beta Television S.p.A., Rete A S.r.l., TV Internazionale S.p.A., delle quali la prima e la terza sono ricorrenti nei giudizi innanzi al T.A.R.). La concessione non è stata invece rilasciata alle altre emittenti non utilmente collocate in graduatoria (tra cui l'emittente Elefante Telemarket della società Sit Teleservice 1975 a r.l. che, classificata all'undicesimo posto, è ricorrente nel giudizio innanzi al T.A.R.).

In tal modo la fase di primo avvio della riforma poteva considerarsi completata.

4. – Il successivo decreto legge 323/93 è venuto a sovrapporre una disciplina provvisoria (c.d. disciplina-ponte) a quella a regime prevista dalla legge 223/90, senza abrogarla in parte qua. Ed infatti, per quanto riguarda in particolare la concessione delle frequenze ad emittenti private per la diffusione televisiva in ambito nazionale, ha previsto (all'art. 1, comma 3) che, fino alla entrata in vigore della nuova disciplina del sistema radiotelevisivo e della editoria (programmata con l'art. 2, comma 2, legge 25 giugno 1993 n. 206, modificato con l'art. 7 del decreto legge 28 ottobre 1994 n. 602 ad oggi non ancora convertito) e comunque per un periodo non superiore a tre anni, i titolari di concessione ai sensi dell'art. 16 legge 223/90 proseguono nell'esercizio della radiodiffusione televisiva in ambito nazionale con gli impianti ed annessi collegamenti censiti ai sensi del successivo art. 32, comma 1. Quali siano tali soggetti è implicito nel riferimento alla titolarità (a quell'epoca) della concessione ed è comunque confermato dal successivo art. 3, comma 2, che prescrive che fino all'entrata in vigore della nuova legge di riordino del settore il Ministro non rilascia le concessioni in ambito nazionale a più di otto emittenti televisive nazionali private "sulla base dell'elenco di cui all'art. 1 del d.m. 13 agosto 1992". Il disegno di questa (del tutto particolare) disciplina transitoria si completa, nelle sue linee essenziali e per quanto in questa sede interessa, con l'art. 3, comma 1, (che prevede che entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione il Ministro procede alla revisione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze, approvato – come già ricordato – con d.P.R. 20 gennaio 1992) e con l'art. 11, comma 3, (che prescrive che – salvo quanto

previsto dal precedente comma 2 per i soggetti che sono inclusi nell'elenco degli aventi titolo al rilascio delle concessioni in ambito nazionale, approvato con d.m. 13 agosto 1992, ed intendano trasmettere in codice – non è consentito, fino alla data di entrata in vigore della nuova disciplina del sistema radiotelevisivo e dell'editoria e comunque per un periodo non superiore a tre anni, il rilascio di ulteriori concessioni per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale ed è prorogato il termine di cui all'art. 32, comma 1, della legge 223/90 per la prosecuzione dell'esercizio, in regime autorizzatorio, degli impianti per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale e dei connessi collegamenti di telecomunicazione con gli obblighi previsti per i concessionari).

5. – Il fatto che il legislatore non abbia inteso abrogare *in parte qua* la legge 223/90, ma l'abbia lasciata in vigore, ha avuto l'effetto di mantenere tutto il complesso meccanismo procedimentale ed i provvedimenti concessori emessi al suo esito sicché correttamente l'Amministrazione non ha provveduto a revocare i decreti ministeriali di assentimento delle concessioni. La sovrapposizione della disciplina provvisoria a quella a regime ha quindi comportato per i concessionari una ulteriore e concorrente legittimazione, derivante dal decreto legge 323/93, in funzione di temporanea cristallizzazione della situazione esistente in attesa della riforma della disciplina a regime.

6. – Emerge così la rilevanza di entrambi gli ordini di questioni sollevate: sia, cioè, di quelle relative alla legge 223/90, sia di quella relativa al decreto legge 323/93. Da una parte, invero, è ravvisabile l'interesse delle società ricorrenti, pur nella vigenza del decreto legge 323/93, a contestare la legittimità dei decreti di concessione e della graduatoria, che ne è il presupposto, al fine di ottenere l'annullamento così da poter conseguire vuoi una migliore collocazione nella stessa (per le emittenti che vi figurano utilmente inserite), vuoi l'inclusione (per l'emittente che invece è attualmente in posizione non utile). L'assentimento della concessione e della rete rappresentano comunque un'utilità, che legittimamente le ricorrenti perseguono: permane infatti l'interesse giuridico attuale delle ricorrenti all'utile collocazione in graduatoria e alla correlativa acquisizione del titolo al conseguimento della concessione in base alla legge 223/90 trattandosi di titolo attributivo di una situazione giuridica caratterizzata da una propria rilevanza in quanto comportante, tra l'altro, il riconoscimento del possesso di determinati requisiti soggettivi giuridicamente significativi. Per altro verso, quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, decreto legge 323/93, va rilevato che, nell'economia del giudizio in cui è stata sollevata (con ordinanza n. 255/94), la questione stessa è connotata da una sua specifica ed autonoma rilevanza, posto che la norma denunziata è quella che in atto concorre a disciplinare – pur se in via temporanea e transitoria come meglio più avanti si dirà – la posizione dei soggetti in favore dei quali, in applicazione della legge 223/90, sono state assentite le concessioni finora rilasciate. Sicché sussiste una distinta ed autonoma rilevanza delle questioni di costituzionalità che attingono sia l'una che l'altra normativa, senza che risultino reciprocamente

condizionate; quindi la limitazione delle censure alla sola legge 223/90, quale fatta nelle ordinanze n. 276 e n. 310/94, non è di per sé ragione di inammissibilità delle stesse.

7. – Né alcuna preclusione all'ammissibilità della censura mossa nei confronti dell'art. 1, comma 3, decreto legge 323/93 può farsi discendere dall'aver il T.A.R. omesso di censurare contestualmente anche i successivi artt. 3, comma 2, ed 11, comma 3. È vero – come già osservato – che la disciplina provvisoria dettata dall'art. 1, comma 3, si completa in parte qua con tali ultime due disposizioni; ma correttamente il giudice rimettente ha censurato unicamente la norma del decreto legge che rileva direttamente nel giudizio sulla legittimità degli atti impugnati; sede questa in cui invece non rilevano né il limite di otto emittenti televisive nazionali private assentibili sulla base dell'elenco di cui all'art. 1 del d.m. 13 agosto 1992 (limite destinato ad operare non prima della revisione del piano di assegnazione delle frequenze), né la preclusione alla pubblica amministrazione di consentire il rilascio di "ulteriori" concessioni in ambito nazionale, né infine la proroga del regime autorizzatorio (del quale continua a beneficiare quella delle società ricorrenti che non è stata utilmente collocata in graduatoria). Se poi, nella linea argomentativa della eccezione di inammissibilità, si vuole ipotizzare che l'Amministrazione – all'esito dell'accoglimento, in tesi, dei ricorsi proposti al T.A.R. – possa venire a trovarsi di fronte ad un concorso di posizioni soggettive confliggenti sui medesimi impianti e sulle medesime frequenze per la coesistenza sia del regime concessorio in principio spettante ai nuovi soggetti aventi titolo alla collocazione, o ad una migliore collocazione, nell'elenco, sia del regime autorizzatorio prorogato dall'art. 11, comma terzo, seconda parte, in favore anche dei già concessionari eventualmente non più tali a seguito del giudicato amministrativo, con ciò si configura una vicenda attinente ad un momento successivo, quello della esecuzione di tale giudicato.

Sussiste quindi il presupposto dell'ammissibilità, per tutte le censure, che vanno ora esaminate distintamente nel merito.

8. – Può valutarsi innanzi tutto la questione di costituzionalità che ha ad oggetto l'art. 1, commi 1 e 3, decreto legge 323/93, censurato nel combinato disposto con l'art. 15, comma 4, e l'art. 8, comma 7, della legge 223/90.

Come già rilevato il T.A.R. rimettente ritiene che tale disposizione contrasti con gli artt. 3, 21, 41 e 97 Cost. perché, nel consentire, seppur provvisoriamente, la prosecuzione dell'esercizio dei preesistenti impianti per almeno due anni, non adotta alcuna misura idonea a salvaguardare il pluralismo nel settore televisivo nazionale.

Va subito premesso che il comma 1 cit. riguarda le televisioni locali e quindi può ritenersi estraneo alla questione e menzionato dal giudice rimettente unicamente perché la determinazione della durata del regime provvisorio per le emittenti nazionali è fatta richiamando quello previsto dal primo comma per le emittenti locali. Analogamente il combinato disposto con l'art. 15, comma 4, e

l'art. 8, comma 7, della legge 223/90 è richiamato come contesto normativo in cui si innesta la disposizione censurata. In tali termini può quindi dirsi che lo scrutinio di costituzionalità ha in realtà ad oggetto esclusivamente la disposizione del terzo comma dell'art. 1, per intendere la quale occorre richiamarne la genesi che si riconnette al (già esaminato) iter procedimentale per il rilascio delle concessioni.

Mette conto rimarcare che nella fase di prima applicazione della nuova legge l'elaborazione del (primo) piano di assegnazione delle frequenze, indispensabile strumento di programmazione, assolutamente necessario per avviare il procedimento concorsuale per l'assentimento delle concessioni, rappresentava un nodo essenziale e strategico perché sarebbero state catalogate complessivamente le frequenze assegnabili alle emittenti televisive con contestuale determinazione del numero complessivo delle reti nazionali. I provvedimenti di assentimento delle concessioni scontano tutti – come atto presupposto – il piano di assegnazione (tant'è che tutte e tre le società ricorrenti impugnano, contestualmente al decreto di approvazione della graduatoria ed ai decreti di concessione, anche il piano di assegnazione).

Successivamente, però, si determina una situazione contingente (e non prevedibile) che di fatto fa venir meno il pieno affidamento nel piano di assegnazione, oggetto di verifica in sedi diverse, o quanto meno determina l'insorgere di dubbi e riserve. D'altra parte anche ragioni inerenti alla rapida evoluzione tecnologica del settore concorrono a far apprezzare come inadeguato il piano medesimo. Sta di fatto che il legislatore, nella sua discrezionalità, ritiene che il piano debba essere riformulato e di qui il disposto dell'art. 3, comma 1, decreto legge 323/93 che – come già rilevato – ne prevede la revisione.

La valutazione, da parte del legislatore, di inadeguatezza del primo piano di assegnazione è resa ulteriormente evidente dall'art. 1, comma 3, che – nel confermare la legittimazione dei concessionari nell'esercizio degli impianti di diffusione televisiva – ha fatto riferimento agli impianti censiti (che esprimevano la mera situazione di fatto), pretermettendo le reti disegnate sulla base del piano, le quali (in quanto rispondenti ad una programmazione organica) erano, sì, destinate a sostituire quelle censite nella disciplina a regime, ma avrebbero comunque potuto essere già utilizzate anche nel contesto di una disciplina provvisoria. D'altra parte non risulta che la stessa pubblica amministrazione abbia mai comunicato alle concessionarie (come invece previsto dall'art. 2 dei singoli decreti concessori) di iniziare la radiodiffusione dei programmi televisivi sulle frequenze prescritte dall'allegato A sicché, anche prima del decreto legge 323/93, in realtà le reti utilizzate erano rimaste quelle censite, mentre quelle disegnate nei singoli decreti di concessione sulla base del piano di assegnazione delle frequenze non erano mai state attivate (appunto in applicazione della clausola comune, contenuta nel comma 4 del citato art. 2 di ogni decreto di

concessione). È in questo contesto ed in una prospettiva di più ampio respiro che il legislatore ritiene quindi che la stessa legge 223/90 debba essere riformata.

9. – Questa sopravvenuta necessità di rivedere il piano di assegnazione e di novellare la legge 223/90 comportava che dovessero darsi comunque delle regole nel periodo provvisorio tra la precedente disciplina, insoddisfacente sia per le peculiarità contingenti della sua prima applicazione sia per l'impianto complessivo, e la nuova emananda regolamentazione. In questo contesto va inquadrata la conferma della legittimazione di quelle emittenti che in quel momento risultavano assentite al fine di cristallizzare provvisoriamente la situazione esistente e di elaborare la riforma (del piano e della normativa) in condizioni di statica immobilità nel punto in cui era arrivata la prima fase di avvio della legge 223/90. La necessità, discrezionalmente apprezzata dal legislatore, di cristallizzare provvisoriamente la situazione (nel breve periodo di saldatura tra il vecchio ed il nuovo) giustifica la mancanza di una normativa diretta ad impedire la formazione di una posizione dominante che implica una disciplina a regime e presuppone un sistema chiuso che vede accordata soltanto ad alcune emittenti (le concessionarie) la possibilità di trasmettere con esclusione di tutte le altre emittenti aspiranti che non siano state collocate utilmente in graduatoria. Invece il legislatore – che in tal modo si è mostrato non insensibile ai valori del pluralismo – ha contestualmente prorogato il termine del regime autorizzatorio *ex art.* 32 legge 223/90 in modo da affiancare alle emittenti titolari a quel momento di concessione tutte le emittenti già operanti in precedenza in regime autorizzatorio che altrimenti non avrebbero potuto trasmettere (art. 11, comma 3, seconda proposizione, decreto legge 323/93).

La concorrente legittimazione delle concessionarie si giustifica appunto con la provvisorietà dell'intervento entro il limite temporale fissato dallo stesso legislatore, mentre in questo contesto – limitato nel tempo e connotato dalla presenza di una platea più ampia di soggetti legittimati – la possibilità che tre concessioni siano assentite (come in effetti sono state assentite) alla medesima società non travalica quel limite minimo di tutela del pluralismo, presidiato dall'art. 21 Cost. Non è che – come teme il T.A.R. rimettente – la connotazione della provvisorietà attribuisca di per sé alla disciplina una sorta di salvacondotto che la rende immune da vizi di incostituzionalità; essa bensì – in un più complesso contesto e nel concorso di altri fattori – può ridimensionare, ovviamente soltanto allo stato, la possibile tensione sui parametri evocati contenendola al di qua del limite di rottura che concreterebbe il vizio di incostituzionalità, ove quella situazione di provvisorietà fosse comunque prolungata.

Ed è quindi sotto questo profilo soggettivo (delle emittenti assentite) che il valore del pluralismo non può dirsi vulnerato perché è generalmente riconosciuta la possibilità di diffusione televisiva vuoi in regime concessorio, vuoi in regime autorizzatorio, mentre non è irragionevole che in una fase provvisoria,

destinata improrogabilmente ad aver fine a breve, non sia stata dettata alcuna disciplina diretta a prevenire l'insorgenza di una posizione dominante.

10. – Né a conclusione diversa induce la valutazione del profilo oggettivo della diseguale illuminazione delle reti censite, che sono quelle di fatto occupate dalle emittenti, sia concessionarie che autorizzate. Senza considerare che la censura del T.A.R. in realtà non valorizza particolarmente tale prospettazione denunciando essenzialmente il fatto che, seppur nel regime provvisorio, sia possibile che a uno stesso soggetto siano assentite tre concessioni, c'è comunque da tenere presente che, una volta accantonato il piano di assegnazione delle frequenze e conseguentemente ritenute inutilizzabili le reti disegnate sulla base dello stesso, il legislatore – che intendeva cristallizzare provvisoriamente la situazione esistente – non poteva far riferimento altro che agli impianti censiti, giacché qualsiasi altro criterio avrebbe richiesto una previa opera di programmazione, quale è proprio la revisione del piano di assegnazione; in attesa di tale revisione può dirsi giustificata (anche sotto il profilo della ragionevolezza) la cristallizzazione delle reti negli impianti (e connessi collegamenti) già censiti.

Può quindi pervenirsi ad una complessiva valutazione di non fondatezza della censura sotto entrambi i profili, soggettivo ed oggettivo, senza che possa evocarsi una transitorietà di questa disciplina provvisoria che surrettiziamente si ricollegli e protragga quella pregressa (decreto legge 6 dicembre 1984 n. 807, convertito in legge 4 febbraio 1985 n. 10), già tenuta presente dalla Corte nella sentenza n. 826/88, in quanto – proprio per le ragioni prima indicate – la normativa in esame si presenta ontologicamente nuova e diversa rispetto a quella precedente l'emanazione della legge 223/90, anche se connotata dal protratto riferimento alle reti censite, anziché alle reti assentite con i singoli decreti concessori sulla base del piano di assegnazione, in forza della già rilevata mancata comunicazione di cui al citato art. 2 dei decreti ministeriali di concessione.

11. – Le censure che investono la legge 223/90 – al cui esame occorre ora passare – riguardano sia il profilo soggettivo di individuazione dei concessionari, sia quello oggettivo di individuazione della rete assentita. Sotto quest'ultimo profilo viene censurato l'art. 3, comma 11, per violazione degli artt. 3, 21, 41, 97 Cost. perché – secondo il giudice rimettente – consente all'Amministrazione di pianificare le reti nazionali in maniera tale da creare disparità di trattamento tra concessionari quanto alla copertura (o illuminazione) del territorio e alla dislocazione degli impianti nei punti commercialmente più interessanti. La questione non è fondata nei sensi di cui in motivazione. Il T.A.R. adotta un'interpretazione che non è condivisibile proprio perché contrastante con il principio di eguaglianza (art. 3) e di tutela del pluralismo (art. 21 Cost.), mentre – come è costante giurisprudenza di questa Corte – il giudice deve sempre privilegiare l'interpretazione che si adegua ai principi costituzionali. Ma in realtà è sufficiente rilevare che il dettato della norma censurata non depone affatto per l'esegesi accolta dal T.A.R.; soltanto nel prevedere (al successivo art. 15) la

possibilità di titolarità di più reti nazionali da parte di uno stesso soggetto – di cui si dirà oltre – il legislatore ha ipotizzato una posizione differenziata dei concessionari consentendo che un concessionario abbia più reti di un altro concessionario e quindi benefici del vantaggio di posizione derivante da tale plurima titolarità. Ma nulla è detto in ordine alla possibilità (che quindi deve ritenersi esclusa) di disegnare reti differenziate che creino sperequazione quanto ad illuminazione complessiva, come del resto mostra la mancanza di alcun criterio preferenziale che consentirebbe di attribuire, o negare, una maggiore copertura ad un'emittente piuttosto che ad un'altra. Deve infatti ritenersi che il rispetto del principio del pluralismo, coniugato con quello di eguaglianza, imponga – in tal senso orientando la discrezionalità della pubblica amministrazione – che le reti assentite siano – nei limiti delle compatibilità tecniche – tendenzialmente equivalenti e che l'eventuale insufficienza di frequenze disponibili in alcune aree di servizio gravi, per quanto possibile, in modo complessivamente bilanciato su tutte le reti medesime.

12. – Sotto il profilo soggettivo vengono poi censurati gli art. 16, comma 17, e 34 perché – come già detto – violerebbero gli artt. 3, 15, 21, 41 e 43 Cost. attribuendo all'autorità amministrativa una eccessiva discrezionalità nella determinazione dei criteri per la formazione delle graduatorie degli aspiranti alla concessione. La censura è manifestamente infondata avendo questa Corte (sent. n. 112/93) già rilevato che la norma denunziata in realtà impone che siano seguiti criteri ben determinati e concorrenti tra loro, in particolare attinenti alla potenzialità economica, alla qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici, oltretutto, per i soggetti già operanti nel campo della emittenza radiotelevisiva, ad altri elementi più specifici, come la presenza sul mercato, le ore di trasmissione effettuate, la qualità dei programmi riscontrata, le quote percentuali di spettacoli e i servizi informativi autoprodotti, il personale dipendente, con particolare riguardo a quello con contratto giornalistico, e gli indici di ascolto rilevati. Di tali criteri questa Corte ha già riconosciuto sia il carattere oggettivo, sia la predeterminazione per legge sicché essi sono idonei a delimitare e circoscrivere i poteri amministrativi nella formazione della graduatoria dei privati aspiranti alla concessione.

13.1. – Riferibile infine ancora al profilo soggettivo è la censura che investe l'art. 15, comma 4, legge 223/90 cit., ma anche l'art. 15 nella sua interezza ed i successivi artt. 16, 17, 19 e seg., e 37 che, secondo il T.A.R. rimettente, violerebbero gli artt. 3, 21, 41 e 43 Cost. perché consentono ad uno stesso soggetto di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive, prevedendo in tal modo un inidoneo limite alla concentrazione in materia di radiodiffusione televisiva.

Va subito precisato che, ancorché plurime siano le disposizioni indicate come censurate nelle ordinanze n. 276 e n. 310/94, mentre l'ordinanza n. 255/94 censura unicamente l'art. 15, comma 4, la questione sollevata è in realtà identica, essendo pressoché testualmente identiche le argomentazioni che la

sorreggono in tutte e tre le ordinanze, oggetto delle quali è la non adeguatezza del limite massimo di concessioni assentibili allo stesso soggetto – 25% delle concessioni nazionali e comunque non più di tre – previsto appunto dall'art. 15, comma 4. Analogamente, ancorché plurimi siano i parametri indicati, l'allegata ragione di incostituzionalità della disposizione è riferibile essenzialmente all'art. 21 Cost., anche se rileva un profilo di irragionevolezza intrinseca (art. 3 Cost.).

13.2. – La difesa della società R.T.I. eccepisce la inammissibilità della questione nella causa promossa dalla società T.V. Internazionale (ord. 255/94), sul rilievo che questa, classificata al sesto posto e non al quarto come da essa preteso, si duole di essere stata posposta alle emittenti Videomusic e Rete A, ma non anche di essere stata posposta alle tre reti concesse alla R.T.I. Con la conseguenza che la questione relativa alla illegittimità della norma che consente il rilascio di tre concessioni al medesimo soggetto sarebbe, appunto, irrilevante nel giudizio a quo, in quanto ben avrebbe potuto il T.A.R. riconoscere la illegittima posposizione lamentata, indipendentemente dalla concessione delle tre reti alla R.T.I.

L'eccezione è infondata.

La illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, legge 223/90 era stata dalla società T.V. Internazionale dedotta, come ragione autonoma, concorrente con l'altra ricordata dalla società R.T.I., di annullamento dei provvedimenti impugnati. Onde la rilevanza della questione nel giudizio *a quo* è indubbia, posto che la eventuale riduzione delle concessioni rilasciate alla R.T.I. potrebbe consentire alla società T.V. Internazionale di scalare di altrettanti posti la graduatoria.

Altra eccezione di inammissibilità della questione, con riferimento a tutti i giudizi *a quibus*, è proposta dalla Avvocatura dello Stato, sul rilievo che la elisione totale della norma comporterebbe “un inasprimento della problematica sollevata: difatti venendo meno i limiti di concentrazione previsti dall'art. 15 l'autonomia privata sarebbe completamente svincolata da ogni tipo di contenimento”.

Pertanto – osserva la Corte – l'eccezione, indipendentemente da ogni altro possibile rilievo di principio, è infondata per la erroneità della premessa dalla quale muove: invero, come fra breve più ampiamente si dirà, la disciplina “ponte” dettata con il decreto legge 323/93, del quale la Corte ha prima negato la illegittimità costituzionale denunciata con riferimento all'art. 1, comma 3, assicura la permanenza dello *status quo*, per tutto il periodo della sua pur temporanea vigenza, onde la eventuale caducazione dell'art. 15, comma 4, legge 223/90 non determinerebbe il “vuoto” normativo paventato dall'Avvocatura dello Stato.

14.1. – Nel merito la questione è fondata.

14.2. – Preliminarmente va ribadito che condizione indefettibile per il superamento della riserva statale dell'attività di radiodiffusione è costituita da un'idonea disciplina che prevenga la formazione di posizioni dominanti le quali

in questo settore possono non solo alterare le regole della concorrenza, ma anche condurre ad una situazione di oligopolio, che in sé pone a rischio il valore fondamentale del pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero; pluralismo “esterno” che condiziona il carattere misto del sistema delle radiodiffusioni come attività di preminente interesse generale e che si coniuga – risultandone rafforzato – con il pluralismo “interno” quale emerge, come principio fondamentale del sistema radiotelevisivo, dall’art. 1, comma 2, legge 223/90; senza però alcuna fungibilità o surrogazione dell’uno all’altro avendo entrambi una propria dimensione e collocazione.

14.3. – E va pure riaffermato che il diritto all’informazione garantito dall’art. 21 Cost. implica indefettibilmente il pluralismo delle fonti e comporta “il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l’accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse” (sent. n. 112/93). Se per l’emittenza radiotelevisiva privata il pluralismo interno, inteso come apertura alle varie voci presenti nella società, incontra inevitabilmente dei limiti in ragione principalmente delle libertà assicurate alle imprese vuoi dall’art. 41 che dall’art. 21 Cost., ciò impone, come ineludibile imperativo costituzionale, la necessità di garantire “il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all’informazione” (sent. n. 826/88). Ed infatti la “posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato non potrebbe non comprimere la libertà di manifestazione del pensiero di tutti quegli altri soggetti che, non trovandosi a disporre delle potenzialità economiche e tecniche del primo, finirebbero con il vedere progressivamente ridotto l’ambito di esercizio delle loro libertà” (sent. n. 148/81). Né la presenza della concessionaria pubblica – che pur si colloca in una posizione particolare in ragione della doverosa maggiore realizzazione del pluralismo interno nel servizio pubblico – è di per sé sola sufficiente a bilanciare una posizione dominante nel settore privato essendosi già posto in evidenza come “il pluralismo in sede nazionale non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico ed un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato” (sent. n. 826/88 cit.).

14.4. – Orbene l’art. 15, comma 4, nella parte impugnata non ha rispettato l’imperativo costituzionale sotteso all’esigenza di garanzia del valore del pluralismo (*ex* art. 21 Cost.), quale ripetutamente affermato dalla citata giurisprudenza di questa Corte. La necessità di consentire l’accesso al massimo numero possibile di voci non può essere intesa come mera idoneità minima di una qualsivoglia disciplina “anti-trust”; d’altra parte l’innegabile impossibilità di individuare una soluzione obbligata, che possa dirsi essa sola rispettosa del canone costituzionale dell’art. 21 Cost., non è di impedimento a verificare se sia adeguato, o meno, il limite “anti-trust” adottato e se più in generale, nel contesto delle contingenti condizioni economiche e culturali della società in un

determinato momento storico, la normativa vigente effettivamente si sia mossa in direzione della realizzazione del pluralismo. Normativa questa che va letta nel contenuto integrato quale risultante dalla determinazione del numero complessivo delle reti ad opera del piano di assegnazione delle frequenze sicché il parametro percentuale (del 25%) e quello assoluto (di tre reti) – contemplati dalla norma censurata – concorrono nel fissare il limite alla concentrazione in tre reti su un totale di dodici complessive ovvero di nove assentiabili a soggetti privati e comportano di conseguenza che allo stato attuale della vigente disciplina a regime un terzo di tutte le reti private può essere posseduto da uno stesso soggetto. Si ha quindi che la normativa – posta a regolare una situazione in cui di fatto tre reti erano già esercitate dallo stesso soggetto (cfr. sent. n. 826/88), e però in mancanza di qualsiasi limite massimo legislativamente fissato del numero complessivo di reti nazionali e quindi in assenza di preclusioni verso qualsiasi altra rete nazionale – anziché muoversi nella direzione di contenere posizioni dominanti già esistenti così da ampliare, ancorché gradualmente, la concreta attuazione del valore del pluralismo, ha invece sottodimensionato il limite alle concentrazioni essendone conseguito l'effetto di stabilizzare quella posizione dominante esistente, che tuttora si riscontra, trascurando viceversa che il valore da tutelare era l'allargamento del pluralismo, prevalente sulla facoltà di concentrazione quale conseguenza estrema dell'esercizio della libertà di iniziativa economica: concentrazione che, pur potendo in ipotesi rispondere alla opportunità di conseguire una dimensione di impresa ottimale sotto il profilo economico-aziendale, non risponde peraltro alla preminente necessità di assicurare il maggior numero possibile di voci, in rapporto alle frequenze disponibili ed alla esigenza che struttura dimensionale e forza economica delle imprese siano funzionali alla finalità primaria di garantire, anche grazie alla indipendenza delle imprese stesse, la libertà e il pluralismo informativo e culturale. Anzi, all'opposto, con la normativa in esame si è avuto che l'esistente posizione dominante – già rilevata dalla sentenza 826/88 citata – è risultata rafforzata perché con il tetto delle nove reti private è stata tracciata un'invalidabile soglia di ingresso che tiene fuori dalla categoria dei soggetti privati concessionari (salva la rilevata proroga del regime autorizzatorio) ogni ulteriore emittente nazionale non utilmente collocata in graduatoria, mentre nella precedente situazione – proprio in ragione della mancanza di regole – non vi erano preclusioni o sbarramenti che impedissero la contestuale presenza di più di nove emittenti nazionali private. Insomma il legislatore del 1990 ben poteva – tenendo presente la peculiarità della situazione italiana, che aveva visto di fatto l'insorgenza di una posizione dominante – operare un bilanciamento allo stato tra la necessità di allargare le voci cui assentire l'accesso all'emittenza nazionale privata e l'esigenza di tener conto di una realtà economica comunque esistente. Ma per essere rispettoso dei principi espressi dalla giurisprudenza di questa Corte doveva comunque muoversi nella direzione di contenere e gradualmente ridimensionare la concentrazione esistente e non già nella direzione (opposta) di

legittimarla stabilmente, non potendo esimersi dal considerare che la posizione dominante data dalla titolarità di tre reti su nove – resa possibile dalla norma censurata – assegna un esorbitante vantaggio nella utilizzazione delle risorse e nella raccolta della pubblicità.

14.5. – L'inadeguatezza del limite alle concentrazioni emerge poi anche dal raffronto non soltanto con la normativa degli altri paesi, e soprattutto con quelli della Comunità europea (che hanno in larga prevalenza una disciplina più rigorosa e restrittiva), ma anche con la parallela disciplina nazionale dell'editoria. L'art. 3, lettera *a*), legge 25 febbraio 1985 n. 67 considera come posizione dominante quella di chi editi (o controlli società che editino) testate quotidiane la cui tiratura nell'anno solare precedente abbia superato il 20% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia; limite questo che si giustifica – al pari del limite dell'art. 15, comma 4, per le emittenti televisive – con l'esigenza di salvaguardare il pluralismo delle voci. Però con questa rilevante differenza: che nel settore della stampa non c'è alcuna barriera all'accesso, mentre nel settore televisivo la non illimitatezza delle frequenze, insieme alla considerazione della particolare forza penetrativa di tale specifico strumento di comunicazione (sent. 148/81, paragr. 2 e *amplius* paragr. 3; già sent. 225/74, paragr. 4, e poi sent. 826/88, paragr. 9 e 16), impone il ricorso al regime concessorio. Ed allora il grado di concentrazione consentito non può che essere inferiore in quest'ultimo settore per la ragione che l'esigenza di prevenire l'insorgere di posizioni dominanti si coniuga con l'inevitabile contenimento del numero delle concessioni assentibili. Ed invece – se si considera che dalla particolare disciplina posta dall'art. 1, comma 1, per l'ipotesi di titolarità di concessioni televisive in ambito nazionale e contestualmente di controllo di imprese editrici di quotidiani si deduce che la titolarità di una concessione è equiparata (nella valutazione discrezionale del legislatore) al controllo di imprese editrici di quotidiani con una tiratura pari all'8% della tiratura complessiva dei giornali in Italia – emerge che il limite del 25%, in principio, e del numero massimo di tre reti, allo stato, di cui all'art. 15, comma 4, cit. appare meno rigoroso del limite del 20% di cui all'art. 3, comma 1, cit.. Ciò da una parte ne svela l'incoerenza e quindi la irragionevolezza (art. 3 Cost.), d'altra parte ne conferma ulteriormente la inidoneità; questa peraltro aggravata dal rischio di ulteriore accentuazione della posizione dominante in ragione della possibilità per il titolare di tre emittenti nazionali di partecipare, sia pur come socio di minoranza, a imprese titolari di altre concessioni e ad imprese impegnate in altri settori dell'editoria. Inidoneità che non è smentita certo dalla circostanza che la disposizione censurata è inserita nel contesto di una più ampia disciplina restrittiva (riguardante il controllo incrociato di emittenti e quotidiani, la percentuale complessiva di risorse del settore comprendenti anche gli introiti derivanti dalla pubblicità, gli adempimenti dei concessionari per consentire le verifiche del Garante per la radiodiffusione, la speciale disciplina delle azioni delle società

titolari di concessione) trattandosi di aspetti ulteriori che non valgono a ridimensionare la posizione dominante in atto.

Né infine l'inidoneità del limite "anti-trust" è in alcuna misura diminuita dall'ampliamento della prospettiva a tutta l'area dei mezzi di comunicazione o alla dimensione extra-nazionale, atteso che – come emerge dalla già citata giurisprudenza di questa Corte – il principio del pluralismo delle voci deve avere specifica e settoriale garanzia nel campo dell'emittenza radiotelevisiva (anche) in ragione della già ricordata peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo, mentre il riferimento territoriale è necessitato dalle ben note barriere linguistiche.

15. – Si impone quindi – per le ragioni finora esposte (e rimanendo assorbita la verifica degli altri parametri invocati dal giudice rimettente) – la dichiarazione di incostituzionalità del quarto comma dell'art. 15 cit. nella parte relativa alla radiodiffusione televisiva. Con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, il valore del pluralismo, espresso dall'art. 21 Cost., si specifica già, come regola di immediata applicazione, nel divieto – in rapporto all'attuale assetto complessivo del settore televisivo – di titolarità di tre concessioni di reti nazionali su nove assentibili a privati (o dodici in totale) ovvero di titolarità del 25% del numero complessivo delle reti previste, mentre rimane nella discrezionalità del legislatore disegnare la nuova disciplina positiva di tale limite per colmarne la sopravvenuta mancanza. Limite che dovrà essere rispettoso della regola suddetta e dell'esigenza costituzionale, ad essa sottesa, di necessaria tutela del pluralismo delle voci sicché, qualunque sia la combinazione dei parametri adottati, non sarà, allo stato, in alcun caso possibile che la risultante finale sia tale da consentire che un quarto di tutte le reti nazionali (o un terzo di tutte le reti private in ambito nazionale) sia concentrata in un unico soggetto. Ferma, quindi, la esclusione di un limite percentuale pari ad un quarto delle reti complessivamente disponibili, di per sé atto a consentire la ripartizione della emittenza privata fra una rosa ristrettissima di forti concentrazioni oligopolistiche, spetterà al legislatore – che sollecitamente dovrà intervenire – emanare una nuova disciplina della materia conforme a Costituzione, individuando i nuovi indici di concentrazione consentita e scegliendo tra le ipotesi normative possibili (come, ad esempio, riducendo il limite numerico delle reti concedibili ad uno stesso soggetto ovvero ampliando, ove l'evoluzione tecnologica lo renda possibile, il numero delle reti complessivamente assentibili).

Peraltro, come già si è osservato, la dichiarazione di incostituzionalità non determina un vuoto di disciplina, vuoto che significherebbe un arretramento verso la mancanza di alcun limite alla titolarità di plurime concessioni. Rimane infatti pienamente efficace il decreto-legge 323/93, e quindi resta ferma nel periodo di transizione – e limitatamente a tale periodo – la provvisoria legittimazione dei concessionari già assentiti con d.m. 13 agosto 1992 a proseguire nell'attività di trasmissione con gli impianti censiti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge 6 agosto 1990 n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato) nella parte relativa alla radiodiffusione televisiva;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 1994.

* * *

Sentenza n. 466/2002 (Pres. Ruperto; Red. Chieppa) ¹

Considerato in diritto

1. – Le questioni sottoposte all'esame della Corte riguardano l'art. 2, comma 6, e l'art. 3, commi 6 e 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo).

Secondo l'ordinanza del Tar del Lazio le predette norme:

a) nel demandare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di

(¹) Con sentenza n. 826 del 1988 (Pres. Saja; Red. Spagnoli) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) in relazione a quanto prescritto dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), nonché dagli artt. 1 e 2 di questa medesima legge e dall'art. 2 della legge 10 dicembre 1975, n. 693 (Ristrutturazione del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione) sollevata, in riferimento agli artt. 21, primo comma, 41, primo comma, 9, 33 e 34 della Costituzione. In questa decisione, richiamando il precedente della sentenza n. 148 del 1981, la Corte ha rinnovato il monito sulla necessità di introdurre nella disciplina dell'emittenza privata su scala nazionale, di sistema di garanzie efficace al fine di ostacolare in modo effettivo il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche.

Con sentenza n. 155 del 2002 (Pres. Ruperto; Red. Capotosti) la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 21 e 42 della Costituzione. In tale decisione la Corte ha rilevato che l'obbligo per le emittenti radiotelevisive di predisporre appositi programmi di "opinioni e valutazioni politiche" durante le campagne elettorali e nei periodi non elettorali, nei quali sia assicurata la parità di accesso tra i diversi soggetti partecipanti, lungi dal costituire una forma di "funzionalizzazione" del mezzo radiotelevisivo o di "espropriazione" della identità politica delle stesse emittenti, si concretizza in un'attività rispettosa di precisi limiti "modali" nello svolgimento delle trasmissioni ovvero inerenti a profili organizzativi e imprenditoriali, che non incidono, quindi, sulla libertà di manifestazione del pensiero.

stabilire un periodo transitorio nel quale non venga applicato il limite imposto ad uno stesso soggetto di irradiare più del 20% dei programmi televisivi su frequenze terrestri in ambito nazionale;

b) nel consentire l'esercizio delle reti eccedenti i predetti limiti successivamente alla data del 30 aprile 1998, a condizione che "le trasmissioni siano effettuate contemporaneamente su frequenze terrestri e via satellite o via cavo", nonché "esclusivamente via cavo o via satellite" alla scadenza del termine indicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, "in relazione all'effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo";

conferirebbero alla detta Autorità una facoltà non delimitata nel tempo e consentirebbero che la regolamentazione del settore, colpito dalla pronuncia di illegittimità costituzionale di questa Corte (sentenza n. 420 del 1994), sia ancora in atto, e si perpetui indefinitivamente, rinviando la nuova disciplina ad una data imprecisata, con violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), dei principi del pluralismo nella manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione) e della libertà di iniziativa economica (art. 41 della Costituzione), nonché del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione).

[*omissis*]

3. – È influente la circostanza che la rete analogica terrestre eccedente (in ambito nazionale) occupi frequenze terrestri non rispondenti (in tutto o in parte) ad una rete configurabile nel piano delle frequenze.

Infatti, vi sarebbero sempre frequenze che verrebbero liberate con la cessazione del periodo transitorio e l'avvio, per le reti eccedenti, del trasferimento delle trasmissioni esclusivamente sul cavo o sul satellite (combinato disposto dell'art. 3, commi 6 e 7, della legge n. 249 del 1997).

Allo stesso modo, una caducazione totale o parziale del denunciato art. 3, comma 7, della citata legge sarebbe in grado di produrre effetti indiretti sulle disposizioni, di cui ai commi 9 (terza rete Rai senza pubblicità) e 11 (rete eccedente di televisione a pagamento) che richiamano lo stesso comma 7 per fissare il termine di connessi ed interdipendenti periodi transitori (coincidenti anche nella data fissata dalla deliberazione Agcom 7 agosto 2001, n. 346). La conseguenza sarebbe sempre quella di consentire una diversa distribuzione delle risorse economiche derivanti dalla pubblicità, nonché, relativamente alla rete cripta eccedente, la liberazione di frequenze.

4. – Ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma che attribuisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere di stabilire il termine per la fine del regime transitorio, è ugualmente influente la circostanza che, con deliberazione n. 346 del 2001 della stessa Autorità, sia sopravvenuta una prima (e non definitiva) fissazione in via amministrativa di detto termine. Né può, tantomeno, profilarsi l'ipotesi di una restituzione degli atti al giudice *a quo*, in quanto trattasi di atto amministrativo, che non può incidere sulla presente questione di legittimità costituzionale della norma che lo

prevede, se non per confermare – attraverso l’attuazione concreta della stessa norma denunciata – il contenuto e i relativi dubbi sollevati sul comma 7 dell’art. 3 della legge n. 249 del 1997.

Infatti, il termine del 31 dicembre 2003, fissato in via amministrativa, è accompagnato – proprio in adempimento della previsione normativa relativa al raggiungimento di un “effettivo e congruo sviluppo dell’utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo” – da una espressa e motivata riserva di rivedere il termine stesso entro il 31 gennaio 2003. Nella motivazione è chiarita la ragione di tale riserva, ritenendosi opportuno “effettuare in data antecedente una verifica circa lo sviluppo dei sistemi alternativi di diffusione in modo da controllare se, all’avvicinarsi della data indicata, le previsioni assunte si rivelino corrette”.

In altre parole, è prevista una nuova valutazione – in un momento in cui è possibile disporre di un quadro di riferimento più certo – con il fine di variare il termine, posticipandolo o anticipandolo, all’esito della verifica del raggiungimento, rispettivamente, di un limite di quota inferiore al 35%, o superiore al 45%, delle “famiglie digitali” raggiunto al 31 dicembre 2002.

Giova subito sottolineare che – sulla base delle esaustive risultanze istruttorie e delle relative proiezioni, secondo i dati e le valutazioni di stima offerti dagli stessi organi preposti al settore delle comunicazioni, anche alla luce delle emerse difficoltà economiche e di sviluppo (sopravvenute ed imprevedibili alla data del 7 agosto 2001) – deve escludersi la realizzabilità in Italia in tempi congrui della soglia minima prevista di diffusione dei sistemi di trasmissione televisiva alternativi alla via terrestre analogica (cavo, satellite, digitale terrestre).

Segnatamente, infatti, il sistema di trasmissione via cavo si trova “a uno stato poco più che embrionale”.

Il sistema di trasmissione via satellite, come risulta dagli atti acquisiti, raggiunge un modesto numero di utenti.

Infine, la televisione digitale terrestre si trova ancora in una fase di mera sperimentazione.

Pertanto, il regime transitorio, agganciato al criterio dello sviluppo effettivo e congruo dell’utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo (art. 3, comma 7, della legge n. 249 del 1997), non è destinato a concludersi in tempi ragionevolmente brevi. Tutti gli elementi raccolti dall’istruttoria conducono, anzi, a ritenere irrealizzabile, in periodi prossimi o almeno ragionevolmente susseguenti in maniera certa e definitiva, il rispetto del termine previsto in via amministrativa sulla base dei criteri fissati dal citato comma 7 dell’art. 3.

[*omissis*]

7. – Sul merito delle questioni di legittimità costituzionale proposte, occorre anzitutto sottolineare i seguenti punti.

A) Le questioni sollevate riguardano solo la radiodiffusione televisiva privata nazionale in chiaro su frequenze terrestri con tecnica analogica.

Tuttavia la sorte del censurato comma 7 dell’art. 3 della legge n. 249 del

1997 si riflette evidentemente sulle collegate previsioni di termine contenute nel comma 9 dello stesso articolo (relativo alla realizzazione da parte della RAI della terza rete senza pubblicità), e nel comma 11 (relativo alla rete eccedente che trasmette in forma codificata, c.d. televisione a pagamento).

B) La formazione dell'esistente sistema televisivo italiano privato in ambito nazionale ed in tecnica analogica trae origine da situazioni di mera occupazione di fatto delle frequenze (esercizio di impianti senza rilascio di concessioni e autorizzazioni), al di fuori di ogni logica di incremento del pluralismo nella distribuzione delle frequenze e di pianificazione effettiva dell'etere.

Detta occupazione di fatto è stata, peraltro, in varie occasioni per lunghi periodi temporali, legittimata *ex post* e sanata con il consentire "la prosecuzione delle attività delle singole emittenti radiotelesive private con gli impianti in funzione al 1° ottobre 1984" (decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, recante: "Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelesive", convertito, con modificazioni, nella legge 4 febbraio 1985, n.10, prorogato con decreto-legge 1° giugno 1985, n. 223, recante: "Proroga di termini in materia di trasmissioni radiotelesive", convertito nella legge 2 agosto 1985, n. 397).

Anche per gli impianti in esercizio all'entrata in vigore della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante: "Disciplina del sistema radiotelesivo pubblico e privato", è stata data l'autorizzazione a "proseguire nell'esercizio... a condizione di avere inoltrato domanda per il rilascio della concessione" e fino ad un termine di 730 giorni (art. 32, comma 1; v. sentenza n. 408 del 1996), prorogato dal decreto-legge 19 ottobre 1992, n.407 (Proroga dei termini in materia di impianti di radiodiffusione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 1992, n. 482.

I termini di prosecuzione sono stati, ulteriormente prorogati dai seguenti atti normativi: decreto-legge 27 agosto 1993 n. 323 (Provvedimenti urgenti in materia radiotelesiva), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 1993, n. 422; decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545 (Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelesiva e delle telecomunicazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n. 650; legge 31 luglio 1997, n. 249; legge 30 aprile 1998, n. 122 (Differimento di termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249 relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive); decreto-legge 30 gennaio 1999, n.15 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelesivo), convertito, con modificazioni, nella legge 29 marzo 1999, n.78; decreto del ministro delle comunicazioni 28 luglio 1999.

La protrazione del termine è stata motivata: fino al luglio 1997, dall'attesa della riforma complessiva del sistema radiotelesivo e della predisposizione del nuovo piano di assegnazione delle frequenze; fino al luglio 1999, dall'attesa del rilascio delle concessioni; in epoca successiva, dall'esigenza di attendere i tempi

di attuazione del piano di assegnazione delle frequenze (approvato con deliberazione 30 ottobre 1998 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

C) L'attuale sistema di radiodiffusione televisiva su frequenze terrestri con tecnica analogica mantiene immutata la caratteristica di ristrettezza delle frequenze e quindi di assai limitato numero delle reti realizzabili a copertura nazionale.

Il piano nazionale di assegnazione delle frequenze – sulla base di 51 canali pianificati (3 per ciascuna rete) – ha previsto 17 reti, di cui 11 assegnate alla radiodiffusione televisiva in ambito nazionale (3 utilizzate dalla televisione pubblica – RAI e 8 destinate a quella privata, sempre in ambito nazionale) e le rimanenti 6 reti, pari al 35,3%, riservate alle esigenze della radiodiffusione televisiva in ambito locale.

Rispetto a quella esaminata dalla sentenza n. 420 del 1994, la situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili per la televisione in ambito nazionale con tecnica analogica si è, pertanto, accentuata, con effetti ulteriormente negativi sul rispetto dei principi del pluralismo e della concorrenza e con aggravamento delle concentrazioni. Si è passati, infatti, da una previsione di 12 reti nazionali (9 private, 3 pubbliche), ad 11 reti (8 private, 3 pubbliche), oltre alle televisioni criptate a pagamento. Alle televisioni private sono state rilasciate, in data 28 luglio 1999, soltanto sette concessioni, peraltro senza attribuzione di frequenze, mentre nella fase transitoria sono state mantenute in esercizio con le frequenze già utilizzate anche le tre reti private nazionali riconducibili ad unico soggetto.

8. – La descritta situazione di fatto non garantisce, pertanto, l'attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli "imperativi" ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Questa Corte ha, infatti, costantemente affermato la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del "massimo numero possibile di voci diverse" (sentenza n. 112 del 1993), ed ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione (sentenze n. 826 del 1988 e n. 155 del 2002).

L'obiettivo di garantire, tra l'altro, il pluralismo dei mezzi di informazione è stato sottolineato, in una prospettiva più ampia, anche a livello comunitario in recenti direttive: direttiva 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica, alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime (direttiva di accesso); direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro); direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

In questo quadro la protrazione della situazione (peraltro aggravata) già ritenuta illegittima dalla sentenza n. 420 del 1994 ed il mantenimento delle reti

considerate ancora “eccedenti” dal legislatore del 1997 esigono, ai fini della compatibilità con i principi costituzionali, che sia previsto un termine finale assolutamente certo, definitivo e dunque non eludibile.

9. – Tanto ritenuto è, tuttavia, da precisare che la esigenza di un equilibrato passaggio di riconversione del sistema di trasmissione delle reti eccedenti i limiti anticoncentrativi non esclude la legittimità sul piano costituzionale di un regime transitorio in cui si dilazioni temporaneamente l'applicazione, rispetto a situazioni preesistenti, dei limiti anzidetti.

Del resto, l'esistenza di un regime transitorio è stata già ritenuta legittima da questa Corte (sentenza n. 420 del 1994), la quale già in precedenza aveva precisato che la fase transitoria non poteva assumere “di fatto carattere definitivo”, senza che la Corte stessa effettuasse “una diversa valutazione con le relative conseguenze” (sentenza n. 826 del 1988).

La illegittimità costituzionale non investe il regime transitorio in deroga e nemmeno l'attuale prosecuzione, purché temporaneamente limitata, dell'esercizio delle emittenti in eccedenza rispetto ai limiti anzidetti (combinato disposto dell'art. 2, comma 6, e dell'art. 3, commi 6, 9 e 11).

10. – Non sussiste, inoltre, il vizio denunciato derivante dal coinvolgimento, in funzione garantistica, dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni. Non è, infatti, l'affidamento della concreta determinazione del termine ad una Autorità amministrativa indipendente a comportare vizi di legittimità costituzionale del termine stesso, bensì il suo aggancio a criteri e modalità fissati dal legislatore, non idonei ad assicurare – legati come sono ai tempi di realizzazione dei sistemi alternativi di trasmissione – alcuna certezza di cessazione della fase transitoria entro un termine congruo e definitivo.

11. – L'individuazione di un termine finale, entro il quale possa avvenire la cessazione definitiva del regime transitorio dell'art. 3, comma 7, e delle collegate previsioni dei commi 9 e 11 della legge n. 249 del 1997, può essere ricavata dalla valutazione di congruità tecnica dei tempi di passaggio al regime definitivo effettuata dalla Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con la delibera n. 346 del 2001. L'Autorità ha indicato la data del 31 dicembre 2003 quale termine ritenuto sufficiente per le semplici operazioni di trasferimento delle reti analogiche eccedenti, tanto in chiaro che in forma codificata.

In altre parole, una volta esclusa la tollerabilità di una protrazione dell'anzidetto regime transitorio fino alla realizzazione di un congruo sviluppo della utenza satellitare e via cavo e di altri sistemi alternativi alla diffusione terrestre in tecnica analogica, può essere assunto quale termine di chiusura quello già ritenuto tecnicamente utilizzabile dall'Autorità. Ciò a prescindere dal raggiungimento della prevista quota di “famiglie digitali”, che rimane indipendente dalle operazioni tecniche di trasferimento verso sistemi alternativi a quello analogico su frequenze terrestri.

D'altro canto, la data del 31 dicembre 2003 offre margini temporali all'intervento del legislatore per determinare le modalità della definitiva cessa-

zione del regime transitorio di cui al comma 7 dell'art. 3 della legge n. 249 del 1997.

È appena il caso di precisare che la presente decisione, concernente le trasmissioni radiotelevisive in ambito nazionale su frequenze terrestri analogiche, non pregiudica il diverso futuro assetto che potrebbe derivare dallo sviluppo della tecnica di trasmissione digitale terrestre, con conseguente aumento delle risorse tecniche disponibili.

12. – Sulla base delle esposte considerazioni, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249, nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finale certo, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo. Ovviamente ciò è destinato a riflettersi sulla portata dei commi 9 e 11 dell'art. 3 della legge n. 249 del 1997 in forza dell'evidenziato collegamento con il comma 7 dello stesso art. 3, quale risultante dalla presente decisione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finale certo, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2002.

2. PROFESSIONI

2.1. Architetti, ingegneri e geometri

SENTENZA N. 99/1990 (PRES. SAJA; RED. MENGONI)

Professioni – Previdenza – Ingegneri e architetti che esercitano la professione per almeno un quinquennio dopo il pensionamento – Diritto al supplemento di pensione – Criterio di liquidazione – Percentuali di calcolo dimezzate a fronte di contribuzione intera

Professioni – Previdenza – Ingegneri e architetti – Pensionati che mantengano l'iscrizione all'albo e continuino l'attività professionale – Riduzione ai due terzi della pensione di vecchiaia spettante

Legge 3 gennaio 1981, n. 6 (Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti), art. 2, commi quinto e settimo

Costituzione, art. 3 (eguaglianza e ragionevolezza)

SENTENZA N. 243/1990 (PRES. SAJA; RED. MENGONI)

Professioni – Previdenza – Geometri – Pensione minima di invalidità o di inabilità – Liquidazione – Limite massimo – Importo non superiore alla media decennale dei redditi professionali dichiarati ai fini I.R.P.E.F. e rivalutati del 100%

Legge 20 ottobre 1982, n. 773 (Riforma della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei geometri), artt. 4, secondo comma, e 5, terzo comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza e ragionevolezza) e 38, secondo comma

SENTENZA N. 380/1992 (PRES. CORASANITI; RED. GUIZZI)

Professioni – Architetto – Ricorso al Consiglio nazionale degli architetti avverso le delibere dei consigli provinciali – Termine per il ricorso – Sospensione nel periodo feriale – Mancata previsione – Mancata applicazione ai ricorsi al Consiglio nazionale, contro le decisioni disciplinari dei consigli dell'ordine degli architetti

Legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), art. 1

Costituzione, artt. 3 e 24

SENTENZA N. 55/2024 (PRES. BARBERA; RED. AMOROSO)

Professioni – Previdenza e assistenza – Gestione separata dell'INPS – Obbligo, mediante norma di interpretazione autentica, di iscrizione per i professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l'iscrizione ad appositi albi od elenchi, non possono iscriversi alla cassa di previdenza professionale (nel caso di specie: ingegneri e architetti non iscritti all'Inarcassa) in quanto contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria – Effetto retroattivo dell'obbligo – Sanzioni civili in caso di inadempimento – Esonero dal loro pagamento per gli inadempienti nel periodo anteriore alla vigenza della norma interpretativa – Omessa previsione

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza, legittimo affidamento)

Considerato in diritto

1. – Il Pretore di Udine ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, settimo comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 6, sulla previdenza per gli ingegneri e gli architetti, nella parte in cui dispone che il supplemento della pensione, spettante a coloro che continuano l'attività professionale per almeno cinque anni dopo il pensionamento, sia calcolato mediante coefficienti pari alla metà di quelli previsti per la liquidazione della pensione.

Dai Pretori di Latina e di Milano è contestata la legittimità costituzionale anche del quinto comma del medesimo art. 2, a mente del quale la pensione di vecchiaia è ridotta a due terzi quando il titolare mantenga l'iscrizione all'albo professionale.

L'identità della questione oggetto dei giudizi promossi dai Pretori di Latina e di Milano ne impone la riunione. Per ragioni di connessione è opportuno disporre altresì la riunione di tale questione con quella sollevata dal Pretore di Udine, in guisa che entrambe siano decise con unica sentenza.

2. – La prima questione è fondata.

Nel sistema della legge n. 6 del 1981, ricalcato sulla riforma della previdenza forense attuata con la legge 20 settembre 1980, n. 576, il principio di solidarietà non si sovrappone al principio di proporzionalità della pensione ai contributi personali versati (a loro volta proporzionali al reddito professionale netto, entro un limite massimo), ma introduce un correttivo destinato ad operare nella misura necessaria, secondo le circostanze, per assicurare a tutti i membri della categoria professionale una pensione minima adeguata alle loro esigenze di vita.

Poiché per i pensionati che continuano l'attività professionale l'art. 9, terzo comma, tiene fermo l'obbligo di contribuzione personale alla Cassa in misura intera, il criterio di correlazione tra contribuzione e prestazione previdenziale deve valere anche per la determinazione del supplemento della pensione. In quanto applica percentuali di calcolo dimezzate rispetto a quelle con cui si determina l'ammontare della pensione, la norma impugnata viola il principio di eguaglianza. Né può essere giustificata richiamando il principio solidaristico, sia perché, considerata la situazione economica della Cassa, l'imposizione di un tale sacrificio ai pensionati ultrasettantenni non appare necessaria per garantire un livello adeguato del trattamento minimo, sia perché gli ingegneri pensionati sono già gravati, come ogni altro iscritto all'albo, da un obbligo di solidarietà nella forma di un contributo a fondo perduto del tre per cento sul reddito eccedente i quaranta milioni di lire.

3. – Pure la seconda questione è fondata.

L'argomento su cui i giudici remittenti insistono maggiormente fa leva sulla differenza di trattamento, all'interno della categoria degli ingegneri e degli architetti, tra gli iscritti all'albo che, in virtù di un pregresso rapporto di lavoro, fruiscono di una pensione a carico dello Stato o dell'Assicurazione generale

INPS e gli ingegneri titolari di pensione erogata dalla Cassa: solo i secondi, non anche i primi, subiscono una decurtazione della pensione a causa della continuazione dell'attività professionale.

In questi termini l'argomento non è produttore perché prospetta una differenza di trattamento derivante dalla titolarità di pensioni erogate da sistemi previdenziali diversi, ciascuno con una propria autonoma disciplina. Tuttavia può essere recuperato riformulandolo in connessione con la *ratio* sottesa alla norma impugnata, la quale, essendo identica a quella contenuta nell'art. 2, sesto comma, della legge sulla previdenza forense, ne ripete la finalità di "disincentivare la prosecuzione del servizio professionale da parte di quei professionisti che già sono in pensione" (cfr. Camera dei deputati, VIII legislatura, Commissioni riunite Giustizia-Lavoro, seduta del 26 giugno 1980). Valutato da questo punto di vista, l'art. 2, quinto comma, della legge n. 6 del 1981 urta contro il principio di eguaglianza in quanto discrimina gli ingegneri affiliati alla Cassa gravandoli di un disincentivo all'esercizio della professione dopo il pensionamento, dal quale sono esenti gli ingegneri iscritti ad altre forme di previdenza in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o di altra attività di lavoro autonomo.

Del resto la norma impugnata contrasta con l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo del principio di ragionevolezza, per motivi analoghi a quelli esposti nella sentenza n. 1008 del 1988 in relazione alla norma corrispondente della legge sulla previdenza forense.

Anche per la categoria degli ingegneri si può osservare che la penalizzazione della prosecuzione dell'esercizio professionale da parte dei titolari di pensioni erogate dalla Cassa non è giustificata né dal livello delle prestazioni, sempre modesto e nel caso del Pretore di Milano addirittura inferiore alla pensione sociale (tre milioni annui, ridotti a due ai sensi della disposizione denunciata), né dalle condizioni di questo settore del mercato dei servizi, le quali non sono tali che la continuazione dell'attività professionale da parte degli ingegneri pensionati a carico della Cassa possa essere ritenuta un ostacolo all'accesso dei giovani alla professione, né infine dalla situazione finanziaria della Cassa, la quale negli ultimi anni si è arricchita consentendo che il contributo sul reddito fino a lire 40 milioni, già diminuito dal dieci al nove per cento a partire dal 1° gennaio 1984, fosse ulteriormente ridotto, dal 1° gennaio 1988, al sei per cento con decreto del Ministro del lavoro 18 dicembre 1987, n. 548.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, settimo comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 6 ("Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti"), nella parte in cui prevede che il supplemento della pensione,

spettante a coloro che dopo la maturazione del diritto a pensione continuano per cinque anni l'esercizio della professione, "è pari, per ognuno di tali anni, alla metà delle percentuali di cui al primo e al quinto (*recte*: quarto) comma, riferite alla media dei redditi professionali risultanti dalle dichiarazioni successive a quelle considerate per il calcolo del pensionamento", anziché alle percentuali intere;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, quinto comma, della stessa legge 3 gennaio 1981, n. 6.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 1990.

* * *

Sentenza n. 243/1990 (Pres. Saja; Red. Mengoni)

Considerato in diritto

1. – L'art. 2, quinto comma, della legge 20 ottobre 1982, n. 773, sulla previdenza a favore dei geometri – abrogato, con effetto dal 1° gennaio 1989, dall'art. 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 544, che ha parificato i trattamenti minimi pensionistici dei liberi professionisti a quelli corrisposti dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti – dispone che la misura della pensione minima di vecchiaia non può in alcun caso superare la media dei redditi professionali dichiarati negli ultimi dieci anni ai fini dell'I.R.P.E.F., rivalutati del 100%. In quanto applicabile anche alle pensioni di inabilità e di invalidità in virtù del rinvio all'art. 2 previsto nell'art. 4, secondo comma, e del rinvio a quest'ultimo previsto nell'art. 5, terzo comma, il quinto comma dell'art. 2, insieme con le norme di rinvio ora citate, sono ritenuti dal Pretore di Agrigento contrastanti con l'art. 38, secondo comma, della Costituzione e anche col principio di eguaglianza di cui all'art. 3.

2. – Occorre preliminarmente precisare i limiti di rilevanza della questione. Poiché nel giudizio principale si controverte circa i criteri di liquidazione di pensioni di inabilità e di invalidità, sono pregiudiziali soltanto le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, nella parte in cui, per il calcolo della pensione di inabilità, rinvia al quinto comma dell'art. 2, e dell'art. 5, terzo comma, il quale dispone che la pensione di invalidità è pari al 70 per cento di quella risultante dall'applicazione dell'art. 4, secondo comma, con ciò rinviando esso pure all'art. 2, quinto comma.

[*omissis*]

3. – La prima questione è fondata.

Come più volte ha osservato questa Corte (cfr. sentenze n. 1008 del 1988 e n. 99 del 1990), il principio di corrispettività tra contribuzione e prestazione previdenziale, su cui si fonda la previdenza delle varie categorie di liberi professionisti secondo il modello della legge del 1980 sulla riforma della

previdenza forense, è soggetto al correttivo del principio di solidarietà nella misura necessaria per assicurare a tutti i membri della categoria una prestazione minima adeguata alle loro esigenze di vita. Nella legge n. 773 del 1982 questo limite trova attuazione nell'art. 2, quarto comma, il quale prevede l'integrazione della pensione a un minimo pari al sestuplo del contributo soggettivo minimo a carico dell'iscritto nell'anno anteriore a quello di maturazione del diritto. Ai fini del relativo finanziamento la legge prevede: a) l'obbligo di un contributo minimo indipendente dall'ammontare del reddito professionale; b) un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito eccedente i 40 milioni, nonché un contributo anche a carico dei professionisti non iscritti alla Cassa (art. 10); c) un contributo integrativo sotto forma di maggiorazione percentuale dei corrispettivi (art. 11).

In contraddizione col quarto comma e con la finalità dei menzionati flussi finanziari della Cassa, il quinto comma dell'art. 2 ripristina rigorosamente il principio di proporzionalità della pensione ai redditi professionali in base ai quali sono calcolati i contributi accreditati nei conti individuali degli iscritti, escludendo ogni intervento di solidarietà. L'incoerenza della norma, in contrasto col principio di razionalità di cui all'art. 3 Cost., e insieme la contrarietà al principio del minimo vitale garantito dall'art. 38, si accentuano nell'applicazione al calcolo della pensione di inabilità e di invalidità, considerata l'incidenza negativa della patologia da cui è affetto l'iscritto sulla sua capacità di guadagno.

L'argomento addotto dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui il criterio dell'art. 2, quinto comma, si giustifica in quanto mira ad evitare alla categoria professionale un aggravio a favore di soggetti solo marginalmente impegnati nella professione, quale che sia la sua consistenza in ordine alla pensione di vecchiaia, non è trasferibile alle pensioni di inabilità e di invalidità. Nell'ambito della previdenza forense se ne era resa conto già la legge 2 maggio 1983, n. 175, che per queste due specie di pensioni aveva eliminato dall'art. 4, secondo comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576, il rinvio al criterio del sottominimo previsto per la pensione di vecchiaia dall'art. 2, quinto comma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, secondo comma e 5, terzo comma, della legge 20 ottobre 1982, n. 773 ("Riforma della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei geometri"), nella parte in cui, per il calcolo delle pensioni di inabilità e di invalidità, rinviava all'art. 2, quinto comma;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 1990.

* * *

Sentenza n. 380/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Guizzi)*Considerato in diritto*

1. – Le sezioni unite della Corte di cassazione dubitano, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), nella parte in cui non dispone che l'istituto della sospensione dei termini si applichi anche a quello stabilito per ricorrere, avverso le deliberazioni dei Consigli provinciali, al Consiglio nazionale degli architetti.

2. – La doglianza è fondata.

La materia del procedimento disciplinare ha una diversità di statuti, a seconda che attenga a rapporti d'impiego privato o di impiego pubblico o, ancora, riguardi i professionisti iscritti a un Ordine professionale.

Questa Corte ha più volte affermato che, nel quadro dell'impiego pubblico, la garanzia del diritto di difesa, di cui all'articolo 24, secondo comma, della Costituzione, non si estende all'attività amministrativa, anche se inerente ai procedimenti disciplinari, pur essendo stata espressamente riconosciuta dal legislatore, con la legge n. 93 del 1983, l'esigenza di garantire il diritto di difesa del pubblico dipendente sottoposto al procedimento disciplinare (si veda, per tutte, la sentenza n. 239 del 1988).

Nei confronti dei magistrati ordinari, peraltro, questa stessa Corte ha riconosciuto che il procedimento disciplinare, in funzione della tutela dell'indipendenza degli stessi e del "prestigio della funzione", si svolgesse nelle forme e nei modi e con le garanzie tipiche della funzione giurisdizionale (sentenza n. 12 del 1971), vale a dire "secondo moduli giurisdizionali" costituiti da "particolari garanzie, senza riscontro in altri settori" (sentenza 145 del 1976).

Il caso che ci occupa, invece, rientra nella cosiddetta "giurisdizione professionale", vale a dire nelle attribuzioni di tutti quei "Consigli nazionali previsti dalle normative che, anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, hanno ordinato in enti autonomi alcune professioni, ossia quelle indicate negli artt. 1 e 18 del d.l. lgt. 23 novembre 1944, n. 382" (sentenza 284 del 1986).

3. – Con regio decreto-legge n. 103 del 24 gennaio 1924, tutte le "classi professionali" non regolate da precedenti disposizioni legislative venivano costituite in Ordini e in Collegi (a seconda che, per l'esercizio della professione, occorresse avere conseguito una laurea o un diploma). Veniva previsto (art. 3) altresì, per tutti gli Ordini e Collegi, che con uno specifico regolamento venissero emanate le norme relative, tra l'altro, ai procedimenti disciplinari.

In precedenza, la legge 24 giugno 1923, n. 1395, istitutiva del titolo professionale degli ingegneri e degli architetti, nel prevedere l'istituzione dell'Ordine su base provinciale, con al suo vertice un Consiglio competente, fra l'altro, anche in materia di "vigilanza e conservazione del decoro dell'Ordine",

aveva fatto provvisorio rimando, quanto alle sanzioni e alle forme procedurali, agli artt. 26, 27, 28 e 30 della legge 28 giugno 1874, n. 1938, regolante l'esercizio delle professioni di avvocato e procuratore, riservandosi (art. 7) una disciplina peculiare ad un futuro regolamento.

Il regolamento n. 2537, pur emanato, sulla base di tale previsione, in data 23 ottobre 1925, venne registrato dalla Corte dei conti, con riserva, solo in data 11 febbraio 1926. Esso prevedeva (art. 13) la generale possibilità di reclamare avverso le deliberazioni del Consiglio dell'Ordine avanti ad una Commissione centrale istituita a Roma (art. 14) presso il Ministero dei lavori pubblici, entro il "termine perentorio" di giorni trenta (art. 16) "da quello della data della lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, con la quale sia comunicata all'interessato la deliberazione dell'assemblea, o da quello della data della partecipazione ufficiale fattane al Procuratore del Re".

Nella materia disciplinare, disciplinata dal capo III (artt. 43-50), il regolamento ribadiva che le deliberazioni del Consiglio dell'Ordine erano ricorribili, avanti alla Commissione centrale, "in conformità degli articoli 13 e 16 del presente regolamento".

Con decreto legislativo luogotenenziale del 23 novembre 1944, n. 382, per le professioni "protette" indicate nell'articolo 1, fra le quali quella di ingegnere e di architetto, veniva ribadita la competenza a decidere da parte dei Consigli (dell'Ordine o del Collegio) e prevista l'istituzione di Commissioni centrali, costituite questa volta presso il Ministero di grazia e giustizia (art. 10).

Alla vigilia della Costituzione repubblicana, dunque, per tutte le professioni indicate nell'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale n. 382 del 1944, la fisionomia organica dei rispettivi enti era già sufficientemente delineata. Cosicché le modificazioni agli ordinamenti apportate dal decreto legislativo presidenziale del 21 giugno 1946, n. 6, che mutava la denominazione delle Commissioni centrali in quella, attuale, di Consigli nazionali (art. 2), costituiva soltanto un'operazione nominalistica. E il decreto ministeriale del 10 novembre 1948 (Approvazione del regolamento contenente le norme di procedura per la trattazione dei ricorsi dinanzi al Consiglio nazionale degli architetti), successivo alla Costituzione repubblicana, ma evidentemente emanato a seguito dell'avvenuta separazione dell'albo degli ingegneri da quello degli architetti (regio decreto del 27 ottobre 1927, n. 2145) trovava la fisionomia dell'Ordine oramai del tutto fissata in quella ancora oggi visibile.

È evidente, allora, che questo tipo di procedimento si debba includere in quella categoria che "sopravvive in forza della VI disposizione transitoria della Costituzione", soggetta com'è, nel "termine (non perentorio) di cinque anni, a revisione da parte del legislatore ordinario" e, pur sempre, "alla condizione che la relativa disciplina non contrasti con i canoni costituzionali in materia" (sentenza n. 284 del 1986).

4. – La posizione del professionista, inserito nella categoria professionale organizzata, vuoi sotto il profilo dell'appartenenza all'Ordine (cosiddetta "te-

nuta dell'albo") vuoi sotto il profilo della osservanza delle regole di disciplina (cosiddetta "buona condotta") è quella del diritto soggettivo perfetto, costituzionalmente protetto ai sensi dell'art. 4 della Costituzione (sentenza n. 284 del 1986).

Ne consegue che avverso le decisioni dei Consigli nazionali è previsto il ricorso per Cassazione, il quale ultimo è diretto al controllo sui provvedimenti di natura giurisdizionale (in questo senso le sentenze n. 284 del 1986, n. 175 del 1980, n. 110 del 1977, n. 27 del 1972 e n. 114 del 1970), e, come tale, soggetto alle regole stabilite dalla legge 7 ottobre 1969, n. 742 in materia di sospensione dei termini processuali (relativi alle giurisdizioni ordinarie ed amministrative) nel periodo feriale.

Ma la fase giurisdizionale che ha luogo avanti al Consiglio nazionale dell'Ordine, introdotta con il ricorso avverso la deliberazione del locale Consiglio dell'Ordine, non si avvantaggia, in ragione della disciplina sostanzialmente precostituzionale come sopra delineata, delle stesse garanzie proprie del diritto di azione nell'ambito delle giurisdizioni ordinaria ed amministrativa e, da ultimo, anche da quella speciale militare. Sicché, privando tale diritto di ricorrere avverso le decisioni dei Consigli dell'Ordine della piena possibilità di avvalersi della difesa tecnica, lo si viene sostanzialmente a menomare e, dunque, a porre in una posizione subordinata rispetto all'analogo diritto valevole nell'ambito delle altre giurisdizioni, con lesione degli invocati parametri costituzionali.

Questa Corte ha, infatti, più volte ribadito che l'istituto della sospensione dei termini processuali in periodo feriale nasce dalla necessità di assicurare riposo agli avvocati e procuratori legali (ultime: ordinanza n. 61 del 1992 e sentenza n. 255 del 1987) e dunque la mancata applicazione della sospensione dei termini anche al ricorso contro le decisioni disciplinari dei Consigli dell'Ordine degli architetti viene ingiustificatamente (art. 3 della Costituzione) a pregiudicare il diritto alla difesa tecnica (art. 24 della Costituzione) necessaria per adeguatamente impugnare la decisione avanti il Consiglio nazionale.

5. – Com'è noto, questa Corte ha esteso la disciplina della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale anche a quelli relativi agli organi della giurisdizione speciale militare in tempo di pace (sentenza n. 278 del 1987) ed ha affermato, altresì, che tale sospensione s'impone "quando la possibilità di agire in giudizio costituisca per il titolare l'unico rimedio per far valere un suo diritto" (sentt. nn. 49 del 1990, 255 del 1987 e 40 del 1985).

Ora, nel caso di specie, il professionista destinatario di una decisione disciplinare da parte del Consiglio dell'Ordine di appartenenza, il quale voglia ricorrere avverso la stessa avanti al Consiglio nazionale, non ha altro rimedio per far valere il suo diritto di difendersi se non quello di procurarsi, mediante difesa tecnica, un'adeguata impugnativa del provvedimento assunto come ingiusto.

E tale facoltà non può conoscere fratture o soluzioni di continuità nel periodo, corrispondente a quello stabilito dalla legge 742 del 1969, in cui gli

avvocati e procuratori godono le proprie ferie, pena la lesione dei parametri costituzionali invocati.

La norma impugnata è dunque incostituzionale, perché lede gli invocati parametri, nella parte in cui non dispone che l'istituto della sospensione dei termini si applichi anche a quello stabilito per ricorrere, avverso le delibere dei Consigli provinciali, al Consiglio nazionale degli architetti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), nella parte in cui non dispone che l'istituto della sospensione dei termini si applichi anche a quello stabilito per ricorrere, avverso le delibere dei Consigli provinciali, al Consiglio nazionale degli architetti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 1992.

* * *

Sentenza n. 55/2024 (Pres. Barbera; Red. Amoroso)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 24 luglio 2023 (reg. ord. n. 127 del 2023), la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d. l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che gli ingegneri e gli architetti, che non possono iscriversi alla Cassa previdenziale di riferimento (cosiddetta Inarcassa), in quanto contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, per effetto del divieto di cui all'art. 21, quinto comma, della legge n. 6 del 1981, e che sono pertanto tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore.

1.1. – La questione è sollevata nell'ambito del giudizio di impugnazione della sentenza di appello che, accertato l'obbligo di un ingegnere di iscriversi presso la suddetta Gestione separata, in relazione all'attività libero professionale svolta in aggiunta a quella di lavoratore dipendente, lo aveva condannato al pagamento dei contributi relativi all'annualità 2009 nonché delle relative sanzioni per la mancata iscrizione.

1.2. – Il rimettente, dopo aver ripercorso il proprio consolidato orientamento, secondo cui gli ingegneri e gli architetti, che siano iscritti ad altre forme

di previdenza obbligatorie e che non possano conseguentemente iscriversi alla Cassa di categoria, rimanendo obbligati verso quest'ultima soltanto al pagamento del contributo integrativo in quanto iscritti al rispettivo albo, sono tenuti, comunque, ad iscriversi alla Gestione separata costituita presso l'INPS, richiama sia la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, di cui alla sentenza di questa Corte n. 104 del 2022 – nella parte in cui, per la categoria degli avvocati del libero foro in posizione analoga, non prevedeva l'esonero dal pagamento delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore –, sia i rilievi contenuti nella successiva sentenza n. 238 del 2022 che, pur evocando il problema della tutela dell'affidamento scusabile anche per ingegneri ed architetti, ne aveva, tuttavia, escluso la rilevanza in quel giudizio concernente «unicamente un periodo successivo alla norma di interpretazione autentica».

1.3. – Il giudice *a quo* evidenzia che il caso sottoposto al suo esame concerne, contributi relativi ad un periodo anteriore all'entrata in vigore della norma interpretativa, per il quale la tutela dell'affidamento tornerebbe ad assumere rilevanza, e pertanto dubita che l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, – nella parte in cui non prevede, per gli ingegneri e gli architetti che non possono iscriversi alla Cassa categoriale per esserlo contemporaneamente presso altra gestione previdenziale obbligatoria, e che, pertanto, sono obbligati ad iscriversi alla Gestione separata INPS, l'esonero dal pagamento delle sanzioni civili per la violazione di tale obbligo con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore – violi l'art. 3 Cost., per lesione del legittimo affidamento dei suddetti professionisti nella certezza delle situazioni giuridiche inerenti alla loro posizione previdenziale, quali risultanti dagli orientamenti giurisprudenziali anteriori all'entrata in vigore della suddetta disposizione interpretativa.

[*omissis*]

2.2. – In punto di rilevanza, gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale e le argomentazioni, contenute nell'ordinanza di rimessione, a sostegno della non implausibilità del presupposto interpretativo risultano sufficienti a suffragare l'applicabilità *ratione temporis* della disposizione censurata e, con esso, il requisito della rilevanza del dubbio di costituzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 160 e n. 139 del 2023, n. 192 del 2022, n. 152 e n. 59 del 2021, n. 218 del 2020), in quanto il rimettente ha dato atto diffusamente di dover decidere sull'applicazione delle sanzioni per omessa iscrizione relativa al 2009, annualità antecedente l'entrata in vigore dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, rispetto alla quale si porrebbe un problema di tutela dell'affidamento scusabile a fronte del precedente e contrario orientamento restrittivo dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, sulla cui base i professionisti interessati avevano omesso di versare i dovuti contributi.

2.3. – Il giudice *a quo*, in sintonia con la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il «tenore letterale della disposizione» assolve il giudice

rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme (da ultimo, sentenze n. 202, n. 178, n. 104 del 2023, ed *ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, n. 32 del 2020), esclude la possibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata alla luce della chiara formulazione della disposizione censurata nel senso della mancata previsione di una tutela dell'affidamento per tutti i destinatari dell'obbligo di iscrizione, nonché della specificità della categoria professionale degli avvocati nei cui confronti tale tutela è stata già riconosciuta con la sentenza n. 104 del 2022.

2.4. – Da considerare, poi, che il rimettente era chiamato, nel giudizio principale, a fare applicazione di norme previdenziali riferite a singole categorie professionali, la cui peculiarità richiedeva «un intervento puntuale sulla normativa applicabile in considerazione della specificità delle situazioni coinvolte» (in senso analogo, sentenze n. 224 del 2022 e n. 82 del 2017); né – secondo la medesima Corte – dall'avvenuta adozione da parte dell'INPS della circolare n. 107 del 2022 poteva desumersi, in punto di sanzioni, una cessazione della materia del contendere nel giudizio principale, rilevando in senso contrario sia la condotta processuale di integrale contestazione del ricorso per cassazione, assunta dall'Istituto e non rettificata dopo le sentenze n. 104 e n. 238 del 2022, sia la carenza di efficacia normativa della circolare suddetta, la quale comunque – come mostra la pendenza del giudizio principale – non assurge ancora a livello di «costante prassi amministrativa» (sentenza n. 274 del 2006).

[*omissis*]

3.1. – Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ha diffusamente motivato sulle ragioni per le quali a suo giudizio la disposizione censurata sarebbe suscettibile del proposto dubbio di costituzionalità; chiara è anche l'indicazione del tipo di intervento richiesto che viene circoscritto all'esonero delle sanzioni a carico dei professionisti destinatari dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, limitatamente al periodo antecedente l'entrata in vigore della disposizione interpretativa censurata.

4. – Venendo alla ricostruzione del quadro normativo, giova premettere che questa Corte, nella sentenza n. 104 del 2022, con riferimento alla previdenza forense, e, nella sentenza n. 238 del 2022, con riguardo al parallelo sistema di previdenza degli ingegneri ed architetti, «ha già operato una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, quanto alla posizione della Gestione separata INPS nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti (con particolare riferimento ai rapporti tra questa nuova gestione previdenziale e le casse professionali categoriali), nonché quanto alla interpretazione giurisprudenziale della disciplina posta dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prima e dopo l'entrata in vigore della norma interpretativa introdotta con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito».

4.1. – Nelle suddette pronunce questa Corte ha anche ritenuto che l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, sia una disposizione genuinamente di interpretazione autentica, in quanto la norma da essa espressa

rientrava già nell'ambito dei significati plausibilmente desumibili dalla disposizione interpretata, e che l'interpretazione del plausibile significato della norma così interpretata – prevalsa nella giurisprudenza di legittimità a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 18 dicembre 2017, n. 30344 e n. 30345 – si sia ormai consolidata in una regola di diritto vivente secondo cui sono obbligati ad iscriversi alla Gestione separata INPS non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria per i quali è preclusa l'iscrizione alla cassa di previdenza categoriale, a cui versano esclusivamente un contributo integrativo di carattere solidaristico in quanto iscritti agli albi, cui non segue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio (da ultimo, con specifico riferimento ad architetti e ingegneri, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 4 dicembre 2023, n. 33850, 3 novembre 2023, n. 30675 e 21 luglio 2023, n. 21962).

5. – La disposizione censurata, nell'esegesi consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità e assurta a regola di diritto vivente, è stata oggetto di scrutinio di legittimità costituzionale con riferimento sia agli avvocati del libero foro sia agli ingegneri e architetti non iscritti alle rispettive casse di categoria.

5.1. – In particolare, con la sentenza n. 104 del 2022 questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevedeva l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980. La Corte ha rilevato che la norma censurata, risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata e la disposizione interpretativa, ha il fine di realizzare l'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria alle attività di lavoro autonomo rimaste escluse dai regimi pensionistici di categoria già precedentemente operanti o che sarebbero stati successivamente istituiti; essa ha, dunque, una funzione di chiusura del sistema e trova il suo fondamento nell'esigenza della "universalizzazione" della tutela previdenziale, sia sul piano soggettivo che oggettivo.

5.2. – La medesima pronuncia ha, però, dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che gli stessi avvocati, tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore.

Sul punto, questa Corte ha osservato che la detta disposizione, pur genuinamente di interpretazione autentica, ribaltando la precedente interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, già divenuta diritto

vivente, aveva leso il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche, di talché i professionisti in regola con il versamento del contributo integrativo, facendo affidamento su quella interpretazione, avevano maturato la legittima convinzione di non doversi iscrivere alla Gestione separata, orientando in conseguenza le loro scelte in ordine alle modalità e ai limiti di esercizio dell'attività professionale e alla decisione se esercitare, o meno, la facoltà di iscriversi alla cassa categoriale.

5.3. – La successiva sentenza di questa Corte n. 238 del 2022, ribadendo le considerazioni già svolte in ordine al fondamento costituzionale dell'istituto (sentenza n. 104 del 2022) ha, poi, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo nonché all'art. 118, comma quarto, Cost. – dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 e dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, che, secondo l'interpretazione di diritto vivente, prevedono l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS a carico degli architetti e degli ingegneri iscritti ai relativi albi professionali, i quali non possono iscriversi alla loro cassa previdenziale in quanto svolgono contestualmente anche un'altra attività lavorativa, con conseguente iscrizione alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria; in tale pronuncia questa Corte non si è invece espressa sul problema della tutela dell'affidamento scusabile, riposto dai professionisti destinatari della norma censurata nell'interpretazione restrittiva della citata disposizione, evidenziandone la non rilevanza nel giudizio *a quo*, concernente unicamente un periodo successivo all'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica.

6. – Tanto premesso, la questione oggetto dell'odierno scrutinio, limitata al tema delle sanzioni civili per la mancata iscrizione di ingegneri ed architetti alla Gestione separata INPS, relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della disposizione censurata, risulta fondata.

6.1. – Secondo il diritto vivente (da ultimo, Corte di cassazione, sentenze n. 33850; n. 30675 e n. 21962 del 2023; nonché, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione lavoro, ordinanza 23 giugno 2022, n. 20288) gli ingegneri ed architetti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie, che non possono iscriversi alla Cassa di categoria (Inarcassa), alla quale versano esclusivamente un contributo integrativo di carattere solidaristico in quanto iscritti agli albi, cui non segue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio, sono tenuti comunque ad iscriversi alla Gestione separata INPS, in quanto, secondo la *ratio* dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione di detto obbligo di iscrizione è quello suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata prestazione previdenziale.

6.2. – Con riferimento al sistema di previdenza degli ingegneri ed architetti, questa Corte ha ritenuto la legittimità costituzionale del precetto normativo

unitario risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata, di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e la disposizione interpretativa, di cui all'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nell'esegesi consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità (sentenza n. 238 del 2022).

6.3. – Quanto, invece, al tema delle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS, relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica, per tale categoria professionale sussistono le medesime condizioni che hanno indotto questa Corte a ritenere fondata la censura di violazione dell'art. 3 Cost nella parte in cui la norma interpretativa non ne prevedeva l'esonero, ciò a tutela dell'affidamento scusabile riposto dai professionisti interessati nella possibile interpretazione che li esentava dall'obbligo di iscriversi alla Gestione separata e di versare i relativi contributi (su cui, in tema di previdenza forense, sentenza n. 104 del 2022).

6.4. – Ferma la natura genuinamente di interpretazione autentica dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è indubbio che la disposizione interpretata (l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), per la sua collocazione subito dopo il comma 25, fosse potenzialmente idonea ad orientare verso un'interpretazione restrittiva volta a circoscrivere l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS ai lavoratori autonomi esercenti attività per le quali non fosse prevista l'iscrizione in albi od elenchi.

Tanto trova conferma nel fatto che tale interpretazione restrittiva aveva avuto l'avallo della giurisprudenza di legittimità, formatasi, prima dell'entrata in vigore della disposizione interpretativa, nel senso dell'esclusione dall'ambito applicativo della disposizione interpretata dei professionisti iscritti negli albi, lasciando l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS solo per quei lavoratori autonomi che svolgevano un'attività professionale per la quale non era prevista del tutto l'iscrizione in albi o in elenchi, e che quindi non hanno alcun ente deputato alla relativa tenuta che possa decidere sulla forma di gestione della tutela previdenziale (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 giugno 2006, n. 14069, 16 febbraio 2007, n. 3622 e 22 maggio 2008, n. 13218).

6.5. – In ragione di tale avallo, l'affidamento in questa interpretazione «assume una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività, di cui il legislatore non poteva non tener conto nel momento in cui ha introdotto la disposizione di interpretazione autentica in esame» (sentenza n. 104 del 2022).

7. – Prima dell'entrata in vigore dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, il comportamento dell'ingegnere o architetto che – pur essendo iscritto al relativo albo professionale, non poteva iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento in quanto, svolgendo contestualmente anche un'altra attività lavorativa, risultava iscritto alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria – ometteva di iscriversi alla Gestione separata INPS e che sarebbe poi risultato “inadempiente” per effetto della disposizione di interpretazione

autentica censurata, trovava dunque una scusante nei primi arresti della giurisprudenza di legittimità innanzi citati.

7.1. – Come già affermato per la categoria forense nella sentenza n. 104 del 2022, «[i]l legislatore, pur fissando legittimamente, un precetto normativo che la disposizione interpretata era fin dall'inizio idonea ad esprimere, avrebbe dovuto comunque tener conto, in questa particolare fattispecie, di tale già insorto affidamento in una diversa interpretazione; ciò, peraltro, in sintonia con un criterio destinato ad affermarsi nell'ordinamento previdenziale. Infatti, in generale l'art. 116, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)", ha prescritto che, fermo restando l'integrale pagamento dei contributi, gli enti previdenziali (innanzi tutto, l'INPS), sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, fissano criteri e modalità per la riduzione delle sanzioni civili, tra l'altro, «nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali».

7.2. – In sintesi, l'affidamento dell'ingegnere o architetto iscritto ad altra forma di previdenza obbligatoria riposto, prima della disposizione di interpretazione autentica, nella certezza delle situazioni giuridiche inerenti alla sua posizione previdenziale, quali risultanti dagli orientamenti giurisprudenziali formatisi, sulla delimitazione dell'ambito applicativo della disposizione interpretata, anteriormente all'entrata in vigore della disposizione interpretativa, «avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e generalizzata tutela *ex lege* per adeguare la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.). Nell'esercizio della legittima funzione di interpretazione autentica, il legislatore era sì libero di scegliere, tra le plausibili varianti di senso della disposizione interpretata, anche quella disattesa dalla giurisprudenza di legittimità dell'epoca; ma avrebbe dovuto farsi carico, al contempo, di tutelare l'affidamento che ormai era maturato in costanza di tale giurisprudenza» (sentenza n. 104 del 2022).

8. – La questione va pertanto accolta.

La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata deve essere operata, anche in riferimento alla categoria degli ingegneri e degli architetti, mediante l'esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica, soddisfacendo l'esigenza di tutela dell'affidamento scusabile con l'esclusione della possibilità per l'ente previdenziale di pretendere dai suddetti professionisti, oltre all'adempimento dell'obbligo di iscriversi alla Gestione separata e di versare i relativi contributi, anche il pagamento delle sanzioni civili dovute per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della disposizione interpretata e quella della disposizione interpretativa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui non prevede che gli ingegneri ed architetti non iscritti alla cosiddetta Inarcassa, per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, ai sensi dell'art. 21 della legge 3 gennaio 1981, n. 6 (Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti), tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sono esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 7 marzo 2024.

2.2. Avvocati e procuratori

SENTENZA N. 27/1972 (PRES. CHIARELLI; REL. BENEDETTI)

Avvocati e procuratori – Ordinamento della professione – Procedimento disciplinare davanti al Consiglio nazionale forense – Decisione del ricorso – Assistenza del pubblico ministero

Regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 (Norme integrative e di attuazione del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore), art. 63, secondo comma

Costituzione, art. 24, secondo comma

SENTENZA N. 20/1973 (PRES. CHIARELLI; REL. DE MARCO)

Avvocati e procuratori – Assistenza e previdenza forense – Adeguamento delle pensioni degli avvocati e procuratori – Imposizione di un contributo avente natura di tributo giudiziario a favore della Cassa nazionale a carico di chi sia colpito da una sanzione amministrativa inflitta ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della legge 3 maggio 1967, n. 317

Legge 24 dicembre 1969, n. 991 (Adeguamento delle pensioni degli avvocati e procuratori), art. 9

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 62/1977 (PRES. ROSSI; REL. OGGIONI)

Assistenza e previdenza forense – Trattamento pensionistico – Pensioni di anzianità degli ultrasettantenni e di invalidità – Decurtazione se sia stata conservata l'iscrizione agli albi

Legge 22 luglio 1975, n. 319 (Modifiche delle norme riguardanti la previdenza e l'assistenza forense), artt. 4 e 9, in relazione alla tabella F allegata (nn. 2 e 3)

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 175/1980 (PRES. AMADEI; REL. O. REALE)

Avvocati e procuratori – Iscrizione all'albo per i cittadini italiani profughi – Possesso nello Stato di provenienza di requisiti equipollenti a quelli prescritti nell'ordinamento italiano – Omessa previsione

Legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), art. 28, nel testo sostituito dall'art. 2 della legge 25 luglio 1971, n. 568 (Norme integrative del decreto-legge 28 agosto 1970, n. 622, convertito, con modificazioni, nella legge 19 ottobre 1970, n. 744, e nuove provvidenze in favore dei profughi e rimpatriati)

Costituzione, art. 33, quinto comma

SENTENZA N. 127/1985 (PRES. ROEHRSEN; REL. CORASANITI)

Avvocati e procuratori – Patrocinio legale nelle preture – Categorie di soggetti esercenti il patrocinio legale in determinate preture – Deroga alla prescrizione dell'esame di stato previsto per avvocati e procuratori

Legge 7 luglio 1901, n. 283 (Onorari dei procuratori e patrocinio legale nelle preture), artt. 6, lett. b), 7, 8 e 9; regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1459 (Norme riguardanti i patrocinatori legali), artt. 1, secondo comma, 2 e 3; legge 28 giugno 1928, n. 1415 (Norme per il patrocinio innanzi alle preture), art. 1

Costituzione, artt. 3, primo comma, e 33, quinto comma

SENTENZA N. 201/1986 (PRES. PALADIN; REL. GRECO)

Assistenza e previdenza forense – Iscritto alla Cassa di previdenza avvocati e procuratori – Posizione debitoria per omesso versamento di contributi – Pensione di anzianità – Fruizione condizionata alla previa detrazione delle somme dovute e dei relativi interessi – Omogeneità di funzioni e di trattamento tra le pensioni gestite dalla Cassa e quelle gestite dall'INPS – Differente trattamento rispetto agli iscritti al regime assicurativo generale

Legge 8 gennaio 1952, n. 6 (Istituzione della Cassa nazionale di previdenza e di assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori), art. 45, nel testo sostituito dell'art. 21 della legge 25 febbraio 1963 n. 289 (Modifiche alla legge 8 gennaio 1952, n. 6, sull'istituzione della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore degli avvocati e procuratori)

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 202/1987 (PRES. LA PERGOLA; REL. CORASANITI)

Avvocati e procuratori – Patrocinatori legali – Patrocinio legale nelle preture – Ammissione all'esercizio dei notai, laureati in giurisprudenza e studenti che abbiano superato determinati esami di corso di tale laurea – Esenzione dall'esame di Stato

Legge 7 luglio 1901, n. 283 (Onorari dei procuratori e patrocinio legale nelle preture), art. 6, lett. *a*) e *b*); regio decreto 20 settembre 1922, n. 1316 (Esecuzione dell'art. 5 della legge 15 settembre 1922, n. 1287, che modifica la competenza dei pretori e dei conciliatori), art. 15, ultima parte; regio decreto 6 settembre 1923, n. 1920 (Norme transitorie per il patrocinio davanti alle preture), art. 2; regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1459 (Norme riguardanti i patrocinatori legali), art. 1; legge 28 giugno 1928, n. 1415 (Norme per il patrocinio innanzi alle preture), artt. 1 e 3

Costituzione, artt. 3, primo comma, e 33, quinto comma

SENTENZA N. 1008/1988 (PRES. SAJA; RED. MENGONI)

Previdenza forense – Avvocati che svolgono esercizio professionale nel quinquennio successivo alla maturazione del diritto a pensione – Supplemento di pensione – Determinazione – Calcolo basato sulla metà delle percentuali riferite alla media dei redditi professionali, anziché sulle percentuali intere

Previdenza forense – Pensione di vecchiaia – Riduzione per i titolari che restano iscritti agli albi

Legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), art. 2, commi sesto e ottavo

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 224/1993 (PRES. CASAVOLA; RED. MIRABELLI)

Professioni – Avvocato e procuratore – Iscrizione all'albo dei procuratori – Vincolo di iscrizione in un albo circondariale nell'ambito del distretto della Corte di appello presso la quale è stato sostenuto l'esame – Cumulo con l'ulteriore vincolo di permanenza minima di iscrizione per almeno un biennio

Legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti alle preture e degli esami per la professione di procuratore legale), art. 3, secondo comma, in relazione all'art. 25 del

regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 104/2022 (PRES. AMATO; RED. AMOROSO)

Previdenza e assistenza – Gestione separata dell’INPS – Obbligo di iscrizione per i professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l’iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale (nel caso di specie: avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense)

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 70/2025 (PRES. AMOROSO; RED. SAN GIORGIO)

Professioni – Avvocato – Obbligo di iscrizione all’albo – Divieto di cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare – Possibile eccezione in caso di cancellazione volontaria per documentata impossibilità a esercitare la professione – Omessa previsione

Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense), artt. 17, comma 16, e 57

Costituzione, artt. 2, 3 (ragionevolezza) e 4

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione sottoposta all'esame della Corte è se sia costituzionalmente illegittima, in riferimento all'art. 24, comma secondo, della Costituzione, che sancisce l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, la norma contenuta nell'art. 63, comma secondo, del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, la quale dispone che nel procedimento disciplinare dinanzi al Consiglio nazionale forense la decisione del ricorso è deliberata con l'assistenza del pubblico ministero e fuori della presenza dell'incolpato e del difensore.

3. – Le censure mosse dalle ordinanze di remissione alla norma impugnata sono fondate.

L'esame delle disposizioni concernenti i procedimenti disciplinari innanzi al Consiglio nazionale forense (artt. 59 a 68 del r.d. n. 37 del 1934) non lascia adito a dubbi sulla posizione di parte che assume il pubblico ministero nei casi in cui spieghi intervento in detti procedimenti. È sufficiente tener presente le norme che gli attribuiscono il potere d'impugnare in via principale ed incidentale le decisioni pronunciate dai consigli locali e di proporre ricorso alle sezioni unite della Cassazione avverso le decisioni del Consiglio nazionale, nonché le norme che gli attribuiscono la facoltà di prendere visione degli atti, proporre deduzioni, esibire documenti, richiedere ulteriori indagini ritenute necessarie per l'accertamento dei fatti, per rendersi conto che il p.m. assume la veste di contraddittore diretto dell'incolpato e del suo difensore, ossia la figura tipica di parte nel processo di cui trattasi.

Ora è evidente che con siffatta sua posizione non riesce in alcun modo a conciliarsi la norma denunciata che prevede l'assistenza del p.m. nel momento della deliberazione della decisione ed esclude, per contro, la presenza dell'incolpato e del suo difensore. La veste e le attribuzioni del p.m. nei procedimenti disciplinari dinanzi al Consiglio nazionale forense non sono dissimili da quelle spettanti al p.m. nei procedimenti ordinari e ciò nondimeno, per questi ultimi, l'ordinamento giudiziario vigente detta una norma generale di contenuto diametralmente opposto sancendo appunto il divieto per il p.m. di assistere alla deliberazione della decisione delle cause civili e penali da parte dei giudici di merito (art. 80, comma primo, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12).

4. – La disposizione impugnata non è sorretta da alcuna logica giustificazione.

La deliberazione della decisione, che è la fase conclusiva più delicata del giudizio, è compito esclusivo dell'organo giudicante. In siffatto momento la presenza di altro organo, con funzioni istituzionalmente diverse, non ha ragion d'essere.

La disposizione in esame è in contrasto col precetto contenuto nell'art. 24, comma secondo, della Costituzione, giacché assicura al p.m., che è parte nei

procedimenti di cui trattasi, una situazione di vantaggio con evidente menomazione del diritto di difesa dell'incolpato.

Ritiene conseguentemente la Corte che debba essere dichiarata l'incostituzionalità del secondo comma dell'art. 63 del r.d. n. 37 del 1934 nella parte in cui dispone l'assistenza del pubblico ministero alle decisioni del Consiglio nazionale forense.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, secondo comma, del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, contenente norme integrative e di attuazione del r.d. legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore, nella parte in cui dispone che "il pubblico ministero assiste alla decisione".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1972.

* * *

Sentenza n. 20/1973 (Pres. Chiarelli; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

1. – I tre giudizi, come sopra promossi, vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza, avendo per oggetto la contestazione della legittimità costituzionale, sia pure sotto profili in parte diversi, della stessa norma, precisamente dell'art. 9 della legge 24 dicembre 1969, n. 991, sull'adeguamento delle pensioni degli avvocati e procuratori.

2. – Con la norma impugnata viene imposto un contributo di lire 2.000 alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori legali sulle ordinanze emesse, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 9 della legge 3 maggio 1967, n. 317 (sulla cosiddetta depenalizzazione di talune infrazioni delle norme in tema di circolazione stradale e di regolamenti locali), dalle autorità indicate nell'art. 8 della legge stessa (prefetti, presidenti di giunte provinciali, sindaci) e viene altresì disposto che la riscossione del contributo è demandata alle stesse autorità ed uffici cui è demandata, in via normale o in via coattiva, la riscossione della sanzione amministrativa.

La illegittimità costituzionale di tale norma viene prospettata sotto i seguenti profili:

a) violazione dell'art. 3, comma primo, della Costituzione, in quanto assoggetta il contravventore che non paghi tempestivamente la sanzione amministrativa ad un onere contributivo che non grava su chi la paga tempestivamente, impone contributi a favore degli avvocati e procuratori a persone che

non si avvalgono delle loro prestazioni, discriminandole dalla collettività per il solo fatto di essere passibili di sanzioni meramente amministrative, pone in essere un trattamento di privilegio all'Ente previdenziale degli avvocati e procuratori;

b) violazione dell'art. 23 della Costituzione "per non essere stato legittimamente determinato il presupposto d'imposta";

c) violazione dell'art. 38, comma quarto, della Costituzione; nell'ordinanza del pretore di Enna, che ne contiene la denuncia, tale violazione non è in alcun modo motivata;

d) violazione dell'art. 53 della Costituzione, in quanto il contributo è imposto senza alcuna relazione con la capacità contributiva di chi è tenuto a corrisponderlo.

Chiariti, così, i termini delle questioni proposte, si rileva:

3. – La legittimità costituzionale di alcuni contributi alla Cassa di previdenza degli avvocati e procuratori è già venuta all'esame di questa Corte, in relazione, peraltro, non alla legge n. 991 del 1969, ma in relazione alla legge 5 luglio 1965, n. 798, e precisamente:

a) in riferimento all'art. 3, comma primo, lettera *b*. che impone un contributo di lire 2.000 sui decreti penali di condanna non opposti;

b) in riferimento all'art. 3, lettere *b* ed *i*, che impongono un contributo oggettivo sui decreti di svincolo della indennità di espropriazione spettante al proprietario espropriato;

c) in riferimento all'art. 4, lettere *a*, *b* e *c*. che impongono i contributi definiti oggettivi, rispettivamente, di lire 400 per ogni certificato penale rilasciato in bollo dagli uffici del casellario giudiziario, di lire 400 per ogni atto notorio in bollo di competenza dei cancellieri giudiziari, di lire 3.200 per ogni certificato rilasciato dalla cancelleria dei tribunali, relativo alle imprese indicate dall'art. 2195 del codice civile.

Le relative ordinanze di rinvio, partendo dal presupposto che tali contributi non trovano giustificazione in prestazioni professionali degli avvocati e procuratori dirette o indirette a favore di coloro che sono tenuti a corrisponderli, ne denunciavano la illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 38, 42, 53 e perfino 98 della Costituzione.

Con le sentenze nn. 23 del 1968 e 85 del 1969, la Corte ha ritenuto che tali contributi debbono ricondursi sotto il concetto, in senso lato, di tributi giudiziari, legittimamente posti a carico di coloro che, con o senza l'ausilio di un professionista legale, si giovano del servizio giudiziario, del quale gli esercenti la professione forense sono indispensabili collaboratori, dovendosi in tale collegamento ravvisarsi anche una esigenza di interesse pubblico che giustifica l'imposizione.

Partendo da questa premessa la Corte, ha, poi, conseguentemente ed agevolmente dimostrata la infondatezza delle proposte questioni, in riferimento

a tutte le norme della Costituzione delle quali, come sopra si è esposto, si prospettava la violazione.

4. – Poiché nessun nuovo argomento è stato addotto che possa indurre a discostarsene, la giurisprudenza formata con le citate sentenze deve essere mantenuta ferma.

Pertanto, posto il principio che il contestato contributo va ricondotto nel concetto di tributo giudiziario in senso lato, ai fini del decidere deve accertarsi se nella ordinanza contemplata nell'art. 9 della legge 3 maggio 1967, n. 317, finché non vi sia stata opposizione, possano ravvisarsi elementi tali da far ritenere esistente un collegamento, anche indiretto, col servizio giudiziario.

Al riguardo si rileva:

Come questa Corte ha dimostrato con la sentenza n. 32 del 1970, la natura oggettivamente ed esclusivamente amministrativa di tale ordinanza non può contestarsi.

Del resto ne dà conferma la ormai costante giurisprudenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria che, uniformandosi ai principi affermati con la sopra citata sentenza di questa Corte, giudica sulle Opposizioni alle ordinanze in sede civile e non in sede penale.

Non solo, ma, come si desume dal secondo comma, proprio dell'impugnato art. 9 della legge n. 991 del 1969, anche in caso di rigetto dell'opposizione all'ordinanza, la riscossione del contributo è demandata alle stesse autorità ed uffici cui anche è demandata in via normale o in via coattiva la riscossione della sanzione amministrativa e non alla cancelleria del giudice dell'opposizione.

Ciò è in perfetta coerenza con la natura di giudizio di legittimità su un atto amministrativo che pone in essere l'opposizione, rigettata la quale, la sanzione amministrativa resta comminata dall'ordinanza riconosciuta legittima e non viene fatta propria dalla sentenza di rigetto.

Resta, così, confutata anche l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale l'attività devoluta all'autorità amministrativa dalla legge n. 317 del 1967 sarebbe amministrativa solo formalmente, essendo pur essa diretta a reintegrare l'ordine giuridico mediante applicazione di sanzioni ed essendo intimamente collegata con la fase strettamente giurisdizionale.

Che, poi, anche in sede amministrativa si possa aver bisogno della consulenza o dell'assistenza di un esercente la professione legale, non ha rilevanza, in quanto, ove tali ipotesi si verificano, sono dovuti gli altri contributi che la legge prevede e non quello oggetto della contestazione in esame.

Tanto stabilito, risulta in modo evidente che soltanto in caso di opposizione chi sia stato colpito da un'ordinanza di comminazione di sanzione amministrativa "si giova del servizio giudiziario" ed è tenuto, in conseguenza, al pagamento dei contributi alla Cassa di previdenza degli avvocati e procuratori preveduti dalla legge per i giudizi davanti al giudice adito, ancorché, avvalendosi della facoltà accordatagli dal comma sesto dell'art. 9 della legge n. 317 del 1967, preferisca stare in giudizio senza ministero del difensore.

Ma, se non vi è stata opposizione, il “giovamento del servizio giudiziario” rimane nel campo di una mera possibilità astratta comune ad ogni atto amministrativo, che può essere impugnato davanti alla giurisdizione ordinaria o amministrativa o, addirittura ad ogni contratto di diritto privato che, potenzialmente, può condurre davanti ad un giudice o in veste di attore o in veste di convenuto.

Viene così a mancare il presupposto, che secondo la giurisprudenza di questa Corte, può giustificare l'imposizione del contributo in esame, considerato tributo giudiziario, in senso lato, ossia il godimento in modo divisibile del servizio giudiziario col relativo collegamento alla esigenza di interesse pubblico che si riconosce alla professione forense nella sua funzione di collaborazione del servizio giudiziario.

Ciò posto, senza che occorra passare all'esame degli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati con le ordinanze di rinvio, è assorbente e sicuramente fondato quello con il quale si prospetta la violazione del principio di eguaglianza: nessuna razionale giustificazione infatti ha la differenziata disciplina, rispetto all'obbligo del pagamento del contributo in questione, che colpisca coloro nei confronti dei quali sia stata emessa un'ordinanza di comminazione di sanzione amministrativa, opponibile in sede giudiziaria, di fronte a quella riguardante tutti coloro ai quali sia stato notificato un qualsiasi atto amministrativo, impugnabile sia davanti agli organi di giurisdizione ordinaria sia davanti agli organi di giurisdizione amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 24 dicembre 1969, n. 991, recante “adeguamento delle pensioni degli avvocati e procuratori”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 febbraio 1973.

* * *

Sentenza n. 62/1977 (Pres. Rossi; Rel. Oggioni)

Considerato in diritto

[*omissis*]

7. – Con l'ordinanza del pretore di Roma viene sottoposto altro profilo di illegittimità, con riferimento all'art. 3 Cost. e in relazione alla normativa che impone la riduzione della pensione di anzianità qualora il professionista ultrasettantenne mantenga l'iscrizione all'albo. Si assume che, mentre, da un lato, è stabilita “a priori” una pensione maggiore per gli ultrasettantenni, in confronto a quella degli infrasettantenni (che siano iscritti o non iscritti all'albo), viceversa

viene poi equiparato il trattamento pensionistico degli uni e degli altri (L. 150.000 mensili) qualora perduri per gli ultrasessantenni l'iscrizione all'albo, presupponendo irrazionalmente per questi ultimi la conservazione di pari capacità lavorativa (confronto tra i numeri 1 e 3 della tabella F).

La questione è fondata.

A situazioni, già dapprima riconosciute diseguali per diversità di età e, come tali, incidenti sulla misura della pensione di base (rispettivamente, L. 150.000 e L. 220.000) si fa poi seguire un trattamento inferiore livellato, contrastante con la premessa di una differente capacità di lavoro produttivo, dovuta al naturale regresso di questa capacità per l'avanzare dell'età. Il dato esteriore dell'iscrizione o meno all'albo, privo di per sé solo, di importanza sintomatica, non può eliminare la suaccennata differenza di base. Né va trascurato, nel calcolo complessivo tra ricavi ed oneri, la circostanza che rimane intatto, per l'ultrasettantenne iscritto, l'obbligo di versare alla Cassa i corrispettivi contributi.

Ciò dà luogo ad una discrasia ed all'alterazione di presupposti di interna coerenza tra l'una e l'altra disposizione di confronto.

Sicché risulta violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo di una non ammissibile parità di trattamento nonostante situazioni diseguali.

Parimenti risulta di riflesso, violato, in questo caso, secondo in proposito già prospettato, anche l'art. 38 Cost. in quanto l'irrazionale abbassamento, per decurtazione, del livello normale della pensione, viene ad alterare i confini della congruità e dell'adeguatezza. anche da rilevare che la precedente legge n. 991 del 1969 sull'adeguamento delle pensioni degli avvocati e procuratori non conteneva alcuna distinzione conseguente, per gli ultrasessantenni, alle ipotesi di iscrizione o meno agli albi. La differenza di trattamento disposta dalla successiva legge n. 319 del 1975 non trova appagante giustificazione negli atti dei lavori parlamentari dai quali risulta essersi soltanto ritenuto, a sostegno, che il compimento degli anni settanta costituirebbe sostanzialmente il limite biologico all'esercizio della attività professionale lavorativa.

Le considerazioni e le conseguenze suesposte valgono ugualmente, stante l'identità di motivi, per quanto riguarda le pensioni d'invalidità espressamente richiamate e anch'esse dalla legge condizionate, nell'ammontare, alla iscrizione o meno negli albi.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a – b) [*omissis*]

c) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 9 della predetta legge 22 luglio 1975, n. 319, in relazione alla tabella F allegata (nn. 2 e 3), nella parte in cui, per le pensioni di anzianità agli ultrasessantenni e per le pensioni di

invalidità, è stabilita una decurtazione di pensione per coloro che conservano l'iscrizione agli albi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 1977.

* * *

Sentenza n. 175/1980 (Pres. Amadei; Rel. O. Reale)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – L'art. 28 della legge n. 137 del 1952 disponeva che i profughi che intendono riprendere, nel comune nel quale vogliono stabilire la loro residenza, l'attività "già esplicata nei territori di provenienza", hanno diritto ad ottenere la concessione della iscrizione negli Albi professionali "anche in deroga alle vigenti disposizioni". L'art. 2 della legge 568 del 1971 sostituisce il testo del citato art. 28, specificando che deve trattarsi di attività "già legalmente esplicata" e di deroga "alle Vigenti disposizioni legislative".

In relazione alla domanda di iscrizione agli Albi degli Avvocati e dei Procuratori presentata da Lorenzo Manti né il Consiglio dell'Ordine di Livorno, né, nella sua prima decisione (15 luglio 1976), il Consiglio Nazionale Forense avevano ritenuto che, in base alle dette disposizioni di legge, il Manti avesse diritto alla iscrizione. Le Sezioni Unite della Cassazione, accogliendo il ricorso del Manti, avevano invece dichiarato che le stesse disposizioni di legge (cioè l'art. 28 della legge 137 del 1952 come modificato dall'art. 2 della legge 568 del 1971) consentivano l'accoglimento della domanda di iscrizione del Manti.

In sede di rinvio il Consiglio Nazionale Forense con l'ordinanza n. 255 del 1979 ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di entrambi i testi di legge, intendendo in realtà riferirsi (come doveva, anche per l'espresso avvertimento risultante dalla sentenza della Cassazione) all'unico testo vigente, cioè a quello dell'art. 28 come modificato dall'art. 2.

[*omissis*]

4. – Vero è, peraltro, che l'ordinanza di rimessione denuncia essenzialmente la violazione dell'art. 33, comma quinto, della Costituzione.

"Le finalità assistenziale e sociale della norma in discussione – vi si legge – non possono essere recepite prima che venga allontanato il motivo che fa dubitare della loro incostituzionalità in riferimento al comma quinto dell'art. 33 della Costituzione", il quale richiede, "per il professionista, il riscontro obiettivo e legale della presenza dei requisiti essenziali di natura tecnica e pratica, che possono essere accertati solo attraverso l'esame di Stato".

In questi termini la questione è fondata.

La Corte nella recente sentenza n. 174 del 1980 ha ribadito che il legislatore ordinario è vincolato dalla prescrizione costituzionale di un esame di Stato per

accertare l'attitudine all'esercizio di una professione, sebbene sia demandato allo stesso legislatore ordinario di determinare i criteri e il contenuto di questo esame, purché esso soddisfi ragionevolmente l'esigenza di quell'accertamento della capacità professionale cui l'esame di Stato è finalizzato.

Ora la norma della cui costituzionalità si dubita, anche nella versione più restrittiva determinata dall'art. 2 della legge n. 568 del 1971, si limita a porre come condizione della iscrizione negli Albi professionali la mera esplicitazione legale della professione nei territori di provenienza senza nulla richiedere e precisare intorno alle condizioni, compreso il superamento di un esame di Stato, alle quali è subordinato l'accesso della professione nel territorio di provenienza. In tal modo manca ogni garanzia di quell'accertamento preventivo dei requisiti di preparazione e capacità che la Costituzione italiana prescrive per l'abilitazione all'esercizio professionale. Il mero fatto che una attività professionale sia stata consentita ed esercitata in un qualunque territorio di provenienza del profugo, senza quell'accertamento, perfino senza un titolo di studio nella materia attinente alla professione (cioè quanto, e null'altro, è richiesto dalla norma denunciata), non può essere ritenuto sufficiente a integrare il rispetto della prescrizione costituzionale.

Nella già citata sentenza n. 174 del 1980, la Corte ha ritenuto che il legislatore ordinario ben poteva modellare l'esame di Stato costituzionalmente richiesto, determinandone razionalmente la portata e il contenuto; e perciò ben poteva ammettere all'esercizio della professione di procuratore e di avvocato il magistrato (nella specie: militare) che aveva già sostenuto per accedere alla magistratura un esame di concorso equipollente a quello prescritto dalla legge forense.

Ma la norma denunciata consente l'iscrizione dei profughi agli Albi professionali senza richiedere che sia avvenuto, nello Stato di provenienza, alcun accertamento della capacità professionale equipollente a quello richiesto dalla Costituzione italiana. La stessa Avvocatura dello Stato – che pure conclude per la infondatezza della questione – riconosce che, “certamente, spetta al legislatore ordinario valutare la serietà e congruenza di tali titoli esteri”. Ma soggiunge che “nella specie tale valutazione è stata compiuta dal legislatore ordinario”: il che non è vero, come sopra si è detto.

Da ciò la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, in relazione all'art. 33, comma quinto, della Costituzione, dal Consiglio Nazionale Forense con la prima ordinanza (n. 255 del 1979).

[*omissis*]

6. – Spetterà, quindi, al legislatore determinare ciò che nella norma esaminata non è determinato e cioè, i requisiti, aggiunti all'attività professionale legalmente svolta, che il profugo possedesse nel territorio di provenienza, equipollenti a quelli costituzionalmente prescritti dall'ordinamento italiano, in modo da consentire, in sede di esame della domanda di iscrizione negli Albi italiani, l'accertamento concreto della loro esistenza.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 4 marzo 1952, n. 137 nel testo sostituito dall'art. 2 della legge 25 luglio 1971, n. 568, nella parte in cui la detta norma consente l'iscrizione dei profughi negli Albi professionali senza richiedere il possesso nello Stato di provenienza di requisiti equipollenti a quelli costituzionalmente prescritti nell'ordinamento italiano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1980.

* * *

Sentenza n. 127/1985 (Pres. Roehrsen; Rel. Corasaniti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Sono impugnate davanti a questa Corte le norme dettate dagli artt. 6, lettera *b*), 7, 8 e 9 della legge 7 luglio 1901, n. 283 (concernente gli onorari dei procuratori ed il patrocinio legale nelle preture) nonché quelle, dirette a tener ferme le prime, dettate dall'art. 1, comma primo, del R.D.L. 13 agosto 1926, n. 1459 (contenente norme riguardanti i patrocinatori legali) e dall'art. 1 della legge 28 giugno 1928, n. 1415 (recante norme per il patrocinio innanzi alle preture), nonché quelle dettate dagli artt. 2 e 3 del suindicato R.D.L. n. 1459 del 1926, in quanto applicabili ai patrocinatori di cui all'art. 6, lettera *b*), della suddetta l. n. 283 del 1901.

È cioè indubbiata la legittimità costituzionale delle norme suindicate, le quali disciplinano l'esercizio del patrocinio legale davanti alla pretura, la cui sede non sia sede di tribunale o di capoluogo di provincia, riservandolo a soggetti iscritti, sulla base di requisiti culturali di vario grado, in un albo formato presso la pretura stessa, sia pure in alternativa all'esercizio del patrocinio legale da parte degli avvocati e procuratori, che ha carattere già generale.

Si assume, in primo luogo, da tutte le ordinanze che il detto esercizio professionale, pur essendo qualitativamente omogeneo rispetto a quello proprio degli avvocati e procuratori, è ingiustificatamente attribuito a categorie professionali diverse nei requisiti e nel trattamento normativi ed è altrettanto ingiustificatamente esonerato dall'esame di Stato imposto dalla legge professionale forense in conformità dell'art. 33, comma quinto, Costituzione.

Secondo due delle ordinanze (quella del Pretore di Padova e quella del Tribunale di Pisa) la carenza di un controllo mediante esame di Stato sull'adeguatezza tecnica dei detti esercenti il patrocinio legale importerebbe altresì lesione del diritto alla difesa assicurato dall'art. 24, comma secondo, Cost.

La prima questione è posta in relazione a due parametri interferenti fra

loro: quelli costituiti rispettivamente dall'art. 33, comma quinto, e dall'art. 3, comma primo, Cost. Ciò in conformità all'impostazione data al problema da questa Corte con la sentenza n. 58 del 1963, secondo la quale la prescrizione dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale può essere derogata solo per un giustificato motivo.

La questione è fondata.

Quando la legge riserva l'esercizio di un'attività professionale a dati soggetti, iscritti in un albo sulla base di requisiti culturali, dà essa stessa una valutazione di rilevanza al carattere tecnico dell'attività e quindi implicitamente postula la necessità di un controllo sulla idoneità tecnica dei soggetti in parola.

Ma in tal caso la mancata previsione di detto controllo, anzi la mancata elevazione di esso a livello di esame di Stato ai sensi dell'art. 33, comma quinto, Cost. va giustificata razionalmente.

Tale, come si è accennato, è il presupposto argomentativo della sentenza di questa Corte sopra richiamata, la quale ha ravvisato il giustificato motivo della esenzione nella minore difficoltà tecnica che l'attività difensiva presenterebbe nelle cause davanti al pretore, contrassegnate da scarsa importanza in connessione con la facoltà di autodifesa data alla parte. E nel medesimo senso argomenta l'Avvocatura dello Stato quando ravvisa una giustificazione della deroga – e in pari tempo della disciplina differenziata – nella ridotta competenza delle preture minori di cui si tratta.

Ma tali motivi più non ricorrono o non hanno più il valore giustificativo ad essi attribuito.

Va considerato infatti:

che nelle cause davanti al pretore la parte può assumere l'autodifesa soltanto se autorizzata;

che, comunque, l'autodifesa – ammessa in materia penale solo per limitate ipotesi (cfr. art. 125 c.p.p.) – implica che la parte possa scegliere fra autodifesa e difesa tecnica, non già che, se presceglie la difesa "tecnica", questa possa essere sprovvista di garanzie per quel che riguarda la sua "tecnica" adeguatezza;

che il criterio discrezionale costituito dalla presumibile maggior o minor frequenza di liti di scarsa importanza è estrinseco rispetto al tipo di esercizio professionale, al tipo di processo e al tipo di competenza del giudice, che sono identici per tutte le preture, senza distinzione fra quelle aventi sede in comuni che siano sede di tribunale o capoluoghi di provincia e le altre;

che in ogni caso la competenza del pretore è andata gradualmente aumentando, per qualità e quantità (cfr. fra l'altro: r.d. 15 gennaio 1934, n. 56, sulla competenza esclusiva del pretore, nelle sedi ove manchi il tribunale, in tema di impugnazione delle delibere delle assemblee condominiali; art. 700 c.p.c. sui provvedimenti di urgenza; l. 15 luglio 1966, n. 604, l. 20 maggio 1970, n. 300 e l. 11 agosto 1973, n. 533, in tema di lavoro; l. 23 maggio 1950, n. 253, l. 1° maggio 1955, n. 368 e l. 27 luglio 1978, n. 392, in tema di locazioni urbane; l. 25 luglio 1966, n. 571 e l. 31 luglio 1984, n. 399, sull'aumento dei limiti di

competenza del pretore; l. 31 luglio 1984, n. 400, sulla competenza penale del pretore);

che la censurata disciplina fu introdotta in considerazione della non facile reperibilità nei centri minori di avvocati e procuratori, derivante dalla non facile accessibilità dei centri stessi mediante i mezzi di comunicazione allora in uso: motivo, questo, che già da tempo è divenuto inattuale.

D'altra parte il procedimento diretto all'iscrizione negli albi degli esercenti secondo la normativa impugnata, anche se implica una qualche valutazione, non può considerarsi equipollente dell'esame di Stato prescritto dall'art. 33, comma quinto, Cost., che implica una prova tecnica, circondata da particolari garanzie.

4. – Per le espresse considerazioni l'abilitazione all'esercizio del patrocinio legale di cui si tratta, non preceduta da controllo dell'idoneità tecnica costituito da esame di Stato o da equipollente di esso, di una categoria di soggetti diversa da quella degli avvocati e procuratori, per di più senza limiti di tempo e al di fuori di qualsiasi apprezzabile esigenza, costituisce una ingiustificata deroga all'art. 33, comma quinto, e così violazione del medesimo e dell'art. 3, comma primo, Cost..

Le norme impugunate vanno dunque dichiarate illegittime in riferimento ai due detti parametri, mentre rimane assorbita la questione di illegittimità delle stesse in riferimento all'art. 24 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, lettera *b*), 7, 8 e 9 della legge 7 luglio 1901, n. 283, nonché dell'art. 1, comma secondo, del R.D.L. 13 agosto 1926, n. 1459 e dell'art. 1 della legge 28 giugno 1928, n. 1415, nella parte in cui tengono ferme le suddette disposizioni della legge n. 283 del 1901, nonché degli artt. 2 e 3 del R.D.L. 13 agosto 1926, n. 1459, in quanto applicabili ai patrocinatori di cui all'art. 6, lettera *b*), della legge n. 283 del 1901.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 1985.

* * *

Sentenza n. 201/1986 (Pres. Paladin; Rel. Greco)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – I Pretori di Napoli (R.O. n. 624/78 e di Lucca (R.O. n. 666/79) sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 legge 8 gennaio 1952 n. 6, come modificato dall'art. 21 legge 25 febbraio 1963 n. 289, nella parte in

cui prevede che l'iscritto alla Cassa Nazionale di previdenza avvocati il quale, a qualunque titolo risulti debitore della detta Cassa, è ammesso al godimento della pensione, ove ne sussistano le condizioni, previa detrazione delle somme dovute e dei relativi interessi.

Entrambi rilevano il contrasto con l'art. 38 Cost. in quanto la norma impugnata effettua una possibile soppressione, sia pure temporanea, del trattamento pensionistico che, per il suo carattere prevalentemente alimentare, non è soggetto a misure espropriative ovvero a compensazione (art. 1246 n. 3 cod. civ.).

Il Pretore di Lucca rileva anche il contrasto con l'art. 3 Cost. perché pensionati della Cassa hanno un trattamento peggiore rispetto a quelli soggetti al regime assicurativo generale. Infatti, mentre per gli uni l'erogazione della intera pensione è sospesa fino al recupero delle somme vantate a credito dall'ente gestore, per gli altri l'art. 69 della legge n. 153 del 1969 prevede che crediti dell'I.N.P.S. possono essere soddisfatti sui ratei di pensione solo nella misura di un quinto degli stessi.

Il giudice *a quo* rileva che la *ratio* della norma posta in raffronto risulta pienamente valida anche per la previdenza forense, tanto più che l'art. 22 della legge n. 289/63 prevede l'applicazione alle pensioni ed agli assegni corrisposti dalla Cassa, delle disposizioni vigenti per dipendenti dello Stato per quanto riguarda il sequestro, il pignoramento e la cessione.

3. – In punto di rilevanza, il Pretore di Napoli si è limitato ad affermarne la sussistenza nonostante che l'istante avesse eccepito la prescrizione dei contributi omessi dal 1963 al 1971, pur rimanendo dovuti quelli per il 1972 ed il 1973, e la Cassa Nazionale forense avesse eccepito l'improcedibilità della domanda per il mancato preventivo esperimento della procedura amministrativa di cui all'art. 12 della legge 8 gennaio 1952 n. 6 per cui trovava applicazione l'art. 443 cod. proc. civ. (sospensione del giudizio e rimessione in termini dell'istante per la proposizione del reclamo amministrativo).

Il Pretore di Lucca ha, invece, osservato che l'eventuale accoglimento dell'eccezione di prescrizione, sollevata anche – nel giudizio proposto dinanzi a lui, siccome riferentesi ad una parte soltanto del credito, lasciava impregiudicata la questione di costituzionalità della norma citata.

[*omissis*]

6. – La Corte ritiene fondata nel merito la questione sollevata dal Pretore di Lucca.

Rileva che essa ha ripetutamente affermato (sentt. nn. 62/77; 132 e 133/84) che la pensione erogata dalla Cassa di Previdenza degli avvocati e procuratori, pur essendo una pensione di categoria, rientra, nel fine e nei mezzi, nel quadro generale dell'adempimento dei doveri di solidarietà sociale di cui agli artt. 2 e 38 Cost.

Ha altresì escluso che sia una pensione di tipo mutualistico in quanto la

Cassa, pur nell'ambito della categoria degli avvocati e procuratori, risponde ai fini generali della previdenza ed assistenza.

Non è una pensione di tipo contributivo, non essendovi stretta relazione tra contributi e suo ammontare. È attuata una collaborazione per la difesa contro l'invalidità e la vecchiaia ed il contributo va a favore di tutti gli iscritti.

È una pensione di tipo "retributivo" cioè commisurata a una certa media dell'ammontare degli ultimi redditi professionali; invero, con tale criterio la pensione non è resa proporzionale né tanto meno corrispettiva ai contributi ma è adeguata allo stato di bisogno (sentt. nn. 132 e 133/84).

Si ha una gestione collettiva del fondo alla cui costituzione concorrono apporti anche estranei all'ordine forense.

Secondo le leggi del tempo (nn. 6/52; 96/58; 289/63; 991/69; 319/75), le fonti di finanziamento erano:

1) contributi personali annui da corrispondersi dagli iscritti per scaglioni di reddito professionale;

2) contributi da corrispondersi da ogni avvocato o procuratore in relazione all'esercizio del proprio ministero in qualunque procedimento giurisdizionale;

3) contributi (c.d. oggettivi) ripetibili nei confronti della parte soccombente, dovuti in relazione a qualsiasi provvedimento giurisdizionale;

4) contributi (c.d. oggettivi) dovuti in relazione al rilascio di certificati penali in carta bollata;

5) contributi relativi ad incarichi retribuiti conferiti dall'autorità giudiziaria.

Dal fatto che il finanziamento del trattamento previdenziale non è a carico dei soli iscritti e dalla mancanza di una netta e precisa corrispondenza tra l'ammontare della contribuzione e l'ammontare della pensione, consegue anzitutto l'infondatezza della tesi dell'Avvocatura secondo cui il recupero dei contributi omessi attiene in via esclusiva alla fonte di finanziamento; consegue, altresì, l'insussistenza della necessità dell'ente assicuratore di recuperare, sulla pensione che eroga, contributi omessi e del paventato pericolo che, in caso di diffusa morosità, si turbi l'equilibrio finanziario dell'ente con il possibile pregiudizio di tutti gli iscritti alla Cassa.

Tanto più che un particolare rimedio per il recupero dei contributi omessi è previsto dall'art. 52 della legge n. 6/52, e confermato dalle leggi successive, secondo cui si applicano le norme di legge sulla riscossione delle imposte dirette, osservati termini e le forme stabiliti, escluso l'obbligo del non riscosso come riscosso.

Anzi, proprio sulla possibile riscossione coattiva dei contributi con gli strumenti tipici dell'esazione tributaria, è fondata l'opinione, diffusa in dottrina ed in giurisprudenza, secondo cui anche ai regimi di previdenza degli avvocati e procuratori trova applicazione, analogicamente, il principio della automaticità delle prestazioni.

La Corte ritiene anche che non sia ragione di esclusione dell'applicabilità dell'art. 38 Cost. la qualifica della pensione di cui trattasi, come di anzianità.

Invero, le pensioni all'epoca erogate dal fondo di previdenza, al quale erano obbligatoriamente iscritti gli esercenti la professione forense, istituito dal loro ordinamento particolare, realizzavano una forma previdenziale analoga a quella dell'assicurazione generale dell'invalidità e vecchiaia gestita dall'I.N.P.S., in via ordinaria per lavoratori subordinati e con gestione speciale per lavoratori autonomi, richiedendosi identici requisiti e, cioè, l'età e l'anzianità retributiva (art. 8 legge n. 319/75).

Ed è analoga la funzione assolta dalle due pensioni, anche se allora diversamente denominate, con una disciplina, però, sostanzialmente identica.

Essendo due trattamenti sostanzialmente omogenei, non è razionale e non trova adeguata giustificazione la norma denunciata che consente all'ente erogatore di detrarre dall'importo della pensione, tutto in una volta, l'ammontare dei contributi omessi o di altri crediti da esso vantati, con possibilità che la pensione rimanga trattenuta integralmente, o quasi, per lungo tempo, anziché prevedere il recupero del debito sui ratei di pensione al massimo in ragione di un quinto del loro ammontare, così come stabilito dall'art. 69 della legge n. 153 del 1969 per le pensioni ordinarie, per crediti verso l'I.N.P.S., anche per contributi omessi, con l'esclusione delle somme dovute per interessi e sanzioni amministrative.

Del resto, anche alle pensioni di cui trattasi è prevista, dalle norme che le disciplinano (art. 22 legge 289/63), l'applicabilità delle limitazioni del sequestro, del pignoramento e della cessione stabilite per le pensioni erogate ai dipendenti pubblici e che trova puntuale applicazione per tutte le pensioni (sent. n. 22/69) ed ha una *ratio* analoga a quella che si rinviene nella fattispecie.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) [*omissis*]

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge 8 gennaio 1952 n. 6 nel testo sostituito dell'art. 21 della legge 25 febbraio 1963 n. 289, nella parte in cui prevede la detrazione delle somme dovute dall'iscritto e dei relativi interessi per contributi omessi, sull'ammontare della pensione nella totalità anziché nel limite massimo di un quinto sui ratei di pensione e con esclusione degli interessi.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° luglio 1986.

* * *

Sentenza n. 202/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Corasaniti)*Considerato in diritto*

1. – È denunciata a questa Corte, in riferimento agli artt. 3, comma primo, 24, comma secondo, e 33, comma quinto, Cost., l'art. 6, lettera *a*), della legge 7 luglio 1901, n. 283 (Sugli onorari dei procuratori e sul patrocinio legale nelle preture).

La suindicata disposizione consente il patrocinio legale dinanzi alle preture site nei comuni che sono sede di tribunale, oltre che agli avvocati e procuratori, anche ai notai, ai laureati in legge ed a coloro che hanno sostenuto gli esami stabiliti dalle discipline universitarie per lo studio del diritto civile e penale, del diritto commerciale, della procedura civile e penale. Consente inoltre, combinandosi con il disposto della lettera *b*) dello stesso articolo (che alla lettera *a*) fa specifico riferimento), che i soggetti, diversi dagli avvocati e procuratori, in essa indicati, esercitino il patrocinio anche nelle preture site in comuni che non sono sede di tribunale.

Ciò è ritenuto, dal giudice a quo, lesivo di vari precetti costituzionali: dell'art. 33, comma quinto, per essere consentito l'esercizio della professione legale davanti alle preture a soggetti che non hanno superato l'esame di Stato; dell'art. 3, comma primo, per essere posti sullo stesso piano professionisti muniti di diversi titoli abilitanti; dell'art. 24, comma secondo, perché il diritto di difesa deve essere inteso come potestà effettiva di valida assistenza tecnica.

2. – Come ha ricordato il giudice *a quo*, questa Corte si è già pronunciata sul patrocinio davanti alle preture, con la sentenza n. 127 del 1985.

Con tale decisione, tuttavia, la Corte, in ragione dei limiti della questione sottoposta, ha preso in esame soltanto uno specifico aspetto dell'istituto del patrocinio esercitato davanti alle preture da soggetti diversi dagli avvocati e procuratori. In particolare si è occupata del patrocinio davanti alle sole "preture minori" (site in comuni non sede di tribunale), esplicitato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, lettera *b*), e 7 della legge n. 283/1901, su abilitazione concessa dal tribunale in camera di consiglio, da persone fornite di dati requisiti (incensurata condotta; possesso di determinati titoli di studio o di precedenti esperienze professionali).

La suindicata pronuncia non riguarda, invece, la diversa ipotesi del patrocinio consentito a persone diverse dagli avvocati o procuratori, aventi i requisiti elencati nell'art. 6, lettera *a*), ed iscritti in apposito albo ad opera del Presidente del tribunale, previo il mero riscontro dei requisiti anzidetti, tanto nelle preture site in comuni sede di tribunale (art. 6, lettera *a*), che nelle preture ubicate in comuni non dotati di tribunale (art. 6, lettera *b*, prima parte).

Orbene, l'ordinanza del Tribunale di Lucca – pur riferendosi ad un caso di iscrizione nell'albo chiesta al fine di esercitare il patrocinio nelle preture minori

da persona avente i requisiti di cui alla lettera *a*) – finisce con l'investire l'intero sistema normativo quale è delineato dall'art. 6, lettera *a*) e *b*), della legge n. 283/1901, nella parte non caducata dalla sentenza n. 127 del 1985, poiché censura nella sua globalità la disciplina del patrocinio davanti alle preture ad opera di soggetti diversi dagli avvocati e procuratori.

3. – La questione è fondata.

Con la suindicata sentenza n. 127 del 1985 si è negato che abbia una razionale giustificazione l'ammissione al patrocinio davanti alle preture, senza limiti di tempo e al di fuori di ogni esigenza apprezzabile, di persone, diverse dagli avvocati e procuratori, non preventivamente sottoposte al controllo di idoneità tecnica costituito dall'esame di Stato (art. 33, comma quinto, Cost.) o da equipollente di esso.

Al riguardo si è infatti osservato che l'esenzione dei patrocinatori dall'esame di Stato non può trovare adeguata giustificazione nella facoltà, concessa alle parti nel giudizio pretorile, di "autodifesa", poiché questa è subordinata all'autorizzazione del pretore, nelle cause civili, ed è ammessa solo per limitate ipotesi in materia penale (art. 125 c.p.p.), ed implica, comunque, una scelta tra l'autodifesa ed una difesa tecnica che dia garanzie di "tecnica" adeguatezza; che la pretesa minore importanza delle cause attribuite alla cognizione del pretore è contrastata dal graduale incremento, qualitativo e quantitativo, della competenza del pretore, che è ovviamente identica in tutte le preture, quale che sia la loro ubicazione; che, infine, la non facile reperibilità di difensori nei centri minori derivante dalla non agevole accessibilità di questi ultimi, che costituì una delle ragioni dell'introduzione della figura del patrocinatore, appare ormai inattuale in ragione dell'elevato livello raggiunto dai mezzi di comunicazione.

Tali considerazioni, espresse in riferimento ai patrocinatori abilitati *ex art.* 7 della legge n. 283/1901, valgono altresì per i patrocinatori di cui all'art. 6, lettera *a*), stessa legge. Invero, né la qualifica professionale (notaio) né il titolo culturale (laurea in giurisprudenza o superamento di determinati esami di tale corso di laurea) ad essi richiesti possono assicurare quell'indispensabile vaglio di specifica idoneità tecnica all'esercizio della professione forense che solo l'esame di Stato o un adeguato equipollente (non ravvisabile nel superamento del concorso notarile, in quanto finalizzato all'abilitazione ad una attività professionale nettamente diversa) sono in grado di garantire.

Né vale opporre che, ai sensi dell'art. 32 dell'ordinamento giudiziario (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12), i notai ed i laureati in giurisprudenza possono essere nominati vice-pretori onorari. In proposito è sufficiente rilevare che quella del vice-pretore è una funzione a carattere onorario e non già una attività professionale, come quella del patrocinatore; che il relativo incarico ha durata limitata ad un triennio (con possibilità di conferma) mentre l'esercizio della professione del patrocinatore è senza limiti di tempo; che, infine, la nomina è subordinata a un rigoroso vaglio di idoneità da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. Pertanto va dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 33, comma

quinto, e 3, comma primo, Cost., l'art. 6, lettere *a*) e *b*), della legge n. 283/1901, nella parte in cui consente, a notai, laureati in giurisprudenza e studenti che abbiano superato determinati esami di tale corso di laurea, di esercitare il patrocinio davanti alle preture ubicate in comuni dotati di tribunale ovvero privi di tale ufficio.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va inoltre dichiarata l'illegittimità costituzionale conseguenziale delle disposizioni legislative che hanno successivamente tenuto ferme le norme suindicate, e precisamente: l'art. 15, ultima parte, del regio-decreto 20 settembre 1922, n. 1316 (Esecuzione dell'art. 5 della legge 15 settembre 1922, n. 1287, che modifica la competenza dei pretori e dei conciliatori); l'art. 2 del regio-decreto 6 settembre 1923, n. 1920 (Norme transitorie per il patrocinio davanti alle preture); l'art. 1 del regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1459 (Norme riguardanti i patrocinatori legali); gli artt. 1 e 3 della legge 28 giugno 1928, n. 1415 (Norme per il patrocinio innanzi alle preture).

È appena il caso di rilevare che la presente decisione è riferita al patrocinio davanti alle preture, e non anche a quello davanti agli uffici di conciliazione (art. 82, comma primo, c.p.c.).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, lettera *a*), nonché lettera *b*), in riferimento alla precedente lettera *a*), della legge 7 luglio 1901, n. 283 (Sugli onorari dei procuratori e sul patrocinio legale nelle preture);

dichiara, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, ultima parte, del regio-decreto 20 settembre 1922, n. 1316 (Esecuzione dell'art. 5 della legge 15 settembre 1922, n. 1287, che modifica la competenza dei pretori e dei conciliatori); dell'art. 2 del regio-decreto 6 settembre 1923, n. 1920 (Norme transitorie per il patrocinio davanti alle preture); dell'art. 1 del regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1459 (Norme riguardanti i patrocinatori legali); degli artt. 1 e 3 della legge 28 giugno 1928, n. 1415 (Norme per il patrocinio innanzi alle preture).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1987.

* * *

Sentenza n. 1008/1988 (Pres. Saja; Red. Mengoni)

Considerato in diritto

1. – Il Pretore di Firenze giudica non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, ottavo comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576, nella parte in cui prevede che il supplemento, spettante a coloro che continuano l'attività professionale per almeno cinque anni dopo la maturazione del diritto a pensione, sia calcolato mediante coefficienti pari alla metà di quelli di cui al primo e al quinto comma;

b) dell'art. 2, sesto comma, in quanto dispone la riduzione a due terzi della pensione di vecchiaia quando il titolare resti iscritto agli albi di avvocato e/o di procuratore.

[*omissis*]

2. – La questione è fondata.

Come chiarisce la relazione al disegno di legge n. 117 sulla riforma della previdenza forense, presentato alla Camera dei deputati il 20 giugno 1979, nel sistema riformato dalla legge n. 576 del 1980 il principio solidaristico non esclude, ma concorre col “principio di proporzionalità della pensione ai contributi personali versati” (a loro volta proporzionali al reddito professionale netto), introducendo un “correttivo” destinato a operare nella misura necessaria, secondo le circostanze, a garantire a tutti i membri della categoria professionale una pensione minima adeguata alle esigenze di una vita dignitosa.

La correlazione tra contribuzione e prestazione previdenziale, affermata in linea di massima dalla legge del 1980 (che alla pensione uguale per tutti, di contro a una contribuzione progressiva, prevista dal sistema precedente della legge n. 315 del 1975, ha sostituito una pensione indirettamente ragguagliata alla misura della contribuzione, salva la pensione minima), è stata accentuata dalla modifica introdotta dalla legge 2 maggio 1983 n. 175 nell'art. 10, terzo comma. Considerato che l'art. 2, ottavo comma, concede un solo supplemento di pensione, rapportato al quinquennio di attività professionale successivo alla maturazione del diritto a pensione, la legge del 1983 ha soppresso per i pensionati ultrasettantenni, che proseguano l'esercizio professionale, l'obbligo del contributo soggettivo (da essi precedentemente versato “a fondo perduto”), e li ha assoggettati soltanto al contributo di solidarietà del 3%.

La medesima *ratio* sottostante alla correzione dell'art. 10, terzo comma, apportata dalla legge del 1983, impone che inversamente, in favore dei pensionati infrasettantenni, sia modificato l'art. 2, ottavo comma, nel senso di riportare alla misura piena i coefficienti di calcolo del supplemento della pensione: per essi, invero, è stato tenuto fermo l'obbligo di contribuzione personale in misura intera (cfr. Corte cost., ord. n. 669 del 1988). L'applicazione nell'una ipotesi, e non anche nell'altra, del criterio di corrispettività crea una irrazionale disparità di trattamento, che offende il principio dell'art. 3 Cost.

3. – La seconda questione, concernente il sesto comma dell'art. 2, già dichiarata infondata da questa Corte con la sentenza n. 132 del 1984, viene nuovamente sollevata dal medesimo giudice allegando un “apparente contrasto” con la sentenza n. 62 del 1977, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la tabella F annessa alla legge n. 319 del 1979, nella parte in cui

decurtava la pensione di anzianità agli avvocati ultrasettantenni non cancellati dall'albo.

In verità, nessuna contraddizione vi è tra le due pronunce. La tabella F fu dichiarata illegittima perché nell'ipotesi di conservazione dell'iscrizione all'albo discriminava ingiustificatamente il trattamento dei pensionati ultrasettantenni da quello dei pensionati infrasettantenni, mentre una simile discriminazione è estranea all'art. 2, sesto comma, della legge del 1980, dove è prevista una decurtazione della pensione a carico di tutti i pensionati che restano iscritti all'albo. D'altra parte, un giudizio di contrarietà di questa norma al principio di ragionevolezza non può essere argomentato sulla base di un raffronto con le soluzioni adottate dalle leggi previdenziali per le altre categorie di professionisti. Questo argomento, riproposto nell'ordinanza di rimessione, è stato più volte respinto dalla giurisprudenza della Corte sul riflesso che l'autonomia e l'"irripetibile individualità" dei vari sistemi previdenziali nell'ambito delle libere professioni non consentono che la soluzione di un dato problema accolta da uno di essi sia valutata mettendola a confronto con la soluzione accolta da altri.

4. – Tuttavia, senza indulgere a parametri di valutazione esterni alla categoria di riferimento della previdenza forense, sussistono motivi sufficienti per indurre la Corte a ritenere fondata anche la seconda questione.

La ragione giustificativa della norma in esame deve essere apprezzata alla stregua del principio di solidarietà, considerato o in funzione di tutela dell'"interesse di entrata" dei giovani oppure in funzione di tutela di un certo livello della pensione minima, che il sistema deve garantire a tutti i membri della categoria.

Nei lavori preparatori della riforma del 1980 la *ratio legis* è individuata sotto il primo profilo. Secondo il relatore per la Commissione giustizia (IV) della Camera dei deputati (VIII legislatura, Commissioni riunite Giustizia-Lavoro, seduta del 26 giugno 1980), la norma in esame si propone di "disincentivare la prosecuzione del servizio professionale da parte di quei professionisti che già sono in pensione". Ma una *ratio* di questo tipo sarebbe plausibile solo se concorressero due condizioni:

a) che le pensioni corrisposte dalla Cassa attingano mediamente un livello idoneo a consentire al pensionato una vita dignitosa;

b) che la domanda di servizi nel campo dell'assistenza legale sia rimasta stazionaria.

Nessuna delle due condizioni si è verificata: le pensioni corrisposte dalla Cassa sono ancor oggi mediamente di esiguo ammontare (nella specie, il ricorrente, se fosse cancellato dall'albo, percepirebbe una pensione di lire 750.000 mensili); la domanda di assistenza legale, in una società sempre più avviluppata in una fitta rete di giuridicità, è sensibilmente aumentata, così che la continuazione dell'attività di lavoro da parte degli avvocati pensionati (con un grado di intensità decrescente a misura del progredire dell'età) non può essere ritenuta un ostacolo all'accesso dei giovani (capaci) alla professione.

La decurtazione di un terzo della pensione non appare ragionevole nemmeno sotto l'altro dei due possibili profili operativi, sopra distinti, del principio di solidarietà. Anzitutto, che la categoria degli avvocati e dei procuratori versi in condizioni particolari tali da imporre uno sforzo ulteriore di solidarietà – oltre al contributo soggettivo a fondo perduto del 3% previsto dall'art. 10 della legge e al contributo integrativo previsto dall'art. 11 –, al fine di assicurare un certo livello della pensione minima, è smentito dall'andamento finanziario della Cassa, che (secondo i dati riferiti nella memoria difensiva del ricorrente e non contestati dalla difesa della Cassa) negli anni 1983-1987 ha registrato crescenti avanzi di gestione per un ammontare complessivo di oltre 569 miliardi di lire. In secondo luogo, ammesso che un apporto ulteriore di solidarietà sia necessario, il principio di eguaglianza esige che esso gravi proporzionalmente su tutti i membri della categoria, e non soltanto – sotto specie di decurtazione della pensione – sui pensionati che conservano l'iscrizione all'albo.

5. – Gli altri motivi di incostituzionalità addotti nell'ordinanza di rimessione, in riferimento agli artt. 2 e 38 Cost., restano assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, ottavo comma, della legge 20 settembre 1980 n. 576 ("Riforma del sistema previdenziale forense"), nella parte in cui dispone che il supplemento della pensione, spettante a coloro che dopo la maturazione del diritto a pensione continuano per cinque anni l'esercizio della professione, "è pari, per ognuno di tali anni, alla metà delle percentuali di cui al primo e al quinto comma, riferite alla media dei redditi professionali risultanti dalle dichiarazioni successive a quelle considerate per il calcolo del pensionamento", anziché alle percentuali intere;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, sesto comma, della stessa legge 20 settembre 1980 n. 576.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 ottobre 1988.

* * *

Sentenza n. 224/1993 (Pres. Casavola; Red. Mirabelli)

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione riguarda il vincolo, per coloro che hanno superato gli esami di procuratore legale, di iscriversi esclusivamente in un albo circondariale nell'ambito del distretto della Corte d'appello presso la quale è stato sostenuto l'esame. Questa limitazione – introdotta dall'art. 3, secondo comma, della legge 24 luglio

1985, n. 406 – si è combinata e cumulata con il preesistente obbligo di permanenza minima della iscrizione in un albo, per almeno un biennio, perché possa essere chiesto il trasferimento ad altra sede nella quale l'interessato intende fissare la propria residenza (art. 25 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578).

Il limite di legittimazione al trasferimento era stato disposto nel contesto di un ordinamento della professione forense che prevedeva, per la iscrizione nell'albo dei procuratori, un numero di posti limitato, la cui consistenza e disponibilità (per l'assegnazione mediante concorso per esami o per trasferimento) dovevano essere annualmente determinate anche in ragione del numero degli affari giudiziari.

Si era dunque in presenza di un sistema unitario (con la possibilità che unica fosse la sede di esami, presso il Ministero di grazia e giustizia), connotato da interessi di carattere pubblico, inerenti al servizio giudiziario, che si affermavano anche nella fase della distribuzione sul territorio di quanti esercitavano la professione di procuratore. Questo sistema è stato “temporaneamente sospeso” dal decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1944, n. 215, ma sostanzialmente abbondato per il consolidarsi della sua mancata applicazione.

Le limitazioni alla mobilità dei procuratori legali successivamente introdotte non riguardano la quantificazione e la distribuzione dei posti, ma tendono a determinare la Corte d'appello presso la quale gli esami possono essere sostenuti e collegano a tale luogo la possibilità di iscrizione all'albo. Così è per l'obbligo di sostenere gli esami nel distretto nel quale si è svolta la pratica professionale; così è, anche, per la possibilità di iscrizione esclusivamente in un albo nell'ambito del distretto di Corte di appello presso la quale l'esame è stato sostenuto (art. 3, rispettivamente primo e secondo comma, della legge n. 406 del 1985).

2. – La Corte di cassazione ritiene che la disciplina sopra descritta possa essere in contrasto con gli artt. 3, 4 e 16, primo comma, della Costituzione.

In particolare, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, il giudice rimettente deduce l'irragionevolezza di una disciplina che pone coloro che hanno superato l'esame e hanno mutato successivamente la propria residenza nell'impossibilità di iscriversi nell'albo del luogo di nuova residenza, rimanendo di conseguenza esclusi dall'esercizio della professione.

L'ordinanza di rimessione sottolinea che la legge 406 del 1985 ha inteso “arginare il fenomeno delle migrazioni dei praticanti procuratori verso sedi di esame ritenute più vantaggiose”. Ma a tale scopo – osserva la Corte di cassazione – sarebbe sufficiente l'obbligo di sostenere l'esame presso la Corte d'appello nel cui distretto si è svolta la pratica professionale, essendo del tutto improbabile che al fine di scegliere una sede di esame il praticante procuratore trasferisca altrove la propria residenza per i due anni della durata minima della pratica professionale.

3. – Il limite posto dall'art. 3, secondo comma, della legge n. 406 del 1985

per la prima iscrizione in un albo dei procuratori, unito all'obbligo (che deriva dall'art. 25 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933) di non chiedere il trasferimento per almeno due anni, è così assoluto da non ammettere, nell'interpretazione che è stata data alle disposizioni stesse, alcuna possibilità di deroga, neppure quando il mutamento di residenza non sia affatto elusivo delle finalità della legge ma sia invece dovuto a necessità effettive e sopravvenute, o anche necessario per evitare incompatibilità che l'esercizio della professione nel distretto nel quale si è tenuti ad iscriversi e rimanere iscritti per almeno due anni potrebbe determinare. Il vincolo che così si cumula, in un sistema altrimenti ispirato alla libera scelta della circoscrizione nella quale l'interessato può iscriversi per esercitare la professione, eccede, nel suo modo di essere, le finalità perseguite con l'imposizione del vincolo stesso. Difatti nell'attuale ordinamento forense non sussistono gli originari limiti nel numero e nella distribuzione degli iscritti agli albi delle diverse circoscrizioni, che davano ragione della rigorosa regolamentazione, anche in funzione delle esigenze del servizio giudiziario, della mobilità dei professionisti.

Inoltre l'obbligo di prima iscrizione nell'ambito del distretto nel quale sono stati sostenuti gli esami, previsto come assoluto ed inderogabile, non si giustifica adeguatamente né in rapporto al momento genetico (del collegamento con la sede di esami per l'abilitazione all'esercizio della professione) né in relazione all'aspetto funzionale (dell'esercizio della professione stessa). Sotto il primo profilo la iscrizione all'albo potrebbe avvenire anche a notevole distanza di tempo dal superamento degli esami senza che, secondo il tenore letterale dell'art. 3 della legge n. 406 del 1985, cessi l'obbligo di prima iscrizione nell'ambito del distretto. Sotto il secondo profilo l'esigenza, anche prospettata, di assicurare almeno per un arco di tempo adeguato e prefissato la rappresentanza di chi affida il mandato al procuratore, non sussiste certamente per la prima iscrizione, che costituisce essa stessa il presupposto per il verificarsi della situazione che si ritiene poi di dover proteggere.

La questione di legittimità costituzionale è pertanto fondata e va dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti alle preture e degli esami per la professione di procuratore legale) in relazione all'art. 25 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, con la legge 22 gennaio 1934, n. 36.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 aprile 1993.

* * *

Sentenza n. 104/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 2 febbraio 2021 (r. o. n. 86 del 2021), il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, ha sollevato, in via principale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense).

Con la medesima ordinanza, il Tribunale rimettente ha inoltre sollevato, in via subordinata, in riferimento agli artt. 3 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, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, decorra dalla data della sua entrata in vigore.

1.1. – La prima disposizione (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995) prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996 – in funzione dell'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti – l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

La seconda disposizione (art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011) – dichiaratamente di interpretazione autentica della prima – dispone che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di

lavoro autonomo, e che pertanto sono tenuti all'iscrizione presso la Gestione separata INPS, sono quelli che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti previdenziali previsti per le diverse categorie professionali; enti, questi ultimi, istituiti sia in base a leggi preesistenti – e trasformati da soggetti pubblici in persone giuridiche private con il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) – sia all'esito dell'attuazione della delega conferita dalla stessa legge n. 335 del 1995 (art. 2, comma 25) e attuata dal Governo con il decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione).

Il giudice *a quo* osserva che, a seguito dell'entrata in vigore della disposizione interpretativa, è prevalsa e si è consolidata, nella giurisprudenza di legittimità, l'esegesi secondo cui l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, graverebbe non solo sui soggetti che, in ragione dell'attività esercitata, non devono iscriversi a un albo professionale, ma anche su quelli che, pur essendo a ciò tenuti, non hanno il contestuale obbligo (o, come nel caso dei professionisti titolari di rapporto di pubblico impiego, subiscono persino il divieto) di iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento, sempre che l'attività esercitata è da considerarsi «abituale» ai fini fiscali dell'imposta sui redditi ai sensi dell'art. 49, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, e successivamente – dopo la riforma del 2004 – dell'art. 53, comma 1, del medesimo d.P.R.

Secondo questa interpretazione, già fatta propria dall'INPS, ma successivamente assunta a regola di diritto vivente nella giurisprudenza di legittimità, consolidatasi a far tempo dal 2017, l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata incombe anche sui professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l'iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo (comportante la mera erogazione di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico), ma non anche di quello cosiddetto soggettivo, ossia di quello a cui consegue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale a seguito dell'iscrizione alla cassa.

Tra i professionisti obbligati all'iscrizione (in relazione all'attività professionale svolta sino al 2 febbraio 2013, data di entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante «Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense») rientrano, dunque, anche gli avvocati del libero foro i quali, in base al previgente regime introdotto dalla legge n. 576 del 1980, pur essendo iscritti all'albo professionale (e versando, conseguentemente, il contri-

buto cosiddetto integrativo), non hanno tuttavia raggiunto le soglie di reddito o di volume di affari necessarie ai fini della qualificazione del carattere continuativo della professione e hanno scelto di non iscriversi alla Cassa previdenziale categoriale, restando così non assoggettati all'obbligo di versamento del cosiddetto contributo soggettivo.

1.2. – Il contrasto con l'art. 3 Cost. della norma risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata e la disposizione interpretativa (contrasto della cui sussistenza il rimettente sospetta con la questione di costituzionalità sollevata in via principale) deriverebbe dal fatto che la norma censurata, nell'esegesi prevalsa nella giurisprudenza di legittimità e assunta a regola di diritto vivente, introdurrebbe profili di irragionevolezza, illogicità e incoerenza nel sistema normativo.

Per un verso, infatti, verrebbe innanzitutto spezzata la graduazione degli obblighi contributivi, prevista, per gli avvocati del libero foro, in base al regime speciale introdotto con la legge n. 576 del 1980. Sarebbe inoltre violata l'autonomia regolamentare della cassa professionale di riferimento, con l'insorgenza, in capo al professionista, di ulteriori oneri previdenziali, e con l'attribuzione, a suo carico, dell'obbligo di iscriversi a un separato ente previdenziale (non avente la finalità di approntare una tutela assicurativa alla categoria degli avvocati) proprio quando il suo stesso ordinamento previdenziale di riferimento, in base a disposizioni di legge, esclude un tale obbligo nei confronti della cassa di categoria.

Per altro verso, si determinerebbe un'ingiustificata ripartizione della tutela previdenziale tra due enti (non ostante l'obbligo di contribuzione derivi dall'esercizio di un'unica attività professionale), ponendosi, inoltre, l'avvocato, che non raggiunga le soglie reddituali previste per l'iscrizione alla cassa categoriale, in una condizione previdenziale irrazionalmente diversa e deteriore rispetto a quella dell'avvocato che raggiunga le predette soglie. Mentre, infatti, quest'ultimo, tenuto ad iscriversi alla Cassa forense, fruirebbe delle prestazioni previdenziali ivi regolate in favore degli avvocati, il primo non potrebbe fruire né di tali prestazioni (posto che la contribuzione versata alla Gestione separata INPS non verrebbe riversata alla Cassa forense), né di altre alternative a carico della Gestione separata, avuto riguardo all'esiguità del gettito contributivo e del periodo contributivo maturabile presso la Gestione medesima.

1.3. – Quanto al contrasto (della cui sussistenza il rimettente sospetta con le questioni di costituzionalità sollevate in via subordinata) tra l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 e gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU), esso deriverebbe, in particolare, dalla proiezione retroattiva dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS. La citata norma introdotta nel 2011, nella ricordata interpretazione datane dalla giurisprudenza di legittimità a far tempo dal 2017, consolidatasi in una situazione di diritto vivente, ha in realtà una portata innovativa, ampliando – secondo il giudice rimettente – il perimetro soggettivo dei professionisti obbligati all'iscri-

zione nella Gestione separata costituita presso l'INPS, atteso che, prima della sua emanazione, l'orientamento giurisprudenziale formatosi sull'esegesi dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 sarebbe stato nel senso di circoscrivere l'ambito dei professionisti tenuti alla predetta iscrizione a quelli che svolgevano attività per la quale non fosse prevista l'iscrizione in albi professionali, ritenendosi, da parte della stessa giurisprudenza di legittimità (in diverse pronunce emesse tra il 2007 e il 2008), che, al contrario, per i soggetti esercenti attività il cui svolgimento fosse subordinato all'iscrizione ad un apposito albo o elenco la copertura assicurativa avrebbe dovuto essere realizzata all'interno della categoria professionale di riferimento.

La disposizione introdotta nel 2011, pur qualificantesi come interpretativa, assumerebbe, pertanto, una portata innovativa dell'ordinamento giuridico, giacché non si limiterebbe a chiarire il significato della norma interpretata, ma ne estenderebbe il contenuto precettivo ad una fattispecie che precedentemente non vi era ricompresa.

Realizzando tale innovazione con effetto retroattivo, essa lederebbe – secondo il giudice rimettente – il legittimo affidamento riposto dai predetti professionisti in ordine alla certezza delle situazioni giuridiche derivanti dall'ordinamento previdenziale di riferimento e, segnatamente, in quanto rilevante nel giudizio a quo, il legittimo affidamento riposto degli avvocati del libero foro in ordine al regime previdenziale e contributivo delineato dalla disciplina di cui alla legge n. 576 del 1980.

[*omissis*]

4. – Prima di procedere ad esaminare il merito delle questioni, giova premettere una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, quanto alla posizione della Gestione separata INPS nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti (con particolare riferimento ai rapporti tra questa nuova gestione previdenziale e le casse professionali categoriali), nonché quanto alla interpretazione giurisprudenziale della disciplina posta dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prima e dopo l'entrata in vigore della norma interpretativa introdotta con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011.

4.1. – Sotto il primo profilo, va rilevato che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 ha istituito la Gestione separata presso l'INPS al fine di realizzare l'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria (per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti) alle attività di lavoro autonomo rimaste escluse dai regimi pensionistici di categoria già precedentemente operanti o che sarebbero stati successivamente istituiti.

La disciplina introdotta con questa disposizione, infatti, si affianca, per un verso, a quella contenuta nel d.lgs. n. 509 del 1994 che, in attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha sottoposto a un processo di privatizzazione, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, le casse, gli enti e gli istituti previdenziali professionali già esistenti, prevedendone la trasformazione da enti

di diritto pubblico in associazioni e fondazioni private (art. 1, Elenco A); per altro verso, alla disciplina contestualmente introdotta nel precedente comma 25 dell'art. 2 della legge n. 335 del 1995, recante delega al Governo per emanare norme volte ad assicurare, a decorrere dal 1° gennaio 1996, la tutela previdenziale in favore dei soggetti esercenti attività autonoma di libera professione, il cui esercizio era subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi, ma ancora privi di un'autonoma gestione categoriale.

Questa delega è stata poi attuata con l'emanazione del d.lgs. n. 103 del 1996, il quale ha prescritto – agli enti esponenziali a livello nazionale di quelli abilitati alla tenuta di albi o elenchi, di adottare delibere per realizzare forme autonome di previdenza obbligatoria sul modello delineato dal d.lgs. n. 509 del 1994 – di provvedere alla copertura assicurativa degli iscritti, indicando modalità alternative: la costituzione di un ente di categoria, la partecipazione ad un ente pluricategoriale, l'inclusione della categoria professionale in una delle forme di previdenza obbligatorie già esistenti per categorie simili, oppure finanche mediante l'inclusione della categoria nella forma di previdenza obbligatoria di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 (artt. 3 e 4). Nel caso di mancata adozione di tali delibere, l'art. 3, comma 2, dello stesso decreto legislativo ha previsto, residualmente, che i soggetti appartenenti alle categorie professionali interessate sarebbero risultati iscritti *ex lege* nella Gestione separata istituita presso l'INPS.

Si comprende, dunque, come l'istituto introdotto con l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 abbia una funzione di chiusura del sistema e trovi il suo fondamento nell'esigenza della “universalizzazione” della tutela previdenziale, rispondendo alla finalità di estendere la copertura assicurativa ai soggetti e alle attività non coperti da forme di assicurazione obbligatoria già realizzate o da realizzare nell'ambito della categoria professionale di riferimento.

In questa prospettiva, l'istituto della Gestione separata rappresenta il punto di arrivo di una linea evolutiva tendenziale dell'ordinamento giuridico previdenziale verso la progressiva estensione della tutela assicurativa sia sotto il profilo soggettivo, in quanto riferita a tutte le categorie di lavoratori autonomi, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto riferita ad ogni attività esercitata, con eventuale pluralità di iscrizioni nelle ipotesi di pluralità di attività svolte.

Sotto il profilo soggettivo, la norma contenuta nell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, si pone come punto di arrivo di una evoluzione normativa iniziata negli anni Cinquanta del secolo scorso, nell'ambito della quale la tutela previdenziale, tradizionalmente afferente al lavoro subordinato, è stata estesa progressivamente ad altre categorie: ai coltivatori diretti, ai coloni e mezzadri, agli artigiani e ai commercianti, agli imprenditori agricoli a titolo principale e, infine, a tutti gli altri lavoratori autonomi.

Sotto il profilo oggettivo, l'istituto della Gestione separata ha anche la funzione di coprire i vuoti di tutela previdenziale conseguenti all'esercizio di due o più attività, di cui solo una risulti coperta dal punto di vista assicurativo,

stabilendo la necessità di iscrizione anche per l'ulteriore attività esercitata, purché svolta in forma abituale, facendo così in modo che a ciascuna attività corrisponda una forma di assicurazione.

Inizialmente la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 febbraio 2010, n. 3240) aveva incluso anche la Gestione separata INPS tra le diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, per le quali operava il criterio speciale derogatorio dell'iscrizione nell'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sancito dall'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Ma il legislatore, interpretando autenticamente questa disposizione (art. 12, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), ha stabilito, al contrario, che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma di impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti nelle corrispondenti gestioni dell'INPS, mentre restano esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, così ripristinandosi la regola generale della duplicità di iscrizione e accentuando la funzione specifica della Gestione separata di completamento del sistema previdenziale (in tal senso, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 agosto 2011, n. 17076).

In particolare, l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 realizza la finalità di estensione (soggettiva ed oggettiva) della tutela previdenziale non attraverso la definizione delle attività professionali destinate ad essere assoggettate alla Gestione separata, ma mediante riferimento eteronomo a norme fiscali: i soggetti tenuti, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, ad iscriversi a tale forma di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti sono, infatti: a) coloro che esercitano abitualmente, ancorché non esclusivamente, attività di lavoro autonomo di cui al comma 1 dell'art. 49 (ora art. 53) t.u. imposte redditi e successive modificazioni ed integrazioni; b) i titolari di rapporti di collaborazione, coordinata e continuativa di cui al comma 2, lettera a), dello stesso art. 49 (ora, dopo la riforma del 2004: art. 53).

L'obbligo di iscrizione non dipende, dunque, dalle caratteristiche della specifica attività esercitata (come nelle gestioni dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e in quelle dei lavoratori autonomi, commercianti, artigiani, coltivatori diretti), ma esclusivamente dal reddito tratto dal lavoro autonomo svolto che può essere di due tipologie: a) reddito derivante dall'esercizio, abituale ancorché non esclusivo, di arti e professioni (art. 49, comma 1, t.u. imposte redditi); b) reddito tratto dall'ufficio di amministratore e sindaco di società, nonché dagli altri rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 49, comma 2, lettera a, t.u. imposte redditi).

La circostanza che il presupposto dell'obbligazione contributiva sia costituito dalla mera percezione di un reddito differenzia la Gestione separata dalle altre forme di assicurazione obbligatoria: mentre per queste ultime sussiste un minimale contributivo (sicché la contribuzione non può scendere al disotto di una certa soglia), lo stesso non è previsto per la prima, in cui la contribuzione si commisura esclusivamente al compenso percepito per l'attività svolta.

L'individuazione eteronoma, attraverso il riferimento alle norme fiscali, dei presupposti dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, ha consentito la progressiva realizzazione della vocazione universalistica del sistema di tutela previdenziale, in quanto il rilievo dato dalle norme predette alla natura autonoma dell'attività, nonché la perimetrazione di tale obbligo in ragione del carattere abituale del suo svolgimento, hanno attratto a tale sistema di protezione l'esercizio di lavori altrimenti privi di protezione assicurativa.

In linea di continuità con tale tendenza il legislatore ha col tempo esteso l'operatività della Gestione separata a varie categorie ulteriori: agli spedizionieri doganali non dipendenti, agli associati in partecipazione con apporto di lavoro, ai lavoratori accessori, a coloro che svolgono attività in base alle discipline del contratto di lavoro occasionale o del libretto di famiglia, ai fruitori di borse di studio e assegni di ricerca, ai medici che frequentano corsi di formazione specialistica e, più recentemente, persino ai magistrati onorari.

Nella stessa ottica, l'art. 44, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge n. 24 novembre 2003, n. 326, ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2004, i soggetti esercenti attività di lavoro autonomo occasionale e gli incaricati alle vendite a domicilio di cui all'art. 19 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) sono iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, solo qualora il reddito annuo derivante da dette attività sia superiore ad euro 5.000,00. Questo limite reddituale è rilevante nella fattispecie in esame perché è stato, infine, assunto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 febbraio 2019, n. 3799) anche al fine della sussistenza, o no, dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata degli avvocati del libero foro non iscritti alla cassa categoriale (nel regime precedente alla riforma del 2012).

Alla luce di queste disposizioni, si delinea l'ambito complessivo di applicazione dell'istituto della Gestione separata INPS: ad essa sono infatti assoggettati i redditi derivanti da tutte le attività specificamente contemplate da singole norme di legge nonché, in via generale, i redditi riconducibili alle due tipologie contemplate dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e, segnatamente, quelli derivanti da attività libero-professionali svolte in modo abituale, ancorché non esclusivo (o anche da attività libero-professionali svolte in forma occasionale, ove si tratti di redditi superiori a 5.000,00 euro annui),

salvo che in relazione a quell'attività non siano già previsti obblighi di contribuzione in favore dell'ente previdenziale della categoria professionale di riferimento.

Le attività libero-professionali si sottraggono, dunque, alla Gestione separata INPS, quale gestione previdenziale di carattere residuale, solo qualora ricadano nell'ambito di operatività di una cassa di riferimento in base al regime categoriale degli enti professionali tradizionali, privatizzati ai sensi del d.lgs. n. 509 del 1994, o di quelli successivamente costituiti ai sensi del d.lgs. n. 103 del 1996; in tal senso l'art. 6 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 2 maggio 1996 (Regolamento recante modalità e termini per il versamento del contributo previsto dall'art. 2, comma 30, della legge 8 agosto 1995, n. 335) ha statuito che non sono soggetti alla contribuzione verso la predetta Gestione i redditi già assoggettati ad altro titolo a contribuzione previdenziale obbligatoria.

L'esaminata collocazione della Gestione separata INPS nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti ne evidenzia il campo di applicazione quale ambito residuale, la cui *vis attractiva* si restringe o si espande a seconda dell'assoggettamento, o meno, dell'attività professionale esercitata alla copertura contributiva di categoria, secondo il regime della relativa cassa.

5. – Queste essendo in generale le peculiarità della Gestione separata INPS, va ora messo a fuoco il problema interpretativo che è al fondo delle sollevate questioni di legittimità costituzionale e che riguarda la delimitazione, in concreto, dell'area di applicazione di tale nuovo istituto, introdotto dalla riforma previdenziale del 1995.

In proposito va osservato che, in base alla disciplina dettata dalla relativa *lex specialis*, i professionisti in generale sono tenuti a versare alle proprie casse di previdenza essenzialmente due contributi: quello soggettivo, commisurato al reddito dichiarato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), e quello integrativo, rapportato al volume di affari dichiarato ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

L'obbligo di versare il contributo integrativo trova il suo presupposto nella iscrizione all'albo professionale e al suo pagamento non segue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale, ma solo il diritto a prestazioni di carattere mutualistico-solidaristico; l'obbligo di versare il contributo soggettivo consegue, invece, all'iscrizione alla cassa previdenziale categoriale e il suo pagamento attribuisce il diritto alle prestazioni previste dall'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia, l'invalidità e i superstiti.

L'iscrizione all'albo, di norma, non comporta automaticamente l'iscrizione alla cassa professionale. Tale ultima iscrizione, anzi, può essere addirittura preclusa, non ostante l'iscrizione all'albo e l'esercizio in concreto di attività professionale, allorché il professionista sia iscritto ad altre forme di previdenza obbligatoria in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque

di altra attività esercitata (come accade, ad esempio, per gli ingegneri e gli architetti).

Anche quando non è preclusa, l'iscrizione alla cassa si basa, di regola, su presupposti diversi da quelli dell'iscrizione all'albo, sicché il professionista, pur iscritto a quest'ultimo, può non essere tenuto all'iscrizione alla relativa cassa categoriale di previdenza, restando obbligato al versamento del solo contributo integrativo e senza conseguire la costituzione della posizione previdenziale.

5.1. – In questa condizione versavano gli avvocati del libero foro nel periodo precedente alla riforma operata con legge n. 247 del 2012, la quale ha previsto la regola dell'automatica iscrizione alla Cassa forense all'atto dell'iscrizione all'albo professionale (art. 21, comma 8).

Prima dell'introduzione di tale automatismo, infatti, in base alla disciplina dettata dalla legge n. 576 del 1980, l'iscrizione all'albo di avvocato e di procuratore non comportava anche l'obbligo di iscriversi alla relativa cassa previdenziale, ma soltanto il diverso obbligo di versare il contributo cosiddetto integrativo (art. 11), che costituiva presupposto per l'ottenimento di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico (art. 9) ma non anche delle prestazioni previdenziali per vecchiaia, anzianità, inabilità e invalidità (artt. 2, 3, 4, 5 e 6), nonché di quelle di reversibilità e indirette dovute, per il caso di morte dell'assicurato, al coniuge e ai figli minorenni superstiti (art. 7).

L'obbligo di iscriversi alla Cassa forense scattava, invece, soltanto quando l'esercizio della professione era svolto con carattere di «continuità» (art. 22, comma 1) e soltanto al raggiungimento del «minimo di reddito» o del «minimo di volume di affari», di natura professionale, fissati, ogni quinquennio, con delibera del Comitato dei delegati «per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione» (art. 22, commi 2 e 3).

Con l'ultima delibera del 2007, le soglie di reddito e di volume di affari erano state fissate, rispettivamente, in 10.000,00 e in 15.000,00 euro annui.

5.2. – L'individuazione, in concreto, dei destinatari dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 poneva, dunque, il problema se essi andassero identificati esclusivamente nei professionisti che esercitavano un'attività per la quale non era prevista l'iscrizione ad un apposito albo professionale oppure anche nei professionisti che, benché iscritti all'albo ed aventi una cassa previdenziale di riferimento, non avessero, tuttavia, per ragioni reddituali, l'obbligo (o subissero addirittura il divieto) di iscriversi altresì alla cassa medesima, alla quale versavano solo il contributo integrativo, ma non anche quello soggettivo, senza acquisire il diritto alle prestazioni previdenziali propriamente dette.

Al fine di chiarire i dubbi circa l'effettiva portata dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, è intervenuto, con disposizione dichiaratamente di interpretazione autentica, il legislatore.

Con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è stato, infatti, previsto che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 si interpreta

nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata INPS, «sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti ed ordinamenti».

Il legislatore quindi non si è limitato a prevedere che i soggetti tenuti ad iscriversi alla Gestione separata INPS sono quelli che svolgono «attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali», ma ha aggiunto che tale obbligo compete anche a coloro che svolgono «attività non soggette al versamento contributivo agli enti» della categoria professionale di appartenenza.

Nella giurisprudenza di legittimità (a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 18 dicembre 2017, n. 30344 e n. 30345) è prevalsa l'interpretazione, ormai consolidata in una regola di diritto vivente, secondo cui l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, è quello – cosiddetto soggettivo – correlato all'obbligo di iscriversi alla propria gestione di categoria e suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale e non già quello cosiddetto integrativo, che non attribuisce al lavoratore il diritto a prestazioni pensionistiche per gli eventi della vecchiaia, dell'invalidità e della morte (così, segnatamente con riferimento agli avvocati del libero foro, a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 14 dicembre 2018, n. 32508).

Il fondamento di questo principio risiede nell'esigenza di «universalizzazione della copertura assicurativa», espressa dagli artt. 35 e 38 Cost., la quale obbliga lo Stato a prevedere che ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, sia necessariamente collegata un'effettiva tutela previdenziale.

Costituisce, dunque, regola di diritto vivente – assunta come tale anche dal giudice rimettente – quella secondo cui sono obbligati ad iscriversi alla Gestione separata INPS non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio sia subordinato a tale iscrizione, non hanno tuttavia, per ragioni reddituali, l'obbligo di iscriversi alla cassa di previdenza professionale e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo, non anche di quello cosiddetto soggettivo, il solo a cui consegue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 14 gennaio 2021, n. 544).

[*omissis*]

8. – Fondata è invece, nei limitati termini di cui si dirà, la questione sollevata in via subordinata, per effetto della quale è sospettata di illegittimità costituzionale la norma interpretativa introdotta dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'obbligo

degli avvocati del libero foro (non iscritti alla cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980) di iscriversi alla Gestione separata istituita presso l'INPS decorra dalla data della sua entrata in vigore.

8.1. – Il denunciato contrasto della disposizione in esame con l'art. 3 Cost. si fonda sul rilievo che inizialmente si era affermata, nella giurisprudenza di legittimità (per effetto delle sopra ricordate decisioni del 2007 e del 2008), un'interpretazione restrittiva della disposizione successivamente oggetto di interpretazione autentica (l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), nel senso che il suo ambito soggettivo di applicazione sarebbe stato limitato ai professionisti esercenti attività per le quali non era prevista l'iscrizione in albi professionali.

In seguito all'introduzione, nel 2011, di tale disposizione di interpretazione autentica – ma, secondo il giudice rimettente, avente in realtà portata innovativa con effetto retroattivo – l'orientamento giurisprudenziale di legittimità è mutato, così estendendosi l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata anche ai lavoratori autonomi iscritti agli albi professionali, ma non iscritti alla relativa cassa previdenziale.

L'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, secondo l'interpretazione della citata giurisprudenza di legittimità a far tempo dal 2017, avrebbe quindi innovato nell'ordinamento giuridico con effetto retroattivo, ribaltando la precedente interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, così ledendo il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche.

I professionisti in regola con il versamento del contributo integrativo, infatti, facendo affidamento sull'interpretazione restrittiva accolta dalla giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore della disposizione interpretativa, avrebbero maturato la legittima convinzione di non dovere iscriversi alla Gestione separata, orientando in conseguenza le loro scelte in ordine alle modalità e ai limiti di esercizio dell'attività professionale e alla decisione se esercitare, o meno, la facoltà di iscriversi alla cassa categoriale.

Introducendo retroattivamente una disposizione innovativa con l'effetto di neutralizzare e ribaltare una precedente regola, inoltre, il legislatore sarebbe indebitamente intervenuto nel contenzioso in atto tra l'INPS e i professionisti, alterando, in violazione del principio del giusto processo, la "parità delle armi" tra le parti, con conseguente violazione – secondo il giudice rimettente – dell'art. 6 CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

8.2. – Deve innanzi tutto considerarsi, in generale, che una disposizione può qualificarsi di interpretazione autentica quando opera la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e, quindi, sia

suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge.

In tal senso, la disposizione interpretativa si limita ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente. Lo è nel senso che il sopravvenire della disposizione interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano in un precetto normativo unitario (tra le molte, sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018 e n. 525 del 2000).

Questa Corte, sin da epoca risalente, ha riconosciuto che la funzione legislativa può esprimersi talora anche nella interpretazione di precedenti atti normativi, la quale, per il fatto di provenire dallo stesso potere legislativo che ha posto la norma interpretata, si connota come «interpretazione autentica» (sentenze n. 41 del 2011, n. 71 del 2010 e n. 311 del 2009; inoltre tra le più risalenti, sentenza n. 175 del 1974 e già sentenza n. 118 del 1957).

Invece, allorché la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrando tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990).

In tale evenienza, l'autoqualificazione della disposizione come norma di interpretazione autentica, esprime la volontà del legislatore di assegnarle un'efficacia retroattiva, soggetta a scrutinio stretto in sede di sindacato di legittimità costituzionale.

Infatti, il principio di irretroattività della legge, pur ricevendo tutela espressa nella Costituzione in materia penale (art. 25, secondo comma), costituisce pur sempre un principio fondamentale di civiltà giuridica, che deve essere tendenzialmente preservato, in conformità al disposto dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Pertanto, al di fuori della materia penale, pur non essendo precluso al legislatore di emanare norme retroattive, è necessario che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, «attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenze n. 70 del 2020, n. 174 e n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

Ma anche le disposizioni realmente di interpretazione autentica non si sottraggono, sotto altro aspetto, al sindacato di costituzionalità in ragione della generale portata del principio di ragionevolezza, con riguardo specificamente – come ora si viene a dire – alla tutela dell'affidamento in ipotesi sorto nei destinatari delle stesse.

8.3. – Orbene, nella fattispecie in esame può ritenersi innanzi tutto che l'art.

18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, sia una disposizione genuinamente di interpretazione autentica, in quanto il significato da essa espresso, secondo l'interpretazione prevalsa nella giurisprudenza di legittimità a partire dal 2017, poteva ritenersi già contenuto tra i significati plausibilmente espressi dalla disposizione interpretata.

Quest'ultima (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), infatti, per la sua collocazione immediatamente dopo il comma 25, poteva orientare verso l'interpretazione restrittiva, volta a circoscrivere l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata ai lavoratori autonomi esercenti attività per la quale non fosse prevista l'iscrizione in albi od elenchi. Tuttavia la *ratio* della disposizione, mirata all'attuazione del principio di "universalizzazione" della tutela assicurativa, di cui si è più diffusamente detto sopra, al punto 7, accreditava – come certamente plausibile – un'interpretazione più ampia, volta ad estendere l'obbligo a tutti i professionisti che, benché iscritti all'albo e in regola con il versamento del contributo integrativo, non potessero vantare, mediante l'iscrizione alla cassa professionale e il pagamento del contributo soggettivo, la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale nell'ambito della categoria di riferimento.

Questa più ampia interpretazione appariva ulteriormente legittimata dal tenore letterale della disposizione, la quale dichiarava espressamente la finalità di «estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti», finalità che era stata colta ed evidenziata dalla giurisprudenza, in occasione della risoluzione del contrasto sulla questione relativa all'inclusione o meno della Gestione separata INPS tra le forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, per le quali operava il criterio speciale dell'iscrizione nell'assicurazione prevista per l'attività prevalente (Cass., sez. un., n. 3240 del 2010).

Nel recare tale interpretazione qualificata come autentica, l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha, dunque, fatto proprio uno dei significati che la disposizione interpretata poteva già esprimere *ex ante* secondo un criterio di plausibilità, successivamente confermato dalla costante giurisprudenza di legittimità; la norma sospettata di illegittimità costituzionale, pertanto, costituisce disposizione non già innovativa con efficacia retroattiva, bensì di effettiva interpretazione autentica. Essa è sorretta dalla finalità, perseguita dal legislatore, di assicurare – a partire dalla riforma previdenziale del 1995 – una copertura previdenziale anche nell'area non coperta dal regime della cassa categoriale, allorché vi sia l'esercizio dell'attività professionale con carattere di abitudine; finalità che si ricollega all'esigenza, di rilievo costituzionale, di garantire che ai lavoratori siano «assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38, secondo comma, Cost.).

9. – L'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica, che siano realmente tali, può non di meno richiedere che si debba tener conto dell'affidamento scusabile, in precedenza riposto dai destinatari

delle stesse nella interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore.

9.1. – In generale, una volta verificata la genuinità della disposizione di interpretazione autentica, escludendosi che essa abbia in realtà, al di là della sua autoqualificazione, carattere innovativo, si ha – come già osservato – che la norma espressa dalla saldatura della disposizione interpretata e di quella interpretativa è tale fin dall'inizio. Il fatto di aver, in precedenza, confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell'ordinario relativismo delle interpretazioni possibili.

Significativo, in proposito, è che proprio il regime della Gestione separata, qui in esame, è stato oggetto anche di un'altra (pressoché coeva) disposizione di interpretazione autentica – l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito – che ha escluso l'applicazione ad essa del principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente nell'ipotesi di svolgimento contestuale di altra attività per la quale sia prevista l'iscrizione in altra gestione previdenziale dell'INPS.

La giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un., n. 17076 del 2011) e quella di questa Corte (sentenza n. 15 del 2012) hanno riconosciuto la reale natura di disposizione di interpretazione autentica e la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento anche alla (allora dedotta) lesione dell'affidamento, è stata dichiarata non fondata. Ha affermato infatti questa Corte che il ricorso alla disposizione di interpretazione autentica «ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge».

In quel caso, però, non solo vi era stata una pluralità di indirizzi giurisprudenziali, ma anche il legislatore era intervenuto prontamente quando il contrasto pareva avviato a composizione introducendo la disposizione di interpretazione autentica, sicché l'affidamento in una diversa interpretazione era fisiologicamente ricollegabile all'ordinaria esegesi di una qualsiasi disposizione di legge che presenti un margine di opinabilità nella sua lettura.

9.2. – Nella fattispecie in esame, invece, inizialmente la Corte di cassazione – in alcune pronunce precedenti alla censurata disposizione di interpretazione autentica (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 giugno 2006, n. 14069, 16 febbraio 2007, n. 3622 e 22 maggio 2008, n. 13218), pur rese con riferimento all'ipotesi dell'esercizio di attività di lavoro autonomo in assenza dell'obbligo di iscrizione ad albi o elenchi abilitanti – è apparsa univocamente orientata ad affermare un'interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, secondo la quale l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata non avrebbe trovato applicazione nel caso di attività professionale forense, sussistendo già una specifica cassa di previdenza con una relativa

regolamentazione speciale dell'obbligo di iscrizione e di pagamento dei contributi.

L'affidamento in questa interpretazione trovava, quindi, l'avallo della giurisprudenza di legittimità e, in ragione di ciò, assumeva una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività, di cui il legislatore non poteva non tener conto nel momento in cui ha introdotto la disposizione di interpretazione autentica in esame.

Prima di quest'ultima, il comportamento dell'avvocato con un reddito (o un volume d'affari) "sottosoglia", che ometteva di iscriversi alla Gestione separata e che poi sarebbe risultato essere "inadempiente" per effetto della disposizione di interpretazione autentica censurata, trovava però una scusante proprio nei primi arresti della giurisprudenza di legittimità, maturati peraltro in un contesto in cui il regime previdenziale di categoria, centrato sulla regolamentazione della cassa di previdenza forense, aveva carattere di specialità.

Il legislatore, pur fissando legittimamente, con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, un precetto normativo che la disposizione interpretata era fin dall'inizio idonea ad esprimere, avrebbe dovuto comunque tener conto, in questa particolare fattispecie, di tale già insorto affidamento in una diversa interpretazione; ciò, peraltro, in sintonia con un criterio destinato ad affermarsi nell'ordinamento previdenziale.

Infatti, in generale l'art. 116, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ha prescritto che, fermo restando l'integrale pagamento dei contributi, gli enti previdenziali (innanzi tutto, l'INPS), sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, fissano criteri e modalità per la riduzione delle sanzioni civili, tra l'altro, «nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali».

Nella fattispecie in esame l'affidamento dell'avvocato con reddito (o volume d'affari) "sottosoglia", prima dell'entrata in vigore della disposizione di interpretazione autentica, avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e generalizzata tutela *ex lege* per adeguare la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.).

Nell'esercizio della legittima funzione di interpretazione autentica, il legislatore era sì libero di scegliere, tra le plausibili varianti di senso della disposizione interpretata, anche quella disattesa dalla giurisprudenza di legittimità dell'epoca; ma avrebbe dovuto farsi carico, al contempo, di tutelare l'affidamento che ormai era maturato in costanza di tale giurisprudenza.

La *reductio ad legitimitatem* della norma censurata può, quindi, essere operata mediante l'esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica. In tal modo è soddisfatta l'esigenza di

tutela dell'affidamento scusabile, ossia con l'esclusione della possibilità per l'ente previdenziale di pretendere dai professionisti interessati, oltre all'adempimento dell'obbligo di iscriversi alla Gestione separata e di versare i relativi contributi, anche il pagamento delle sanzioni civili dovute per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della norma interpretata e quella della norma interpretativa.

10. – In questi limiti, dunque – assorbita la censura prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con riguardo al parametro interposto dell'art. 6 CEDU – va accolta la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui non prevede che gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore;

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2022.

* * *

Sentenza n. 70/2025 (Pres. Amoroso; Red. San Giorgio)

Considerato in diritto

1. – La Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35 e 41 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012, che, in tema di procedimento disciplinare a carico degli avvocati, dispone che «[d]urante lo svolgimento del procedimento, dal giorno dell'invio degli atti al consiglio distrettuale di disciplina non può essere deliberata la cancellazione dall'albo».

1.1. – Ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione, nell'interpretazione fornitane dalla giurisprudenza di legittimità, assunta a diritto vivente – secondo cui il divieto in questione opera non solo per la cancellazione d'ufficio, ma

anche per quella «volontaria» –, violerebbe, anzitutto, l'art. 2 Cost., perché, imponendo all'avvocato sottoposto ad accertamento disciplinare la permanenza forzata nell'Ordine, ne comprimerebbe la libertà di autodeterminazione e il diritto all'esplicazione della personalità «anche nell'organizzazione professionale ordinistica».

1.2. – La previsione censurata risulterebbe, poi, in contrasto con l'art. 3 Cost. per irragionevolezza, in quanto, per tutto il tempo – incerto, perché «non prevedibile» – necessario alla conclusione del procedimento disciplinare, precluderebbe all'iscritto la possibilità di scegliere liberamente di cancellarsi dall'albo, pur se versi in una situazione di assoluta impossibilità di esercitare la professione.

1.3. – Sarebbe, inoltre, leso il «diritto di libertà del professionista al lavoro» garantito dall'art. 4 Cost., quale «matrice costituzionale fondamentale delle situazioni e dei rapporti che trovano svolgimento nel titolo terzo della parte prima della Carta costituzionale».

1.4. – La disposizione in scrutinio contrasterebbe, altresì, con l'art. 35 Cost., in quanto, imponendo la permanenza nell'organizzazione ordinistica soltanto in funzione dell'«immanente esigenza pubblicistica sottesa all'autogoverno del gruppo professionale», priverebbe di tutela l'avvocato che, versando nell'impossibilità di attendere all'attività professionale, non sia in condizione di esercitare in modo adeguato la difesa tecnica.

1.5. – La stessa previsione violerebbe, infine, l'art. 41 Cost., dal momento che, per effetto del divieto di cancellazione, il professionista sarebbe privato della possibilità di scegliere liberamente di svolgere «un'attività economica socialmente utile», risultandone, altresì, pregiudicata la dignità umana dell'interessato.

2. – All'esame della questione di legittimità costituzionale è opportuno premettere la ricostruzione, anche in senso diacronico, del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la disposizione censurata.

2.1. – Il divieto di cui all'art. 57 della legge n. 247 del 2012, comportando un prolungamento coattivo dell'appartenenza del professionista all'Ordine per il tempo necessario all'accertamento disciplinare, si raccorda con il principio di obbligatorietà dell'iscrizione all'albo degli avvocati. Tale principio, espressione del potere dello Stato «di creare enti a struttura associativa per il raggiungimento e la tutela di fini pubblici» (sentenza n. 120 del 1973), ha origini remote, rinvenendosene la prima enunciazione nell'art. 3, primo comma, della legge 8 giugno 1874, n. 1938 (Che regola l'esercizio delle professioni di Avvocato e Procuratore), a mente del quale «[p]er assumere il titolo e per esercitare le funzioni di avvocato o di procuratore è necessaria la iscrizione nell'albo, formato secondo le disposizioni della presente legge».

Successivamente, con l'introduzione dell'ordinamento corporativo ad opera della legge 3 aprile 1926, n. 563 (Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro), la regola della iscrizione necessaria all'albo fu ribadita, per la classe

forense, dall'art. 1 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore), convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, ai sensi del quale «[n]essuno può assumere il titolo, né esercitare le funzioni di avvocato o di procuratore se non è iscritto nell'albo professionale» e, per gli altri professionisti intellettuali, dall'art. 1 della legge 25 aprile 1938, n. 897 (Norme sull'obbligatorietà dell'iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi).

In seguito, l'art. 2229, primo comma, del codice civile ha enunciato il principio per la generalità degli esercenti le professioni liberali, demandando alla legge la determinazione delle «professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi».

Quindi, con riguardo alla classe forense, l'art. 2, comma 3, primo periodo, della legge n. 247 del 2012 ha ribadito che «[l]'iscrizione ad un albo circondariale è condizione per l'esercizio della professione di avvocato».

2.2. – L'iscrizione all'albo è un atto amministrativo di accertamento costitutivo dello *status* del professionista con efficaci *erga omnes* (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 2 agosto 2002, n. 11541; sezione lavoro, sentenza 4 aprile 1987, n. 3296) e assolve una funzione di pubblicità – dando notizia dei nominativi dei soggetti abilitati all'esercizio della professione – e di certificazione del possesso, da parte degli iscritti, dei requisiti di capacità tecnica e di moralità necessari allo svolgimento dell'attività professionale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 luglio 1977, n. 3235).

Il provvedimento di iscrizione, in particolare, va ricompreso «nella categoria delle autorizzazioni ricognitive, nell'ambito di quei procedimenti che si innestano sulla richiesta del soggetto che aspira a un bene e che [...] si concludono con atti denominati ammissioni» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 24 dicembre 2019, n. 34439).

2.2.1. – In quanto atto di ammissione, l'iscrizione è generalmente revocabile ed è suscettibile di annullamento d'ufficio.

In particolare, ai sensi dell'art. 17, comma 9, della legge n. 247 del 2012, la cancellazione d'ufficio può essere disposta, anche su richiesta del procuratore generale: a) quando venga meno uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione; b) quando l'iscritto non abbia prestato il prescritto impegno solenne senza giustificato motivo entro sessanta giorni dalla notificazione del provvedimento di iscrizione; c) quando venga accertata la mancanza del requisito dell'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione ai sensi dell'art. 21 della medesima legge n. 247 del 2012; d) per gli avvocati dipendenti di enti pubblici, quando sia cessata l'appartenenza all'ufficio legale dell'ente, salva la possibilità di iscrizione all'albo ordinario, sulla base di apposita richiesta.

Lo stesso comma 9 dell'art. 17 prevede, poi, che la cancellazione possa anche essere richiesta dall'avvocato in seguito alla rinuncia all'iscrizione, la quale costituisce estrinsecazione di un diritto potestativo il cui esercizio non è

soggetto a requisiti e condizioni, fatta eccezione per quella dell'assenza di procedimenti disciplinari pendenti.

2.3. – L'iscrizione all'albo comporta l'assoggettamento del professionista al potere di supremazia speciale dell'istituzione ordinistica, di cui la potestà disciplinare costituisce la manifestazione più significativa.

L'Ordine, adottando il codice deontologico – che è fonte secondaria di produzione giuridica (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 3 maggio 2005, n. 9097) –, stabilisce i criteri di conformità dei comportamenti degli iscritti rispetto ai fini che intende perseguire (*ex aliis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 marzo 2005, n. 6213), e, attraverso il potere di vigilanza, ne verifica l'osservanza.

A tale controllo può conseguire l'avvio del procedimento disciplinare che è «dominato da un impulso pubblicistico» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 11 ottobre 2006, n. 21734).

Esso è diretto ad assicurare l'«effettivo adempimento dei doveri inerenti al corretto esercizio dei compiti [...] assegnati» alla categoria professionale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 31 marzo 2023, n. 9114) e tutela sia il prestigio dell'Ordine in presenza di comportamenti idonei a screditarne l'autorevolezza e la credibilità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° dicembre 2014, n. 25369), sia «interessi generali della collettività, garantiti dall'ordinamento e connessi all'esercizio professionale» (sentenza n. 259 del 2019 di questa Corte).

2.4. – Nella cornice normativa e giurisprudenziale fin qui delineata si inserisce l'art. 57 della legge n. 247 del 2012, oggetto di censura, a mente del quale, come si è visto, «[d]urante lo svolgimento del procedimento, dal giorno dell'invio degli atti al consiglio distrettuale di disciplina non può essere deliberata la cancellazione dall'albo».

2.4.1. – Il divieto di cancellazione opera, dunque, dal giorno in cui il Consiglio dell'ordine che abbia ricevuto un esposto o una denuncia o sia venuto comunque a conoscenza di una notizia di illecito disciplinare a carico di un iscritto, dopo averne dato comunicazione all'interessato, invitandolo a presentare deduzioni entro il termine di venti giorni, trasmette gli atti al consiglio distrettuale di disciplina, il quale è competente, in via esclusiva, per ogni ulteriore atto del procedimento (art. 50, comma 4, della legge n. 247 del 2012).

In seguito a tale trasmissione si apre la fase istruttoria pre-procedimentale. Come previsto dall'art. 58, comma 1, della legge n. 247 del 2012, «il presidente del consiglio distrettuale di disciplina provvede senza ritardo a iscrivere in un apposito registro riservato il ricevimento degli atti relativi a un possibile procedimento disciplinare, indicando il nome dell'iscritto a cui gli stessi si riferiscono. Nel caso di manifesta infondatezza ne richiede al consiglio l'archiviazione senza formalità».

Se non viene disposta l'archiviazione, il presidente designa la commissione che deve giudicare e nomina il consigliere istruttore, il quale comunica senza

ritardo al professionista l'avvio dell'istruzione pre-procedimentale, fornendogli ogni elemento utile e invitandolo a formulare per iscritto le sue osservazioni entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, e provvedendo anche ai necessari accertamenti nel termine di sei mesi dall'iscrizione della notizia di illecito disciplinare nell'apposito registro (art. 58, comma 2, della legge n. 247 del 2012).

Conclusa tale fase, il consigliere istruttore propone al consiglio distrettuale di disciplina richiesta motivata di archiviazione o di approvazione del capo di incolpazione, depositando il fascicolo in segreteria (art. 58, comma 3, della legge n. 247 del 2012).

Quindi, ai sensi del successivo art. 59, comma 1, lettera *a*), della legge n. 247 del 2012, il predetto consiglio, nell'ipotesi in cui approvi il capo d'incolpazione, ne dà comunicazione all'incolpato e al pubblico ministero a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

2.4.2. – Una enunciazione del divieto di cancellazione in pendenza di procedimento disciplinare si rinviene anche all'art. 17, comma 16, della stessa legge n. 247 del 2012 (secondo cui «[n]on si può pronunciare la cancellazione quando sia in corso un procedimento disciplinare, salvo quanto previsto dall'articolo 58»), nel quale la clausola di salvezza è riferibile alla possibilità, contemplata, come ricordato, dall'art. 58, comma 1, secondo periodo, della citata legge professionale, che il procedimento disciplinare si chiuda *in limine* con un provvedimento di archiviazione.

2.4.3. – Il medesimo divieto risulta, poi, riprodotto nell'art. 13 del regolamento 21 febbraio 2014, n. 2 (Procedimento disciplinare) – adottato dal CNF ai sensi dell'art. 50, comma 5, della legge n. 247 del 2012 –, a norma del quale «[d]al giorno dell'invio degli atti al Consiglio distrettuale di disciplina e fino alla definizione del procedimento disciplinare non può essere deliberata la cancellazione dell'iscritto dall'albo, dall'elenco o dal registro».

2.5. – Dai lavori preparatori della legge n. 247 del 2012 emerge che, nel corso dell'iter parlamentare, il divieto in questione era stato così formulato: «[n]el caso di cancellazione dall'albo, d'ufficio o a seguito di richiesta dell'avvocato o del praticante avvocato sottoposto a procedimento disciplinare, se già ha avuto luogo l'iscrizione dell'interessato nel registro di cui all'articolo 53, comma 1, tale procedimento rimane sospeso e deve essere ripreso qualora l'avvocato o il praticante avvocato sia nuovamente iscritto. Dalla delibera di cancellazione a quella di nuova iscrizione sono sospesi i termini del giudizio ed i termini di prescrizione» (art. 59 della proposta di legge A.C. n. 3900 approvata dal Senato il 23 novembre 2010).

Il più rigido contenuto del testo normativo, alla fine approvato e confluito nell'art. 57 della legge n. 247 del 2012, ora in scrutinio, rivela la preoccupazione del legislatore di neutralizzare condotte elusive intese ad aggirare, mediante l'istituto della cancellazione volontaria, le esigenze di accertamento della violazione delle regole deontologiche sottostanti alla funzione disciplinare.

2.5.1. – Il contenuto della disposizione censurata ricalca quello dell'art. 37, ottavo comma, del r.d.l. n. 1578 del 1933, che ne costituisce l'antecedente immediato, ai sensi del quale «[n]on si può pronunciare la cancellazione quando sia in corso un procedimento penale o disciplinare».

2.6. – L'orientamento più risalente della giurisprudenza di legittimità individuava la *ratio* del divieto in esame nell'esigenza garantista di impedire che il Consiglio dell'ordine potesse ricorrere, in via di autotutela, alla misura della cancellazione d'ufficio nei confronti di un iscritto il cui comportamento fosse oggetto di accertamento disciplinare (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 ottobre 1993, n. 10382).

Successivamente, a partire dalla citata sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili n. 15406 del 2003, la giurisprudenza di legittimità ha mutato orientamento, attribuendo al divieto in questione portata generale e ritenendolo, pertanto, operante anche quando sia l'avvocato a rinunciare all'iscrizione.

La richiamata pronuncia – decidendo in base alla previgente versione del divieto di cancellazione recata nell'art. 37, ottavo comma, del r.d.l. n. 1578 del 1933 –, ha osservato che tale disposizione non distingue «tra le diverse ipotesi previste nel primo comma, tra le quali è annoverata in modo espresso anche la rinuncia dell'avvocato all'iscrizione, con la conseguenza che anche tale rinuncia non può sottrarsi al divieto emergente dal dettato normativo».

Alla nuova interpretazione del divieto di cancellazione ha dato continuità, con indirizzo costante, la giurisprudenza successiva.

In particolare, la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 16 dicembre 2005, n. 27695, ha evidenziato che il tenore testuale della disposizione in esame «non fornisce, invero, alcun appiglio testuale alla riduttiva tesi interpretativa», sottolineando come il divieto di cancellazione si fondi su due ragioni giuridiche concorrenti, tra le quali «non si configura alcuna incompatibilità, né sul piano giuridico né su quello logico», posto che «all'esigenza di tutelare la posizione del professionista ben si affianca quella di assicurare tutela anche alla credibilità dell'ordine professionale».

2.6.1. – La giurisprudenza del CNF, a propria volta, ha ricondotto il divieto di cui si tratta, riproposto dalla riforma del 2012, a due concorrenti *rationes*, osservando come esso non sia solo sia inteso a tutelare la credibilità dell'Ordine professionale e l'immagine dell'avvocatura, «potenzialmente compromesse o offuscate dalla condotta dell'iscritto sottoposta al giudizio dell'organo disciplinare» (Consiglio nazionale forense, sentenza 15 luglio 2020, n. 119), ma assolvere anche l'«importante e complementare funzione di garanzia nei confronti del professionista vietando la cancellazione anche quale possibile forma di autotutela cui il Consiglio dell'Ordine potrebbe ricorrere nelle ipotesi in cui l'iscritto sia raggiunto da una contestazione disciplinare, compromettendone con ciò le facoltà difensive» (ancora, CNF, n. 119 del 2020).

L'organo di giustizia disciplinare, però, discostandosi dall'orientamento

della giurisprudenza di legittimità, ritiene che il divieto in esame conosca due eccezioni.

La prima concerne le ipotesi di accertamento della carenza, originaria o sopravvenuta, di un requisito necessario all'iscrizione ovvero di una causa di incompatibilità, situazioni, queste, denotanti la sussistenza di un interesse pubblico alla cancellazione, prevalente su quello – parimenti pubblico – sotteso alle disposizioni di cui agli artt. 17, comma 16, e 57 della legge n. 247 del 2012.

L'altra eccezione riguarda, invece, i casi in cui l'istanza di cancellazione si raccordi alla tutela di diritti fondamentali di rilievo costituzionale, come il diritto al lavoro o il diritto alla salute. In tale evenienza prevarrebbe l'interesse del singolo rispetto a quelli pubblici e collettivi espressi dall'ente professionale (*ex aliis*, Consiglio nazionale forense, sentenze 27 dicembre 2023, n. 335, 26 agosto 2020, n. 164 e 19 dicembre 2019, n. 193).

Attraverso questa interpretazione il CNF ha inteso riconoscere «preminenza della tutela di valori ed interessi di primaria importanza dal punto di vista costituzionale, rispetto alla pur legittima esigenza, tutelata dall'ordinamento, di evitare che la cancellazione sottragga l'iscritto alla responsabilità disciplinare» (CNF, sentenza 25 marzo 2023, n. 35).

3. – Tanto premesso, venendo all'esame del merito della questione sollevata, deve, anzitutto, condividersi l'assunto della Corte rimettente secondo il quale la previsione in scrutinio offre una assoluta resistenza a una interpretazione conforme volta a scongiurare le ipotizzate violazioni costituzionali.

L'univoco tenore letterale della disposizione censurata non consente, infatti, di individuare, in via interpretativa, eccezioni alla sua portata, bilanciando le esigenze addotte dal professionista a sostegno dell'istanza di cancellazione con gli interessi, categoriali e superindividuali, che sorreggono la potestà disciplinare.

3.1. – Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012 sono fondate in riferimento agli artt. 2, 3 e 4 Cost.

3.2. – Il divieto in esame mira a scongiurare il rischio che il professionista, rinunciando all'iscrizione, possa vanificare l'iniziativa assunta dagli organi disciplinari dell'Ordine forense.

Un meccanismo siffatto comporta, però, che, per l'intero corso del procedimento disciplinare, l'avvocato che intenda rinunciare all'iscrizione all'albo non possa ottenere la cancellazione ed esercitare i diritti e le libertà di rango costituzionale – come la libertà di revocare l'adesione alla compagine professionale, il diritto di fruire di determinate prestazioni previdenziali o assistenziali e la libertà di intraprendere una diversa attività lavorativa – che si esplicano attraverso la fuoriuscita dall'Ordine o che, comunque, la presuppongono.

3.3. – La disposizione censurata, restringendo, sia pure temporaneamente, la libertà dell'iscritto di autodeterminarsi in ordine alla sua permanenza nell'organizzazione professionale, contrasta, anzitutto, con l'art. 2 Cost.

3.3.1. – È pur vero che questa Corte, nel valutare la legittimità costituzio-

nale del fenomeno ordinistico in riferimento all'art. 18 Cost., ha escluso che la libertà negativa di associarsi sia lesa dall'imposizione di obblighi di appartenenza a un organismo pubblico, evidenziando come tale sistema assicuri «lo strumento meglio idoneo all'attuazione di finalità schiettamente pubbliche, trascendenti la sfera nella quale opera il fenomeno associativo costituito per la libera determinazione dei privati» (sentenza n. 40 del 1982).

Nella giurisprudenza costituzionale è stato anche affermato che non può «disconoscersi il potere dello Stato di creare enti a struttura associativa per il raggiungimento e la tutela di fini pubblici; onde l'obbligo imposto della iscrizione a siffatti enti si pone come limite alla libertà di non associarsi, limite ammesso a tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti» (sentenza n. 120 del 1973).

Il riconoscimento delle associazioni di liberi esercenti una professione mira, infatti, «alla tutela sia dei privati che si avvalgono dell'opera dei professionisti, sia delle stesse classi professionali. E la disciplina giuridica delle libere professioni si basa sulla iscrizione negli albi, che importa la sussistenza di determinati titoli e di altri requisiti, l'uso del potere disciplinare nei confronti degli iscritti, e la salvaguardia degli interessi della categoria» (ancora, sentenza n. 120 del 1973; nello stesso senso, *ex aliis*, sentenza n. 418 del 1996).

3.4. – Tuttavia, nella fattispecie in esame, il divieto si traduce in un *vulnus* alla libertà di autodeterminazione, in quanto l'appartenenza al gruppo professionale viene imposta nonostante sia venuto meno il consenso comunque prestato dall'avvocato all'adesione alla istituzione ordinistica per avere egli perso l'interesse a esercitare la professione ovvero per non avere più la possibilità di farlo.

Alla stregua dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012, tale vincolo non può, infatti, essere reciso neppure quando l'avvocato versi nelle condizioni per accedere alle prestazioni previdenziali o assistenziali, per la cui fruizione la legge richiede l'avvenuta cancellazione dall'albo.

3.4.1. – Giova, al riguardo, ricordare che l'art. 3, secondo comma, della legge n. 576 del 1980 dispone che la corresponsione della pensione di anzianità è subordinata alla cancellazione dall'albo, e la stessa giurisprudenza di legittimità, sia pure con riferimento al previgente regime dettato dal r.d.l. n. 1578 del 1933, ha affermato che la Cassa forense giustamente non riconosce il diritto al pensionamento di anzianità, che presuppone la cessazione di ogni attività professionale, in difetto della comunicazione della cancellazione dall'albo (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 7 febbraio 1998, n. 1311).

Analoga disciplina è dettata, per la pensione di inabilità, dall'art. 4, comma 3, della stessa legge n. 576 del 1980, a mente del quale «[l]a concessione della pensione è subordinata alla cancellazione dagli albi professionali ed è revocata in caso di nuova iscrizione» e dall'art. 73, comma 5, della delibera del Comitato dei delegati della Cassa forense 23 maggio 2024, n. 13 (Regolamento unico della previdenza forense), approvato con nota n. 36/0011063/AVV-L-205 del Mini-

stero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della giustizia, il 27 settembre 2024, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), ai sensi del quale «[l]a concessione della pensione è subordinata alla cancellazione dagli Albi professionali forensi ed è sospesa in caso di nuova iscrizione agli stessi, fatto salvo il diritto della Cassa a ripetere i ratei di pensione corrisposti dalla data della reinscrizione».

3.5. – Il divieto in scrutinio contrasta anche con l'art. 4 Cost., in quanto incide in maniera sproporzionata sulla libertà di lavoro dell'avvocato che richieda di cancellarsi dall'albo avendo intenzione di cessare l'esercizio della professione, ed eventualmente intraprendere una diversa attività lavorativa al cui svolgimento sia di ostacolo l'appartenenza all'istituzione ordinistica.

3.5.1. – Il precetto costituzionale suindicato «riconosce al cittadino un diritto alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, come un mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse allo sviluppo della sua personalità; un diritto presidiato dal divieto di creare e di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti a tale libertà o che tale libertà direttamente o indirettamente rinneghino» (sentenza n. 61 del 1965).

3.5.2. – Nel caso di specie, la libertà, anche negativa, di lavoro risulta esposta a un sacrificio la cui durata non è prevedibile, non essendo prescritto un termine per la conclusione del procedimento amministrativo davanti al consiglio distrettuale di disciplina, né, tanto meno, per la definizione della eventuale fase giurisdizionale davanti al CNF e alle sezioni unite della Corte di cassazione.

A tale riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha sottolineato che «il procedimento disciplinare di primo grado ha sì natura amministrativa, ma speciale, in quanto disciplinato specificamente dalle norme dell'Ordinamento forense, che non contengono termini perentori per l'inizio, lo svolgimento e la definizione del procedimento stesso [...] all'infuori di quelli posti a tutela del diritto di difesa, nonché di quello di prescrizione dell'azione disciplinare» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 ottobre 2020, n. 23593).

3.6. – È pur vero che, come questa Corte ha più volte chiarito, la libertà di scelta dell'attività lavorativa – sebbene costituisca un «fondamentale diritto di libertà della persona umana» (sentenza n. 45 del 1965; nello stesso senso, sentenza n. 108 del 1994) – non è lesa da limitazioni poste dalla legge a tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali, dal momento che «ogni libertà trova contemperamenti al contatto di sfere concorrenti, che siano ugualmente meritevoli di protezione costituzionale» (ancora, sentenza n. 61 del 1965).

3.6.1. – Come già evidenziato, il congegno normativo in esame è strumentale al proficuo svolgimento della verifica della conformità della condotta del

professionista ai precetti deontologici e, quindi, al corretto esercizio dell'azione disciplinare.

Tale potere è, a sua volta, funzionale alla protezione di interessi che trascendono la dimensione interna della categoria professionale per attingere valori primari della persona.

Infatti, la funzione disciplinare ordinistica non solo è orientata a salvaguardare il decoro, la dignità, il prestigio e l'integrità etica della categoria, di cui è depositario il gruppo organizzato, ma, assicurando «il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione» (sentenza n. 259 del 2019), tutela, altresì, l'affidamento che la collettività ripone nell'avvocato, il cui patrocinio costituisce necessario strumento per l'esercizio effettivo del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

3.7. – Tutto ciò considerato, deve, tuttavia, rilevarsi che, tra le diverse misure idonee a realizzare il pur legittimo fine del compiuto svolgimento dell'accertamento disciplinare, il divieto di cui all'art. 57 della legge n. 247 del 2012 non costituisce quella che restringe nel modo minore la libertà del professionista.

3.7.1. – Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti perché una disposizione limitativa di un diritto protetto dalla Costituzione possa ritenersi legittima non è sufficiente che la misura dalla stessa disposta risulti idonea a dare attuazione a un altro interesse meritevole di analoga protezione, dovendo essa rispettare il canone di proporzionalità e di adeguatezza, in forza del quale le finalità pubbliche devono essere realizzate con la minore incidenza possibile sulle libertà individuali (*ex aliis*, sentenza n. 20 del 2019).

Il sindacato di ragionevolezza sulle scelte legislative deve, dunque, avvalersi anche «del cosiddetto test di proporzionalità, che “richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenza n. 1 del 2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014)» (ancora, sentenza n. 20 del 2019; nello stesso senso, *ex aliis*, sentenze n. 33 del 2025 e n. 88 del 2023).

3.8. – Ebbene, la disposizione censurata non supera tale vaglio, in quanto non impone, come già sottolineato, la misura meno restrittiva possibile dei diritti fondamentali in potenziale tensione, così ponendosi in contrasto altresì con l'art. 3 Cost.

Le soluzioni normative alternative a quella in scrutinio vanno individuate attraverso un adeguato bilanciamento dei contrapposti interessi al completamento dell'accertamento disciplinare, da un lato, e alla tutela della libertà di autodeterminazione e di lavoro del professionista, dall'altro: interessi parimenti

meritevoli di adeguata valorizzazione e non comprimibili in misura eccessiva (ancora, sentenza n. 20 del 2019).

3.8.1. – Difatti, tra le misure idonee a garantire, con minor sacrificio per l'iscritto, la conservazione della potestà sanzionatoria dell'Ordine forense – e, quindi, maggiormente capaci di contemperare in modo equilibrato gli interessi in conflitto –, potrebbe ipotizzarsi, come segnalato dalla stessa Corte rimettente, la previsione di una causa di sospensione del termine di prescrizione dell'azione disciplinare per l'ipotesi in cui l'avvocato sottoposto ad accertamento disciplinare rinunci all'iscrizione all'albo.

È appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 56, comma 1, della legge n. 247 del 2012, l'azione disciplinare si prescrive nel termine di sei anni dal fatto, ma, come previsto dal comma 3 della medesima disposizione, tale termine è interrotto dalla comunicazione all'iscritto della notizia dell'illecito nonché dalla notifica della decisione del consiglio distrettuale di disciplina e della sentenza pronunciata dal CNF su ricorso.

Il comma 3 dispone, inoltre, che «[d]a ogni interruzione decorre un nuovo termine della durata di cinque anni. Se gli atti interruttivi sono più di uno, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi, ma in nessun caso il termine stabilito nel comma 1 può essere prolungato di oltre un quarto».

Infine, nello stesso comma 3, viene puntualizzato che nel calcolo del termine di prescrizione «[n]on si computa il tempo delle eventuali sospensioni».

3.8.2. – Un analogo meccanismo diretto a scongiurare la vanificazione dell'azione disciplinare in caso di cancellazione dell'interessato dall'albo si rinviene nei lavori preparatori relativi alla legge n. 247 del 2012 e, in particolare, nella proposta di legge, sopra ricordata, in base alla quale, in caso di cancellazione dall'albo – d'ufficio o su richiesta dell'iscritto – il procedimento disciplinare pendente «rimane sospeso e deve essere ripreso qualora l'avvocato o il praticante avvocato sia nuovamente iscritto. Dalla delibera di cancellazione a quella di nuova iscrizione sono sospesi i termini del giudizio ed i termini di prescrizione» (art. 59 della proposta di legge A.C. n. 3900 approvata dal Senato il 23 novembre 2010).

3.8.3. – Ancora, una soluzione normativa idonea a evitare che la fuoriuscita dell'avvocato dall'organizzazione professionale possa frustrare l'esercizio della potestà disciplinare potrebbe essere quella, rinvenibile nell'ordinamento del pubblico impiego, della espressa previsione della sopravvivenza del procedimento disciplinare nonostante le dimissioni o il collocamento in quiescenza del dipendente incolpato, sia pure al ricorrere di specifiche condizioni e limitatamente agli effetti compatibili con la cessazione del rapporto di servizio. Emblematiche, al riguardo, sono le ipotesi contemplate dall'art. 55-*bis*, comma 9, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – ai sensi del quale il procedimento disciplinare non si estingue se per l'infrazione commessa sia prevista la sanzione del licenziamento o comunque sia stata disposta la sospen-

sione cautelare dal servizio, ancorché, in tal caso, le determinazioni conclusive vengano assunte ai soli fini degli effetti giuridici ed economici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro – e dall'art. 118 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), secondo il quale «[q]ualora nel corso del procedimento disciplinare il rapporto d'impiego cessi anche per dimissioni volontarie o per collocamento a riposo a domanda, il procedimento stesso prosegue agli effetti dell'eventuale trattamento di quiescenza e previdenza».

3.8.4. – Va poi rammentato che, nell'ambito della disciplina notarile, lo svolgimento del procedimento disciplinare a carico del notaio non è impedito dalla dispensa dal servizio per rinuncia disciplinata dall'art. 31 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili).

Secondo la ricostruzione offertane dalla giurisprudenza di legittimità, la dispensa volontaria incide, infatti, unicamente sul concreto esercizio delle funzioni notarili e non sullo *status* di notaio, che, una volta conseguito, permane, seppure in uno stato di quiescenza. Da ciò consegue che la dispensa per rinuncia che intervenga in pendenza del giudizio di impugnazione di un provvedimento disciplinare a carico del notaio e, comunque, prima del passaggio in giudicato della pronuncia sulla sanzione disciplinare, «non comporta la cessazione della materia del contendere e, quindi, l'inammissibilità dell'impugnazione per sopravvenuto difetto d'interesse, in considerazione dell'incidenza di detta sanzione su posizioni inerenti al quiescente *status* del notaio dispensato per rinuncia» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 12 novembre 2018, n. 28905; negli stessi termini Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 5 marzo 2025, n. 5848).

3.9. – Ma non spetta a questa Corte indicare la soluzione più idonea a bilanciare gli interessi in conflitto, rientrando nella discrezionalità del legislatore la scelta dello strumento a tal fine più adeguato.

Non si può tuttavia trascurare di sottolineare che l'ablazione del precetto all'origine dell'accertato *vulnus* costituzionale determina un vuoto normativo al quale il legislatore potrà porre rimedio attraverso un congegno meno restrittivo della libertà dell'avvocato ma, comunque, idoneo a garantire la conservazione dell'azione disciplinare almeno per il caso in cui il professionista incolpato, dopo avere ottenuto la cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare, chieda di essere nuovamente iscritto all'albo ai sensi dell'art. 17, comma 15, della legge n. 247 del 2012.

In attesa dell'intervento del legislatore, alla stregua della disciplina che residua alla rimozione dell'art. 57 della stessa legge n. 247 del 2012, la cancellazione dall'albo non può che comportare l'estinzione del procedimento disciplinare intrapreso.

All'estinzione del procedimento non si correla, però, il venir meno della pretesa sanzionatoria nascente dal fatto contestato, con la conseguenza che, nel

caso in cui il professionista, successivamente alla cancellazione, chieda di essere iscritto, la stessa azione disciplinare, ove non ancora prescritta, può – e anzi deve – essere nuovamente esercitata dai competenti organi in relazione agli stessi fatti che avevano determinato l'attivazione dell'originario procedimento disciplinare.

È dunque necessario che, nelle more dell'intervento legislativo, gli organi professionali competenti vigilino con il massimo rigore affinché non siano consentite pratiche abusive che determinino l'aggiramento del segnalato principio di conservazione dell'azione disciplinare.

4. – In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012 per contrasto con gli artt. 2, 3 e 4 Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

5. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve, infine, essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'art. 17, comma 16, della legge n. 247 del 2012, il cui contenuto normativo riproduce quello dell'art. 57 della stessa legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 16, della legge n. 247 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2025.

2.3. Commercialisti, ragionieri e periti commerciali

SENTENZA N. 766/1988 (PRES. SAJA; RED. E. GALLO)

Professioni – Dottori commercialisti – Emissione di mandato di cattura a carico del professionista – Sospensione di diritto dall'esercizio della professione – Cessazione della sospensione quando venga concessa la libertà provvisoria – Omessa previsione

Decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1067 (Ordinamento della professione di dottore commercialista), art. 39, commi primo, lett. c), e quarto

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 158/1990 (PRES. SAJA; RED. E. GALLO)

Professioni – Dottori commercialisti – Sanzioni disciplinari – Radiazione dall'albo o dall'elenco – Applicazione *de iure* in caso di condanna penale per alcuni reati

Decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1067 (Ordinamento della professione di dottore commercialista), art. 38

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 2/1999 (PRES. GRANATA; RED. SANTOSUOSSO)

Professioni – Ragionieri e periti commerciali – Iscritti che abbiano riportato condanna penale per alcuni tipi di reato (appropriazione indebita e bancarotta fraudolenta) – Automatica radiazione dall'albo

Decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1068 (Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale), art. 38

Costituzione, art. 3 (eguaglianza e proporzionalità)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Venendo al merito della questione, devono essere espressi innanzitutto alcuni rilievi in ordine sia alla norma impugnata che ai parametri costituzionali indicati.

Quanto alla norma, va rettificato un manifesto errore materiale in cui incorre l'ordinanza. Sta bene, infatti, il primo comma, lettera *c*, dell'art. 39 impugnato, ma non il terzo comma. Ciò che l'ordinanza ritiene costituzionalmente incompatibile è il fatto che, nell'ipotesi di cui alla lettera "*c*" citata (emissione di un mandato o di un ordine di cattura), la durata della sospensione di diritto dall'esercizio della professione non sia soggetta a limiti di tempo: ma questo è previsto nel quarto e non nel terzo comma dell'art. 39. In quest'ultimo, invece, è contemplata la sospensione facoltativa, per le ipotesi in cui si renda necessario salvaguardare la dignità ed il decoro professionale, che nulla ha a che vedere con la questione sollevata. Si tratta, perciò, di una semplice svista nella numerazione dei commi che può essere de plano rettificata dalla Corte.

In ordine, poi, ai parametri costituzionali cui l'ordinanza fa riferimento, deve dirsi che soltanto in ordine all'art. 3 Cost. è stata espressa una sia pur succinta motivazione.

Ben è vero che l'ordinanza stessa, là dove dà inizio all'esposizione della questione sollevata dal Consiglio Nazionale dell'ordine, fa un accenno al principio di non colpevolezza dell'imputato: in realtà, poi, la motivazione lascia cadere lo spunto, in ordine al quale non esiste alcun ulteriore riferimento. Senza rilevare, peraltro, che, comunque, quel principio sarebbe previsto nel secondo e non nel terzo comma dell'art. 27 Cost. Infine, nulla assolutamente è detto in ordine ai parametri di cui agli art.li 18 e 39 Cost.

La Corte, pertanto, dovrà prendere in considerazione la questione esclusivamente sotto il profilo dell'art. 3 Cost.

3. – L'art. 39 impugnato prevede sicuramente nel primo comma ipotesi di sospensione cautelare obbligatoria, dato che si tratta di "sospensione di diritto", promanante direttamente dalla legge, che il Consiglio dell'Ordine si limita a "dichiarare", come è detto nel secondo comma. Non si vede, perciò, come si possa fare questione di una sua eventuale natura facoltativa.

Ma l'obbligatorietà della sospensione di diritto non comporta di per se stessa anche la conseguenza che essa sia destinata a durare sino alla sentenza che conclude definitivamente il giudizio.

È, infatti, pacifico per tutti che, venendo a cessare la causa che comporta la sospensione di diritto, il competente organo disciplinare ha facoltà di prendere in esame la posizione del sospeso, sia – se lo ritenga – per riammetterlo alle funzioni, sia per confermarne la sospensione in piena autonomia dalla forza vincolante della norma che ne aveva disposto la sospensione *ex lege*.

Nel caso di specie, la facoltà è prevista dal terzo comma dell'art. 39.

La questione, perciò, sul piano della giurisdizione ordinaria, è stata tutta incentrata nello stabilire quando si debba ritenere verificata la cessazione della causa di sospensione *ex lege*: nella specie, trattandosi del mandato di cattura di cui alla lettera *c*) del primo comma, si controverte circa gli effetti della concessione della libertà provvisoria sull'ulteriore efficacia del mandato stesso.

E poiché, come subito vedremo, la giurisprudenza accoglie soluzioni contrastanti a seconda che si tratti di pubblico impiegato o di libero professionista, l'ordinanza di rimessione dubita che le situazioni conseguenti a quel contrasto abbiano a pregiudicare il principio di uguaglianza dei cittadini.

L'ordinanza, però, propone anche un raffronto fra la situazione concernente la sospensione amministrativa – sia pure *ex lege* – com'è quella di specie, e la sospensione derivante dall'applicazione provvisoria di pene accessorie ai sensi degli art.li 30 e 31 cod. pen.

Per tal modo, in definitiva, da una parte viene prospettata una questione di uguaglianza interna fra cittadini sottoposti a misure cautelari di natura amministrativa, e, dall'altra, una questione esterna rispetto a coloro che vengono sottoposti sostanzialmente alla stessa sospensione, ma ad opera del giudice, e perciò in sede giudiziaria.

4. – Il contrasto giurisprudenziale cui si è accennato si è così profilato.

La Corte di Cassazione ha osservato che la concessione della libertà provvisoria non determina la caducazione dell'ordine di cattura perché, a differenza della revoca, “lascia integri gli addebiti” e l'imputato liberato provvisoriamente resta in istato di soggezione, dato che gli possono essere imposti obblighi e condizioni. Né avrebbe pregio la considerazione secondo cui, per riportare l'imputato in cattività, necessita l'emissione di un nuovo mandato di cattura (segno evidente che il precedente avrebbe perduto ogni efficacia) perché – secondo la Cassazione – il nuovo mandato null'altro sarebbe che il “mezzo tecnico” per ridurre nuovamente in vincoli l'imputato, ma pur sempre un mezzo che presuppone il mandato originario. Ne deriva che la sospensione di diritto, conseguente al mandato di cattura, resterà ferma nonostante la libertà provvisoria, potendo cessare soltanto se il mandato venga revocato o annullato o sostituito con un mandato di comparizione.

Di contrario avviso il Consiglio di Stato che, rilevando come la sospensione di diritto dell'impiegato sia collegata unicamente all'emissione di un mandato di cattura, indipendentemente dal titolo dei reati o dalla loro gravità o dalle ragioni processuali che possono avere suggerito il provvedimento, ne deduce che “la concessione della libertà provvisoria incide sulla preesistente situazione di collegamento tra mandato di cattura e sospensione di diritto e, pur restando fermi gli effetti prodotti dal mandato di cattura, determina l'impossibilità di ulteriori effetti processuali e produce quindi, una situazione che implica una valutazione di merito”. Conseguentemente, il Ministro ben può riammettere l'impiegato in servizio.

A questo punto la Cassazione, che si è pronunciata per ben due volte a

Sezioni Unite civili (1983 e 1986), nella seconda decisione, e nel manifesto intento di attenuare il contrasto, ha giudicato plausibile la soluzione adottata dal Consiglio di Stato in quanto quella del professionista libero e quella del pubblico impiegato sarebbero situazioni diverse. Quest'ultimo, infatti, essendo soggetto al diretto ed immediato controllo del superiore gerarchico, potrebbe comprensibilmente essere riammesso in servizio, in caso di libertà provvisoria, anche perché nei suoi confronti possono ipotizzarsi "provvedimenti più articolati ed improntati anche a valutazioni di merito".

Il professionista, al contrario, non solo non sarebbe soggetto ad analoghi controlli ma, per di più, esercita una professione, subordinata ad abilitazione e ad iscrizione ad albo, che rende obbligatorio ai cittadini avvalersi della sua opera per determinati fini.

Il giudice *a quo*, respingendo – come già si è rilevato – talune contrarie argomentazioni di parte privata, si è attenuto all'opinione della Corte regolatrice. Ma, a quel punto, ha ritenuto che il trattamento diverso e deteriore che, attraverso siffatte interpretazioni, viene a ricevere il cittadino libero professionista rispetto al pubblico impiegato, venga a risultare incompatibile con il principio di cui all'art. 3 Cost.

Per verità, come si è visto, la Corte di Cassazione ha giustificato il divario affermando che si tratta di situazioni diverse: il che, secondo consolidato indirizzo di questa Corte, dovrebbe escludere l'incompatibilità costituzionale.

Ora, a parte che le considerazioni svolte in proposito dalla Corte di Cassazione non apparirebbero, comunque, esaustive (anche i professionisti sono soggetti al controllo di un organo di vigilanza deontologica e disciplinare, e il cittadino, peraltro, non è costretto a rivolgersi proprio a quel professionista, nonostante l'obbligo di conferire il mandato professionale a chi è abilitato ed iscritto all'albo), sta di fatto che il punto non è questo. Non si tratta, infatti, di trovare ragioni di opportunità per giustificare un possibile diverso trattamento nei confronti del pubblico impiegato rispetto al libero professionista, perché il problema è a monte ed è di diritto processuale penale.

La sospensione di diritto (tanto del pubblico impiegato quanto del libero professionista), che consegue all'emissione di un ordine o mandato di cattura, resta in vigore anche se viene concessa la libertà provvisoria? Questo era il quesito di fondo che però – come appare anche dalle decisioni contrastanti dei due Organi delle magistrature superiori – implicava la risoluzione dell'ulteriore quesito che sta alla base del primo: la concessione della libertà provvisoria influisce o non sull'ulteriore vigenza del mandato di cattura? Essendo, infatti, la sospensione di diritto collegata per ambo le situazioni all'emissione di quel mandato, è alla sorte di quest'ultimo che la sospensione di diritto è ancorata.

In altri termini, si tratta di un problema concernente i rapporti fra l'istituto della libertà provvisoria e quello del mandato di cattura, sulla cui soluzione non possono certo interferire considerazioni di opportunità attinenti all'una o

all'altra delle categorie di soggetti: che la legge, peraltro, disciplina, per questo riguardo, in modo uniforme.

Qualunque sia la risposta che si dà al quesito, essa non può non riguardare ugualmente tutti i cittadini che versino in quella stessa situazione giuridica (sospensione di diritto a seguito di emissione di mandato di cattura).

5. – È indispensabile, quindi, a questo punto, affrontare il contrasto giurisprudenziale. È ben noto come all'interno del *novum* che la Costituzione ha instaurato nel rapporto cittadino-Stato, libertà-autorità, vi è il riconoscimento di diritti fondamentali dell'uomo *ex art.2 Cost.* Di questi sicuramente – comunque si voglia intendere la portata di quella formula – la libertà personale è primaria ed essenziale espressione, così come poi particolarmente descritta e disciplinata dagli art.li 13 e seguenti.

Ciò comporta che – giusta quanto si va prospettando nel progetto preliminare del nuovo codice di procedura penale (ma già si evince da numerose modifiche dell'attuale codice) – la libertà personale dell'uomo, quale bene fondamentale inviolabile, mal s'adatta al concetto di "provvisorietà" così come configurato nel processo del tramontato ordinamento. Ché, anzi semmai, la Costituzione, prevedendo che la libertà possa essere eccezionalmente ristretta soltanto dall'autorità giudiziaria nei casi e nei modi previsti dalla legge, assegna proprio al provvedimento restrittivo del giudice carattere di manifesta provvisorietà rispetto a quell'inviolabile diritto.

Nello spirito di tale nuova concezione, appare arduo allora persistere nel ritenere che, riattribuita al cittadino la libertà compressa dal mandato di cattura, quest'ultimo provvedimento continui tuttavia a spiegare effetti in ordine alla libertà stessa. Che il giudice possa sottoporre la riacquistata libertà a limiti e condizioni è esatto, ma questi promanano direttamente dalla nuova ordinanza del giudice e non dal precedente mandato di cattura.

Al quale proposito, non può bastare una risposta puramente formale a superare il rilievo secondo cui tanto poco è incidente il mandato di cattura sulla libertà riottenuta dall'imputato che, per togliergliela nuovamente, occorre poi l'emissione di altro mandato.

Non può essere considerato, infatti, quale mero "mezzo tecnico", un provvedimento formale che ha nel codice processuale una sua precisa fisionomia sostanziale ed è disciplinato da rigorose condizioni. Nella specie, poiché la cosiddetta "libertà provvisoria" è concessa con ordinanza, e tutte le ordinanze del giudice sono motivatamente revocabili, se davvero fosse tuttora efficace e valido il precedente mandato – quasi fosse semplicemente rimasto sospeso nei suoi effetti – basterebbe la revoca di quell'ordinanza per far riprendere vigore al mandato di cattura. Il legislatore, invece (persino il legislatore degli anni '30), esige che sia emesso un nuovo mandato, con ciò dimostrando che non si tratta di un semplice ricorso ad un "mezzo tecnico", ma dell'esigenza di uno strumento indispensabile sul piano sostanziale, ed oggi anche nell'area dell'art.13,

secondo comma, Cost., per privare nuovamente il cittadino del suo bene fondamentale.

La controprova si ha nell'ultima parte dell'art. 277 cod. proc. pen. dove è prevista appunto la "revoca della libertà provvisoria concessuta nell'istruttoria o nel giudizio "quando intervenga condanna, in primo grado o in appello, per un delitto che importi mandato di cattura obbligatorio. Ebbene, nonostante la revoca dell'ordinanza, il legislatore esige che venga emesso "all'uopo mandato di cattura".

È vero, invece, – come, del resto, riconosce anche il Consiglio di Stato – che il titolo precedente conserva qualche suo effetto, ma non certo sulla libertà dell'imputato. Si tratta, infatti, del valore di contestazione dell'accusa che può essere ottenuto tanto mediante il mandato di cattura quanto mediante l'emissione di mandato di comparizione. Perciò coglie nel vero la Corte di Cassazione quando rileva che, a differenza del mandato di cattura revocato per carenza o insufficienza degli indizi, la semplice restituzione a libertà "lascia integri gli addebiti". Ma anche il mandato di comparizione li lascia integri, e tuttavia la Cassazione riconosce che, quando esso venga sostituito al mandato di cattura, quest'ultimo viene caducato. Il che dimostra in modo lampante che la persistenza degli addebiti è effetto diverso dall'ulteriore incidenza del mandato sulla riconquistata libertà dell'imputato.

Ma nemmeno può essere condivisa l'altra spiegazione offerta dalla sentenza delle Sezioni Unite a proposito della negata equivalenza fra concessione della libertà provvisoria e revoca del mandato di cattura "perché quest'ultimo si fonda sull'imputazione, ed in relazione a questa determina la sospensione di diritto".

La legge in esame, infatti (come, del resto, quella concernente il pubblico impiegato), non fa alcun riferimento all'imputazione, nemmeno attraverso la distinzione fra mandato di cattura obbligatorio o facoltativo, né si riferisce all'una o all'altra situazione processuale che legittima il mandato. La sospensione di diritto è, invece, collegata al solo fatto che un qualsiasi mandato di cattura venga emesso, indipendentemente dal titolo del reato.

Deve, anzi, rilevarsi che, se l'emissione di un mandato di comparizione non comporta lo stesso effetto, quantunque esso pure presupponga un'imputazione e la pendenza di un processo penale, ciò sta evidentemente a significare che è proprio e soltanto alla mera privazione della libertà personale che il legislatore riconnette così pregnante valore da rendere automatica la sospensione.

Da tutto ciò discende che, ripristinata la situazione di libertà, la sospensione di diritto non ha più ragione di persistere, salvo i provvedimenti facoltativi che gli organi disciplinari ritengano tuttavia di assumere.

6. – Quanto sopra trova conforto anche nel confronto che il giudice *a quo* instaura fra la sospensione *ex art.* 39 impugnato e la interdizione temporanea della professione ai sensi degli art.li 30 e 31 cod. pen. Si tratta di quella questione di uguaglianza di cui s'è detto al n. 2, e che si è definita esterna in

quanto non assume a *tertium comparationis* altro provvedimento di autorità amministrativa ma bensì quello analogo dell'autorità giudiziaria.

In realtà il Tribunale rimettente, anche se non lo cita, intende riferirsi all'art. 140 del codice penale che consente al giudice, durante l'istruzione, nei procedimenti per reati per i quali, in caso di condanna, può essere applicata una pena accessoria, di disporre l'applicazione in via provvisoria. In tal caso, come è stato deciso da questa Corte (sent. 27 marzo 1969 n. 78), nonostante la denominazione di pene accessorie, in realtà, tenendo conto delle finalità e dei caratteri che contrassegna quei provvedimenti di provvisoria applicazione, il giudice fa luogo a misure cautelari. Questa esatta definizione della Corte ha trovato conferma nelle modifiche apportate all'art. 140 cod. pen. dall'art. 124 della l. 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale). Mentre, infatti, il testo originario non richiedeva altra condizione se non una semplice previsione di condanna comportante la pena accessoria, sicché la dottrina vi aveva ravvisato una vera e propria anticipazione della pena (come probabilmente era negli intendimenti del legislatore dell'epoca), a seguito dell'interpretazione adeguatrice di questa Corte il legislatore del 1981 ha decisamente ancorato il provvedimento ad esigenze processuali istruttorie, o di impedimento di ulteriori conseguenze dell'attività criminosa. Così ridimensionata, non può esservi più alcun dubbio che l'interdizione dalla professione o dal pubblico ufficio, che il giudice istruttore può provvisoriamente applicare, abbia oggi, in virtù dello stesso disposto normativo, identica natura della sospensione *ex* art. 39 impugnato (o dell'art. 91 T.U. 10-1-1957): quella, cioè, di misura cautelare.

Ora, è ben vero che, nella specie, si tratta della sospensione di diritto, voluta dallo stesso legislatore in presenza di determinate situazioni, mentre il provvedimento *ex* art. 140 cod. pen. è rimesso al prudente apprezzamento del giudice.

Deve, però, osservarsi che, per l'ipotesi di cui alla lettera c), che è quella in esame, la sospensione è collegata all'emissione di un mandato di cattura, per la quale emissione il giudice deve tener conto (art. 254, co. secondo, cod. proc. pen.), oltre ad altri elementi, anche di quelli stessi che legittimano l'applicazione provvisoria di pene accessorie *ex* art. 140 cod. pen. Sicché il legislatore, nel disporre la sospensione di diritto, ha considerato le valutazioni che il giudice ha operato per l'emissione del mandato di cattura. E va da sé che ciò è tanto più implicito là dove la legge, a causa della gravità del reato, impone l'emissione del mandato di cattura presumendo l'esistenza dei detti elementi.

Ma quando la libertà provvisoria viene concessa, fosse o non obbligatoria la cattura, il giudice, ai sensi del terzo comma dell'art. 277 cod. proc. pen., ha già escluso che vi ostino ragioni processuali e anche che l'imputato, in relazione alla sua personalità e alle circostanze del fatto, una volta lasciato libero possa commettere reati che pongano in pericolo le esigenze di tutela della collettività. In altri termini, la concessione della libertà provvisoria presuppone l'esistenza ormai di una situazione che non consentirebbe al giudice di applicare provvisoriamente la pena accessoria dell'interdizione dalla professione.

Appare allora evidente il trattamento deteriore che il professionista viene a ricevere dal provvedimento amministrativo di sospensione *de jure ex art. 39* impugnato, rispetto a quello giudiziario *ex art. 140 cod. pen.*, ove ci si attenga all'interpretazione che ne dà la Corte di Cassazione. Nonostante la libertà provvisoria, dovrebbe rimanere fermo, e senza limiti di tempo, un provvedimento che il giudice istruttore non potrebbe più assumere perché ormai cessate le condizioni che lo avrebbero legittimato, e che comunque avrebbe una durata limitata nel tempo se lo assumesse, ed in ogni caso sarebbe impugnabile per ben due gradi di giudizio (Sezione Istruttoria e Cassazione: art. 301, terzo comma, cod. proc. pen.).

Anche sotto questo riguardo, dunque, non è razionale che un provvedimento amministrativo riguardante la persona, che ha la stessa natura e si basa sulle stesse situazioni per le quali è previsto analogo provvedimento giudiziario, non offra al cittadino almeno le stesse garanzie di durata e di impugnabilità.

La proposta questione è, quindi, fondata e va accolta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, primo co., lettera c, e quarto comma, del d.P.R. 27 ottobre 1953 n. 1067 (Ordinamento della professione di dottore commercialista) nella parte in cui non prevede che la sospensione di diritto abbia a cessare quando venga concessa la libertà provvisoria.

Così deciso in Roma, in Camera di Consiglio, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 22 giugno 1988.

* * *

Sentenza n. 158/1990 (Pres. Saja; Red. E. Gallo)

Considerato in diritto

1. – Lamenta la Corte d'Appello di Firenze che al dottore commercialista, condannato per uno dei delitti indicati nell'art. 38 del d.P.R. n. 1067 del 1953 (Ordinamento della professione di dottore commercialista), debba essere inflitta *de jure* la radiazione, senza alcuna possibilità di valutare la condotta dell'imputato perché non è prevista l'apertura del procedimento disciplinare.

Situazione incompatibile con l'art. 3 della Costituzione perché impedisce di calibrare con gradualità ai diversi fatti illeciti la sanzione più adeguata, consentendo di distinguere tra illeciti non eguali.

A sostegno si invoca l'ormai ben nota sentenza di questa Corte n. 971 del 1988 che ha dichiarato illegittima la destituzione di diritto nell'ambito del pubblico impiego. Tanto più, perciò, il principio deve valere per le libere professioni, ben più allarmante essendo la lesione del prestigio e della credibilità

di un pubblico impiegato rispetto ad analoga situazione concernente il libero professionista.

La difesa privata ha fatto inoltre rilevare che il principio di eguaglianza è violato anche in relazione al trattamento usato nei confronti della categoria degli avvocati e procuratori, per i quali la sanzione di diritto è limitata a poche ipotesi: e ciò nonostante la ben diversa posizione istituzionale a questi attribuita nel campo dell'Amministrazione della Giustizia.

2. – La questione è fondata. Il precedente di questa Corte invocato dall'ordinanza ha successivamente trovato un seguito specifico nella sentenza n. 40 del 1990 che ha delegittimato sospensione e destituzione di diritto nel campo della professione notarile, alla quale sicuramente sono affidate in esclusiva funzioni pubblicistiche che certo non competono ai dottori commercialisti. Ivi la Corte rilevava l'inderogabilità "che il principio di proporzione, che è alla base della razionalità che domina il principio di eguaglianza, regoli sempre l'adequatezza della sanzione al caso concreto".

Si deve ora aggiungere che lo stesso legislatore è, alla fine, intervenuto con la legge 7 febbraio 1990 n. 19 (Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 36 del 13 febbraio 1990) sancendo all'art. 9, comma primo, che "il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. È abrogata ogni contraria disposizione di legge". Mentre poi avverte al secondo comma che "la destituzione può sempre essere inflitta all'esito del procedimento disciplinare...".

Sarebbe, perciò, contrario al principio di eguaglianza che la destituzione di diritto dovesse rimanere ferma soltanto per le libere professioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067 (Ordinamento della professione di dottore commercialista).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

* * *

Sentenza n. 2/1999 (Pres. Granata; Red. Santosuosso)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Prato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068 (Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale) per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il suddetto art. 38 contiene tre distinte proposizioni normative: nel primo comma indica i motivi che, in generale, giustificano l'irrogazione della sanzione

della radiazione dall'albo; nel secondo comma dispone la radiazione di diritto nel caso di condanna per una serie di delitti; nel terzo comma, infine, prevede la radiazione di diritto come conseguenza della condanna a pene accessorie ovvero del ricovero in manicomio giudiziario o dell'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro.

Benché il dispositivo dell'ordinanza di rimessione si riferisca all'intero articolo, dalla motivazione della stessa emerge come il giudice *a quo* censuri la norma nella parte in cui prevede la radiazione di diritto dall'albo dei ragionieri e periti commerciali che abbiano riportato condanna penale per alcuni tipi di reato: pertanto l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deve ritenersi limitato al secondo comma.

2. – La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ritiene necessario che le sanzioni destitutive, sia nel campo del pubblico impiego che in quello delle professioni inquadrare in ordini o collegi professionali, non siano disposte in modo automatico dalla legge, ma siano irrogate solo a seguito di un procedimento disciplinare che consenta di adeguare la sanzione al caso concreto secondo il principio di proporzione (v. la sentenza n. 40 del 1990).

Sulla base di tale principio sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le norme che prevedevano la destituzione di diritto del notaio (con la citata sentenza n. 40 del 1990) e la radiazione di diritto del dottore commercialista, sancita da una disposizione identica a quella ora impugnata e contenuta in un decreto legislativo emanato nella stessa data (con la sentenza n. 158 del 1990). nel settore del pubblico impiego, poi, sono state dichiarate contrarie alla Costituzione la destituzione di diritto dell'impiegato, prevista dall'art. 85 del testo unico n. 3 del 1957 (con la sentenza n. 971 del 1988), e l'analoga sanzione della decadenza dal servizio introdotta dall'art. 15, comma 4-*octies*, della legge n. 55 del 1990 come misura per prevenire e contrastare la delinquenza di tipo mafioso (con la sentenza n. 197 del 1993); la sospensione automatica dall'impiego e dall'abilitazione degli ufficiali di riscossione dei tributi nei cui confronti siano pendenti procedimenti penali per taluni reati (con la sentenza n. 239 del 1996); la cessazione automatica dal servizio continuativo dei carabinieri per perdita del grado, a seguito dell'irrogazione della pena accessoria della rimozione (sentenza n. 363 del 1996).

Questa Corte ha, invece, ritenuto che tali principi non sono invocabili nei casi in cui la legge preveda la decadenza automatica da ruoli o da autorizzazioni all'esercizio di determinate attività come conseguenza della perdita di un requisito soggettivo necessario per l'accesso e per la permanenza nel ruolo o per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio (sentenze n. 297 del 1993 e n. 226 del 1997).

Anche nel campo del pubblico impiego l'automatica esclusione dall'accesso ai pubblici uffici non è stata giudicata contraria alla Costituzione, precisandosi che non è invocabile un parallelismo tra l'ipotesi dell'assunzione e quella della

destituzione del pubblico dipendente, dal momento che la prima attiene ai requisiti soggettivi indicati dal legislatore per la scelta dei più idonei aspiranti all'accesso, mentre la seconda comporta la rimozione di uno *status* già acquisito (sentenze n. 203 del 1995 e n. 249 del 1997).

3. – La professione di ragioniere e perito commerciale è inquadrata in un collegio professionale, ai sensi del d.P.R. n. 1068 del 1953. Tale normativa prevede che gli iscritti all'albo possano essere sottoposti a procedimento disciplinare e, all'art. 36, qualifica espressamente come sanzione disciplinare la radiazione dall'albo, regolata specificamente dal successivo art. 38, impugnato nel presente giudizio.

In base ai precedenti di questa Corte, il Tribunale di Prato censura fondatamente la norma nella parte in cui stabilisce l'automatica radiazione di diritto dall'albo dei ragionieri e periti commerciali degli iscritti che abbiano riportato condanna penale per alcuni tipi di reato. Ed invero – come già rilevato nella sentenza n. 158 del 1990, che ha dichiarato illegittima una norma del tutto identica a quella oggetto del presente giudizio, relativa ai dottori commercialisti – l'automatismo della sanzione disciplinare è irragionevole, contrastando con il principio di proporzione, che è alla base della razionalità che informa il principio di eguaglianza. – Inoltre come è stato già affermato (sentenza n. 40 del 1990) – dopo la soppressione dell'istituto della destituzione di diritto nel campo del pubblico impiego risulterebbe contrario al principio di uguaglianza che tale tipo di sanzione rimanesse fermo soltanto per le libere professioni.

Risulta dunque violato, sotto entrambi i suddetti profili, l'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068 (Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale), nella parte in cui prevede la radiazione di diritto dall'albo dei ragionieri e periti commerciali che abbiano riportato condanna penale per i reati indicati nel secondo comma dello stesso articolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1999.

2.4. Consulenti del lavoro

SENTENZA N. 89/1971 (PRES. BRANCA; REL. ROCCHETTI)

Professioni – Consulenti del lavoro – Albo professionale – Limite territoriale all'esercizio della loro attività – Incompatibilità derivanti dai rapporti di coniugio, parentela e affinità tra il consulente e taluni dipendenti pubblici.

Legge 12 ottobre 1964, n. 1081 (Istituzione dell'albo dei consulenti del lavoro), art. 4, secondo comma.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza e ragionevolezza) e 4.

Considerato in diritto

[*omissis*]

1. – Sono state sollevate questioni di costituzionalità dell'art. 4, secondo comma, della legge 12 ottobre 1964 n. 1081, recante norme sull'istituzione dell'albo dei consulenti del lavoro.

Il detto articolo, inibendo ai consulenti del lavoro l'esercizio della loro attività nell'ambito del territorio in cui il coniuge, parenti ed affini sino al secondo grado, prestano servizio come dipendenti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, degli Istituti di previdenza e assistenza sociale, e degli Istituti di patronato, violerebbe, secondo le ordinanze di rimessione, gli artt. 3, 4 e 41 della Costituzione.

Nel ritenere, in contrario avviso con l'Avvocatura, sufficiente la motivazione in ordine alla rilevanza, si osserva in merito che l'art. 3 della Costituzione si assume violato, sotto un primo profilo, per trattamento eguale di situazioni soggettive ed oggettive differenziate, in quanto, nella incompatibilità sorgente dai rapporti di coniugio, di parentela e di affinità, tra il consulente del lavoro e il pubblico dipendente, non si fa alcuna distinzione fra il caso in cui le mansioni cui quest'ultimo adempie, nell'ufficio al quale è addetto, interferiscono con l'attività che quello svolge presso lo stesso ufficio e quello in cui esse, in concreto, non interferiscono affatto.

La censura non è fondata.

La norma che, in conformità dell'art. 97 della Costituzione, mira a garantire l'imparzialità, e quindi la moralità, dell'azione amministrativa, non può ritenersi priva di ragionevolezza.

Essa non può perciò essere sindacata, nei termini della sua formulazione, per quanto riguarda l'omessa distinzione del caso per caso, sulla quale, in sostanza, la censura si impernia, perché non è consentito alla Corte un esame così penetrante della norma afferente al suo contenuto di merito, la cui regolamentazione è riservata alla discrezionalità del legislatore.

2. – Ma, nelle ordinanze di rimessione, la violazione dell'art. 3 viene dedotta anche sotto altro profilo, in connessione con l'art. 4 della Costituzione.

Si deduce al riguardo una differenza di trattamento tra i consulenti del lavoro autorizzati all'esercizio dagli Ispettorati del lavoro e quei professionisti (avvocati, procuratori, ragionieri ecc.) cui è consentito per legge di svolgere la stessa attività di consulenza, perché soltanto per i primi è configurata la incompatibilità di cui si è detto ed è disposto il divieto dell'esercizio.

La questione è fondata.

Pur ammettendo che le situazioni soggettive dei consulenti autorizzati con provvedimento amministrativo e quelle dei professionisti autorizzati direttamente dalla legge a svolgere l'attività di consulenti del lavoro siano differenziabili, non può ammettersi fra loro alcuna distinzione in rapporto a una situazione che ha carattere oggettivo, come quella del rapporto di coniugio, parentela o

affinità con pubblici dipendenti di determinati uffici aventi sede nello stesso luogo.

La ragione della incompatibilità che da quei vincoli si induce non può non essere eguale per tutti perché consiste nella esigenza di evitare anche il sospetto di possibili collusioni a danno della pubblica amministrazione fra professionisti e pubblici dipendenti che svolgono attività contrapposte, in rapporto agli stessi interessi, e nel medesimo ambito territoriale.

Di fronte a tale identità di presupposti, la differenza di trattamento, che inibisce ad alcuni e non ad altri l'esercizio dell'attività, non trova alcuna razionale giustificazione, e viola, perciò, come è stato dedotto, l'art. 3 della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge 12 ottobre 1964, n. 1081, avente per oggetto l'istituzione dell'albo dei consulenti del lavoro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 1971.

2.5. Giornalisti

SENTENZA N. 11/1968 (PRES. A SANDULLI; REL. BONIFACIO)

Stampa – Giornalisti – Istituzione dell'albo dei giornalisti – Straniero al quale sia impedito nel paese di appartenenza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana – Limiti all'iscrizione

Stampa – Giornalisti – Istituzione dell'albo dei giornalisti – Deliberazioni del Consiglio dell'ordine – Impugnazioni – Collegi giudicanti – Partecipazione al collegio di giornalisti designati dal consiglio dell'ordine

Legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), artt. 45 e 63, terzo comma

Costituzione, artt. 10, terzo comma, 21, primo comma, 102 e 108

SENTENZA N. 188/1973 (PRES. BONIFACIO; REL. ASTUTI)

Giornalisti – Estensione “*erga omnes*” dell'art. 27, lett. a), del contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico del 10 gennaio 1959 – Dimissioni del giornalista che non abbia superato i cinque anni di anzianità di servizio nell'azienda – Riduzione dell'indennità di anzianità al cinquanta per cento

Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1961, n. 153 (Norme sul trattamento economico e normativo dei giornalisti), articolo unico, che rende esecutivo *erga omnes* il contratto collettivo nazionale per i giornalisti 10 gennaio 1959, limitatamente all'art. 27, terzo comma, di detto contratto

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 209/1984 (PRES. ELIA; REL. ROEHRSEN)

Giornalisti – Pensioni, assegni e altre indennità erogate dalla Cassa di Previdenza “G. Amendola” – Pignorabilità per crediti alimentari – Mancata previsione

Legge 9 novembre 1955, n. 1122 (Disposizioni varie per la previdenza e l'assistenza attuate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola»), art. 1

Costituzione, art. 29, primo comma

SENTENZA N. 256/2006 (PRES. A. MARINI; RED. VACCARELLA)

Giornalisti – Previdenza – Pensioni erogate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) – Impignorabilità assoluta – Pignorabilità nei limiti del quinto, come stabilito per le pensioni dei dipendenti sia pubblici che privati – Mancata previsione

Legge 9 novembre 1955, n. 1122 (Disposizioni varie per la previdenza e assistenza sociale attuate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola»), art. 1

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

1. – Le ordinanze del pretore di Catania e del Tribunale di Torino propongono questioni di legittimità costituzionale concernenti disposizioni contenute tutte nella legge 3 febbraio 1963, n. 69, e pertanto i relativi giudizi, congiuntamente discussi nell'udienza pubblica, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. – Il pretore di Catania esplicitamente afferma che rilevanti per la decisione della causa innanzi a lui pendente sono solo le questioni riguardanti gli artt. 45, 29, 33, 34 e 35, che vengono impugnati in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione. Egli ritiene, tuttavia, di poter sottoporre al controllo della Corte, in forza dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, numerose altre disposizioni della stessa legge, e precisamente gli artt. 46, 47 e 63, terzo comma, 28 cpv., 51, lettere *c* e *d*, 54, 55 e 24.

Questo secondo gruppo di questioni – formulate anche in rapporto a norme costituzionali diverse da quelle in relazione alle quali vengono denunziati gli articoli ritenuti rilevanti – non può formare oggetto del presente giudizio. Ed infatti la norma procedurale invocata dal pretore attribuisce solo alla Corte costituzionale la competenza ad accertare ed a dichiarare se e quali disposizioni legislative siano illegittime a causa dell'annullamento di quelle ritualmente sottoposte al suo esame, ma non consente affatto che il giudice *a quo* estenda l'impugnativa al di là delle norme applicabili alla controversia e proponga in questa guisa – contro il disposto dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – questioni del tutto irrilevanti per la decisione del giudizio principale.

Da ciò consegue che l'esame della Corte deve essere portato esclusivamente sugli artt. 45, 29, 33, 34 e 35 della legge, nonché sull'art. 63, terzo comma, che forma oggetto della questione sollevata dal Tribunale di Torino. Va peraltro aggiunto che il contenuto di altre disposizioni della legge sarà tenuto presente dalla Corte, come innanzi si dirà, in funzione di una compiuta valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 45.

3. – La legge 3 febbraio 1963, n. 69, ha istituito l'Ordine dei giornalisti, gli ha affidato la tenuta dell'albo, ne ha disciplinato la struttura e il funzionamento: l'art. 45 ha condizionato all'iscrizione nell'albo l'uso del titolo e l'esercizio della professione di giornalista, sanzionando penalmente i corrispondenti divieti a norma degli artt. 348 e 498 del Codice penale.

Non spetta alla Corte valutare l'opportunità della creazione dell'Ordine, perché l'apprezzamento delle ragioni di pubblico interesse che possano giustificarlo appartiene alla sfera di discrezionalità riservata al legislatore. Compete invece alla Corte accertare se la riserva della professione giornalistica ai soli iscritti all'Ordine ed il modo in cui la legge ha disciplinato il regime dell'albo comportino la violazione del principio costituzionale – art. 21 – che a tutti riconosce il “diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”: un diritto, come altre volte è stato

detto (cfr. sent. n. 9 del 1965), coesistente al regime di libertà garantito dalla Costituzione, inconciliabile con qualsiasi disciplina che direttamente o indirettamente apra la via a pericolosi attentati, e di fronte al quale non v'è pubblico interesse che possa giustificare limitazioni che non siano consentite dalla stessa Carta costituzionale.

4. – Ciò posto, la Corte osserva che per un'esatta valutazione del fondamento della questione sottoposta al suo esame occorre tener presente che la legge impugnata, realizzando un proposito espresso fin dal 1944 dal legislatore democratico (art. 1 del D.L. Lt. 23 ottobre 1944, n. 302), disciplina l'esercizio professionale giornalistico e non l'uso del giornale come mezzo della libera manifestazione del pensiero: sicché è esatto quanto sostengono sia la difesa dell'Ordine di Sicilia sia l'Avvocatura dello Stato, che essa non tocca il diritto che a "tutti" l'art. 21 della Costituzione riconosce. Questo sarebbe certo violato se solo gli iscritti all'albo fossero legittimati a scrivere sui giornali, ma è da escludere che una siffatta conseguenza derivi dalla legge. Ne costituisce riprova, oltre l'oggetto stesso del provvedimento, l'esplicita disposizione contenuta nell'art. 35: il quale, in quanto subordina l'iscrizione nell'elenco dei pubblicisti alla prova che il soggetto interessato abbia svolto un'"attività pubblicistica regolarmente retribuita per almeno due anni", dimostra che la stessa legge considera pienamente lecita anche la collaborazione ai giornali che non sia né occasionale né gratuita. Senza che ci sia bisogno di affrontare questioni di interpretazione non essenziali per la presente decisione, appare certo che l'art. 35 circoscrive la portata del divieto sancito nell'art. 45, limita l'estensione dell'obbligo di iscrizione all'albo e, in definitiva, conferma che l'appartenenza all'Ordine non è condizione necessaria per lo svolgimento di un'attività giornalistica che non abbia la rigorosa caratteristica della professionalità.

5. – Questa conclusione, tuttavia, non esaurisce la questione sottoposta alla Corte. L'esperienza dimostra che il giornalismo, se si alimenta anche del contributo di chi ad esso non si dedica professionalmente, vive soprattutto attraverso l'opera quotidiana del professionista. Alla loro libertà si connette, in un unico destino, la libertà della stampa periodica, che a sua volta è condizione essenziale di quel libero confronto di idee nel quale la democrazia affonda le sue radici vitali. E nessuno può negare che una legge la quale, pur lasciando integro il diritto di tutti di esprimere il proprio pensiero attraverso il giornale, pongesse ostacoli o discriminazioni all'accesso alla professione giornalistica ovvero sottoponesse i professionisti a misure limitative o coercitive della loro libertà, porterebbe un grave e pericoloso attentato all'art. 21 della Costituzione.

Sotto questo secondo profilo della questione, che di certo è il più delicato, la Corte deve in primo luogo accertare se l'istituzione stessa di un Ordine giornalistico e l'obbligatorietà della iscrizione nell'albo non costituiscano di per sé una violazione della sfera di libertà di chi al giornalismo voglia professionalmente dedicarsi.

La Corte ritiene che a tale interrogativo si debba dare una risposta negativa.

Chi tenga presente il complesso mondo della stampa nel quale il giornalista si trova ad operare o consideri che il carattere privato delle imprese editoriali ne condiziona le possibilità di lavoro, non può sottovalutare il rischio al quale è esposto la sua libertà né può negare la necessità di misure e di strumenti a salvaguardarla.

Per la decisione della presente questione – alla quale, per quanto si è detto al n. 3, resta estranea la rilevanza degli ulteriori profili di pubblico interesse (fra i quali quello inerente all'osservanza dei canoni della deontologia professionale) soddisfatti dalla legge – è in vista di tale finalità che va valutata la funzione che l'Ordine può svolgere. Il fatto che il giornalista esplica la sua attività divenendo parte di un rapporto di lavoro subordinato non rivela la superfluità di un apparato che secondo l'avviso della difesa del Longhitano si giustificerebbe solo in presenza di una libera professione, tale il senso tradizionale. Quella circostanza, al contrario, mette in risalto l'opportunità che i giornalisti vengano associati in un organismo che, nei confronti del contrapposto potere economico dei datori di lavoro, possa contribuire a garantire il rispetto della loro personalità e, quindi, della loro libertà: compito, questo, che supera di gran lunga la tutela sindacale dei diritti della categoria e che perciò può essere assolto solo da un Ordine a struttura democratica che con i suoi poteri di ente pubblico vigili, nei confronti di tutti e nell'interesse della collettività, sulla rigorosa osservanza di quella dignità professionale che si traduce, anzitutto e soprattutto, nel non abdicare mai alla libertà di informazione e di critica e nel non cedere a sollecitazioni che possano comprometterla.

Si deve tuttavia ribadire che questa conclusione positiva è valida solo se le norme che disciplinano l'Ordine assicurino a tutti il diritto di accedervi e non attribuiscono ai suoi organi poteri di tale ampiezza da costituire minaccia alla libertà dei soggetti. E in questa ulteriore direzione va ora rivolta l'indagine affidata alla Corte.

6. – Il divieto posto nell'art. 45, come si è detto, condiziona all'iscrizione nell'albo il legittimo esercizio della professione giornalistica, ed esso, a causa del disposto contenuto nell'art. 36, si risolve in un divieto assoluto per gli stranieri che siano cittadini di uno Stato che non pratichi il trattamento di reciprocità. Da ciò scaturisce la necessità di accertare se esso non sia in contrasto con l'art. 21 della Costituzione che a tutti, e non ai soli cittadini, garantisce il fondamentale diritto di esprimere liberamente e con ogni mezzo il proprio pensiero.

La Corte – anche richiamando quanto esposto al n. 4 – ritiene che, in sé considerato, il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso alla professione giornalistica non sia illegittimamente stabilito, e ciò perché è ragionevole che in tanto lo straniero sia ammesso ad un'attività lavorativa in quanto al cittadino italiano venga assicurata una pari possibilità nello Stato al quale il primo appartiene. Questa giustificazione, però, non può estendersi all'ipotesi dello straniero che sia cittadino di uno Stato che non garantisca l'effettivo esercizio delle libertà democratiche e, quindi, della più eminente

manifestazione di queste. In tal caso, atteso che ad un regime siffatto può essere connaturale l'esclusione del non cittadino dalla professione giornalistica, il presupposto di reciprocità rischia di tradursi in una grave menomazione della libertà di quei soggetti ai quali la Costituzione – art. 10, terzo comma – ha voluto offrire asilo politico e che devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*.

Limitatamente a questa parte, dunque, l'art. 45 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

[*omissis*]

8. – Poiché l'ordinanza denuncia che l'obbligatorietà dell'iscrizione nell'albo, sancita dal denunciato art. 45, rimette alla piena "discrezionalità altrui" l'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 21 della Costituzione, con conseguente violazione anche dell'art. 3, la Corte non può sottrarsi al compito di esaminare altre disposizioni della legge che possano incidere sul diritto all'iscrizione nell'albo, e ciò non per esercitare un controllo su norme che, per quanto si è detto al n. 2, non sono state ritualmente impugnate, ma solo per accertare se il loro contenuto sia tale da determinare l'illegittimità dell'art. 45.

Sotto questo profilo ed a questi limitati effetti vengono in esame l'art. 24, che attribuisce al Ministro per la grazia e giustizia l'alta sorveglianza sui Consigli dell'Ordine, e le disposizioni che conferiscono ai Consigli poteri disciplinari che sull'iscrizione all'albo possono incidere in via temporanea (art. 54) o definitiva (art. 55).

La Corte osserva che il potere del Ministro, corollario del pubblico interesse al regolare funzionamento dei Consigli, ha per contenuto i provvedimenti indicati nel secondo e nel terzo comma dello stesso art. 24, sicché nessuna ingerenza è consentita all'esecutivo sulla attività amministrativa relativa agli iscritti, salva la implicita possibilità di segnalare fatti che ai sensi dell'art. 48 possano giustificare il promovimento dell'azione disciplinare: nel che non si può riscontrare, in verità, nessun rischio di abuso.

La Corte ritiene, del pari, che i poteri disciplinari conferiti ai Consigli non siano tali da compromettere la libertà degli iscritti. Due elementi fondamentali vanno tenuti ben presenti: la struttura democratica del Consigli, che di per sé rappresenta una garanzia istituzionale non certo assicurata dalla legge precedentemente in vigore (D.L. Lt. 23 ottobre 1944, n. 302), in base alla quale la tenuta degli albi e la disciplina degli iscritti sono state affidate per circa venti anni ad un organo di nomina governativa; e la possibilità del ricorso al Consiglio nazionale ed il successivo esperimento dell'azione giudiziaria nei vari gradi di giurisdizione. L'uno e l'altro concorrono sicuramente ad impedire che l'iscritto sia colpito da provvedimenti arbitrari. Essi, tuttavia, non sarebbero sufficienti a raggiungere tale scopo, se la legge stessa prevedesse, sia pure implicitamente, una responsabilità del giornalista a causa del contenuto dei suoi scritti e ammettesse una corrispondente possibilità di sanzione, perché in tal caso la

libertà riconosciuta dall'art. 21 sarebbe messa in pericolo e l'art. 45 – norma di chiusura dell'intero ordinamento giornalistico – risulterebbe illegittimo. Ma la legge non consente affatto una qualsiasi forma di sindacato di tale natura. Se la definizione degli illeciti disciplinari, come è inevitabile, non si articola in una previsione di fattispecie tipiche, bisogna pur considerare che la materia trova un preciso limite nel principio fondamentale enunciato dalla stessa legge nell'art. 2. Se la libertà di informazione e di critica è insopprimibile, bisogna convenire che quel precetto, più che il contenuto di un semplice diritto, descrive la funzione stessa del libero giornalista: è il venir meno ad essa, giammai l'esercitarla che può compromettere quel decoro e quella dignità sui quali l'Ordine è chiamato a vigilare.

9. – Con ciò la Corte ha esaurito l'esame delle questioni ritualmente proposte dal pretore di Catania. Non può essere affrontato, infatti, un ulteriore problema sul quale l'ordinanza di rinvio si è soffermata, se cioè la disciplina introdotta dalla legge limiti, ed in quale misura, il diritto di tutti di dar vita ad un giornale e di esprimere con questo mezzo il proprio pensiero. A questa tematica l'art. 45 è del tutto estraneo, perché gli oneri che in essa verrebbero in discussione non discendono dall'obbligatorietà dell'albo, ma sono autonomamente posti dagli artt. 46 e 47: da disposizioni, dunque, che, per quanto si è detto al n. 2, restano fuori dell'oggetto del presente giudizio.

10. – Il Tribunale di Torino denuncia l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 102 e 108 della Costituzione, del terzo comma dell'art. 63 della stessa legge, a tenore del quale presso il Tribunale e la Corte di appello competenti a decidere sull'azione promossa contro le deliberazioni del Consiglio nazionale dell'Ordine il collegio viene integrato da un giornalista professionista e da un pubblicista, nominati in numero doppio all'inizio di ogni anno dal presidente della Corte di appello su designazione del Consiglio stesso. Non tutti i rilievi che l'ordinanza espone con espresso richiamo ai principi affermati dalla Corte nella sentenza n. 108 del 1962 trovano esatto riscontro nel caso in esame. Tanto è a dirsi sia del requisito della idoneità dei due membri del Collegio, assicurata dalla circostanza che deve trattarsi di giornalisti professionisti e di pubblicisti tali qualificati in base alle norme della stessa legge, sia della possibilità di rendere operanti le disposizioni relative alla astensione e ricusazione del giudice, sufficientemente garantita dalla nomina in numero doppio. La questione risulta invece fondata sotto il profilo che il meccanismo predisposto dalla legge non è tale da conferire al giudice piena indipendenza nei confronti del Consiglio dal quale sostanzialmente egli deriva la sua nomina.

Giova in proposito tener presente che all'esame del Tribunale e della Corte di appello, nella speciale composizione descritta, vengono portate (artt. 62 e 63) le impugnazioni promosse contro le deliberazioni di quello stesso organo che è competente alla designazione dei due giudici estranei alla magistratura. Vero è che siffatta circostanza, come si ricava dalla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 1 del 1967), di per sé sola non costituirebbe ragione di illegittimità

costituzionale: tuttavia sarebbe stato necessario che la legge impedisse ogni forma di responsabilità, anche indiretta, nei confronti del Consiglio. Questa fondamentale garanzia, essenziale per il rispetto del principio di indipendenza, non è invece assicurata, perché la brevità del termine di durata nell'ufficio e la possibilità di una rinnovata designazione degli stessi soggetti non escludono che il Consiglio possa periodicamente esercitare un implicito sindacato sul modo col quale è stata amministrata la giustizia in casi nei quali era in gioco un suo diretto interesse. Perciò è da riconoscere che la norma impugnata contrasta con l'art. 108, secondo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, relativa all'ordinamento della professione giornalistica, limitata-mente alla sua applicabilità allo straniero al quale sia impedito nel paese di appartenenza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana;

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, comma terzo, della stessa legge;

c) – d) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 1968.

* * *

Sentenza n. 188/1973 (Pres. Bonifacio; Rel. Astuti)

Considerato in diritto

1. – Con l'ordinanza di rimessione viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2120, secondo comma, del codice civile e dell'art. 27 del contratto nazionale di lavoro per i giornalisti 10 gennaio 1959 (esteso *erga omnes* con d.P.R. 16 gennaio 1961, n. 153), in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, nella parte in cui si stabilisce che al giornalista dimissionario, il quale non abbia superato i cinque anni di anzianità di servizio nell'azienda, la indennità di anzianità deve essere corrisposta nella misura ridotta del cinquanta per cento.

Nella motivazione e nel dispositivo dell'ordinanza detta riduzione è riferita all'ipotesi che il dimissionario non abbia superato i tre anni di anzianità di servizio: ma trattasi di evidente errore materiale – peraltro irrilevante ai fini della decisione – che deve essere rettificato in base al testo del contratto collettivo annesso al d.P.R. 16 gennaio 1961, n. 153, quale risulta dal Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 79 del 29 marzo 1961.

[*omissis*]

3. – La disposizione del primo comma dell'art. 2120 del codice civile, abrogata con l'art. 9 della legge 15 luglio 1966, n. 604, è già stata da questa Corte dichiarata costituzionalmente illegittima, rispetto ai rapporti anteriori, con sentenza n. 75 del 1968, nella parte in cui escludeva il diritto del prestatore di lavoro all'indennità di anzianità quando la cessazione del rapporto derivasse da licenziamento per colpa o da dimissioni volontarie; ciò in quanto detta indennità, avendo carattere retributivo, è dovuta in ogni caso di risoluzione del rapporto, indipendentemente dai motivi che possano averla determinata, come parte della retribuzione il cui pagamento viene differito al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

Le stesse considerazioni valgono anche rispetto alla disposizione dell'art. 27 del contratto collettivo per i giornalisti del 1959, che, pur non escludendo il diritto del giornalista dimissionario a percepire l'indennità di anzianità, ne riduce tuttavia la misura al cinquanta per cento, quando non abbia superato i cinque anni di anzianità di servizio. Questa riduzione, prevista dal contratto unicamente per il caso delle dimissioni, integra una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri casi di risoluzione del rapporto, in palese contrasto con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. È infatti evidente che a parità di lavoro prestato, e ricorrendo le stesse condizioni poste dalla legge come elementi essenziali per la sua determinazione, la misura dell'indennità non possa essere diversa per effetto delle circostanze concernenti la cessazione del rapporto.

4. – Come ha esattamente osservato la Corte di appello di Messina nell'ordinanza di rinvio, “nella specie non si fa questione della determinazione della misura dell'indennità di anzianità, ma della riduzione, anzi della parziale soppressione dell'indennità già stabilita altrove, per il caso di dimissioni”. Per vero, il principio sancito dall'art. 2120 del codice civile, per cui al lavoratore è dovuta una indennità “proporzionale agli anni di servizio”, non esige che la misura dell'indennità debba sempre essere determinata in base ad un rapporto fisso e costante con il numero degli anni del servizio prestato, e pertanto non esclude che, in sede convenzionale, – come di fatto avviene in numerosi contratti collettivi –, la durata del rapporto di lavoro possa essere frazionata in più periodi, ad ognuno dei quali corrisponda un diverso coefficiente o una diversa aliquota di valore crescente per i successivi scaglioni. Sotto questo profilo, – sempreché la misura-base dell'indennità, ovvero l'aliquota retributiva stabilita per il periodo minimo di anzianità, possa ritenersi idonea ad assicurare al lavoratore la soddisfazione delle esigenze derivanti dalla cessazione del rapporto ai sensi dell'art. 36 della Costituzione –, l'attribuzione a tutti gli appartenenti ad una stessa categoria, per i primi cinque anni di servizio, di un'indennità in misura inferiore rispetto a quella prevista per gli anni successivi, non potrebbe giudicarsi illegittima, né contrastante con il principio di eguaglianza.

Ma nella fattispecie la norma contrattuale, dopo aver stabilito in via generale un'indennità di anzianità "pari ad una mensilità di retribuzione per ogni anno o frazione di anno di servizio prestato", riduce tale indennità nella misura del cinquanta per cento per il solo caso di dimissioni, sia pur limitatamente a coloro che non abbiano superato i cinque anni di servizio: e questa riduzione appare sicuramente illegittima, non potendosi ammettere né giustificare la previsione di un trattamento peggiore in correlazione con i motivi determinanti la risoluzione del rapporto di lavoro. In questi termini, la dedotta questione di legittimità costituzionale deve riconoscersi fondata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 16 gennaio 1961, n. 153: "Norme sul trattamento economico e normativo dei giornalisti", che rende esecutivo *erga omnes* il contratto collettivo nazionale per i giornalisti 10 gennaio 1959, limitatamente all'art. 27, terzo comma, di detto contratto, nella parte in cui riduce l'indennità di anzianità nella misura del cinquanta per cento, in caso di dimissioni, ai giornalisti che non abbiano superato i cinque anni di servizio;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1973.

* * *

Sentenza n. 209/1984 (Pres. Elia; Rel. Roehrssen)

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a decidere se l'art. 1 della legge 9 novembre 1955, n. 1122, sia costituzionalmente legittimo, in relazione agli artt. 3, 24 e 29 Cost., nella parte in cui esclude la pignorabilità per crediti alimentari delle pensioni, delle indennità e degli assegni corrisposti dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani.

2. – La questione è stata già esaminata da questa Corte, la quale con la sentenza 18 dicembre 1972, n. 214 ha escluso che l'art. 1 in parola violasse l'art. 3, primo comma, Cost. Si osservò in tale occasione che non sussiste analogia fra la categoria dei giornalisti e le categorie di liberi professionisti alle quali si faceva riferimento nella ordinanza di rimessione e per le quali le pensioni, assegni ed altre indennità dovute dalle Casse di previdenza sono parzialmente pignorabili.

Senonché nel caso presente viene denunciata anche la violazione degli artt. 24 e 29 Cost., e ciò impone alla Corte di riesaminare la questione medesima alla stregua di questi nuovi parametri.

Sotto questo profilo la questione è fondata.

3. – Il problema che viene sottoposto alla Corte consiste nello stabilire se ed entro quali limiti il diritto dei familiari agli alimenti possa essere fatto valere sugli assegni pensionistici spettanti ai soggetti obbligati agli alimenti medesimi.

Osserva la Corte che il diritto agli alimenti trova indubbiamente riconoscimento costituzionale nell'art. 29, primo comma Cost.

Non può dubitarsi che dal matrimonio come sorge l'obbligo di mantenere i figli (art. 30, primo comma, Cost.) così nasce anche l'obbligo di coloro che al matrimonio hanno dato vita di mantenersi reciprocamente, cioè l'obbligo di non lasciare prive dei necessari mezzi di vita le persone legate dai vincoli più stretti (coniugi, genitori, fratelli).

L'obbligo degli alimenti costituisce, invero, una delle espressioni più significative, non soltanto sotto l'aspetto economico, del legame che si pone in essere con il matrimonio: si tratta di uno degli elementi costitutivi più rilevanti di quella famiglia che l'art. 29 definisce "società naturale fondata sul matrimonio" e che, per il successivo art. 31, deve essere agevolata con misure economiche ed altre provvidenze sia nella sua formazione sia nell'adempimento dei compiti relativi.

Una applicazione di questi concetti, per quel che riguarda i lavoratori dipendenti, può rinvenirsi nell'art. 36, primo comma, Cost., il quale nel porre i criteri essenziali per la determinazione della retribuzione fa esplicito riferimento alle esigenze non soltanto del lavoratore, ma anche della famiglia che egli abbia costituita e verso la quale ha assunto, fra gli altri, l'obbligo del quale si è fatto cenno.

Ciò premesso, il diritto agli alimenti incide sulle retribuzioni nonché sugli assegni, pensioni, indennità spettanti al lavoratore, cioè su tutti gli emolumenti che vengono percepiti da costui durante il corso del rapporto di lavoro o dopo la sua cessazione e che, a loro volta, trovano fondamento costituzionale nel già citato art. 36, secondo la giurisprudenza di questa Corte.

Ne deriva che se la norma costituzionale, come si è detto, vuole che delle esigenze familiari si tenga conto ai fini della determinazione della retribuzione, sarebbe illogico che il lavoratore obbligato agli alimenti possa legalmente sottrarsi a questo suo obbligo dopo avere fruito o mentre fruisce del trattamento economico corrispondente alla situazione familiare.

D'altronde, escludere ogni possibilità di far valere sugli assegni pensionistici in genere il diritto agli alimenti equivarrebbe a sopprimere questo diritto, lasciando – in violazione dell'art. 29, primo comma, Cost. – il suo titolare privo della possibilità di avere un qualche mezzo di sostentamento, mentre, per converso, ammetterlo a far valere il diritto sugli assegni del coniuge, del genitore, del figlio, ecc., significa soltanto limitare i mezzi di cui dispone quest'ultimo.

Peraltro la entità dell'assegno o pensione goduta dall'obbligato deve operare sul *quantum* da accordare all'avente diritto.

Ed infatti da un lato la norma generale contenuta nell'art. 438 cod. civ. stabilisce che gli assegni alimentari devono essere commisurati anche alle condizioni economiche dell'obligato e dall'altro tutte le norme che consentono il pignoramento ed il sequestro degli assegni pensionistici pongono un limite massimo commisurato all'ammontare degli assegni stessi.

L'art. 1 della legge n. 1122 del 1955, deve pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in relazione all'art. 29, primo comma, Cost., rimanendo assorbita ogni altra questione di legittimità costituzionale.

Quanto al limite entro il quale assegni ed indennità dell'obligato possano essere assoggettati a pignoramento o sequestro, la Corte ritiene, anche in analogia a quanto affermato con la sentenza n. 105 del 1977, che si debba fare applicazione del disposto dell'art. 2, n. 1 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180.

Questa norma, infatti, può essere considerata di carattere generale nella materia non solo perché l'art. 1 di detto decreto la rende applicabile ad una vasta serie di lavoratori dipendenti, ma anche perché è stata estesa a numerose altre categorie di soggetti per effetto dei richiami che ad essa ha fatto il legislatore in altre occasioni (legge 9 febbraio 1963, n. 16: "Istituzione della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali"; legge 3 febbraio 1963, n. 100: "Istituzione della cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti"; legge 8 gennaio 1952, n. 6: "Istituzione della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori").

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 9 novembre 1955, n. 1122 ("Disposizioni varie per la previdenza e l'assistenza attuate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "G. Amendola"), nella parte in cui non prevede la pignorabilità per crediti alimentari delle pensioni, assegni e altre indennità dovute dalla Cassa di previdenza dei giornalisti "G. Amendola", negli stessi limiti stabiliti dall'art. 2, n. 1, del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 1984.

* * *

Sentenza n. 256/2006 (Pres. A. Marini; Red. Vaccarella)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Roma dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, comma primo, della Costituzione, dell'art. 1 della legge 9 novembre 1955, n. 1122 (Disposizioni varie per la previdenza e assistenza

sociale attuate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola»), nella parte in cui esclude – a differenza di quanto disposto dall'art. 545, comma quarto, del codice di procedura civile con riguardo alle retribuzioni, dall'art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155, con riferimento alle pensioni, agli assegni ed alle indennità erogati dall'INPS, nonché dagli artt. 1 e 2, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni) con riferimento alle pensioni, alle indennità che ne tengono luogo ed agli altri assegni di quiescenza erogati ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni dai soggetti di cui all'art. 1 dello stesso d.P.R. – la pignorabilità, nei limiti di un quinto, della pensione erogata dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola» (INPGI).

[*omissis*]

3. – La questione è fondata.

3.1. – Questa Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale della medesima norma, oggi censurata, «nella parte in cui non prevede la pignorabilità per crediti alimentari delle pensioni, assegni e altre indennità» in base ad essa erogate in favore dei giornalisti (sentenza n. 209 del 1984), ha escluso la sussistenza di particolari ragioni che potessero giustificare – in relazione ai fruitori della pensione – un differenziato trattamento, ai fini della pignorabilità, riguardo ai crediti aventi natura alimentare. La circostanza che, successivamente a tale pronuncia, l'ente erogatore abbia acquisito natura privatistica (Fondazione) *ex* decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), – ancorché con i controlli e limiti derivanti dalla persistente natura pubblica della sua attività istituzionale –, non costituisce certamente ragione idonea a giustificare il peculiare trattamento riservato alle pensioni erogate dall'INPGI rispetto a quello previsto per le pensioni dei dipendenti sia pubblici che privati; ed infatti, questa Corte ha affermato che, poiché «l'impignorabilità si risolve in una limitazione della garanzia patrimoniale (art. 2740 del codice civile) e in una compressione del diritto dei creditori, nessuna differenza sussiste tra le pensioni spettanti all'una o all'altra categoria di beneficiari sotto il profilo – l'unico rilevante nel presente giudizio – della loro assoggettabilità ad esecuzione forzata» (sentenza n. 444 del 2005).

Pertanto – in armonia con quanto questa Corte ha statuito, riguardo alle pensioni erogate dall'INPS ed ai dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, con la sentenza n. 506 del 2002, ed alle pensioni erogate dalla Cassa nazionale del notariato ai notai, con la sentenza n. 444 del 2005 – deve dichiararsi

l'illegittimità costituzionale della norma censurata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui esclude del tutto la pignorabilità delle pensioni erogate dall'INPGI ai giornalisti anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 9 novembre 1955, n. 1122 (Disposizioni varie per la previdenza e assistenza sociale attuate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola»), nella parte in cui esclude la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare della pensione erogata dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola», anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2006.

2.6. Notai

SENTENZA N. 105/1977 (PRES. ROSSI; REL. ROERHSSEN)

Notaio – Notai che non raggiungano annualmente un limite minimo di onorari – Assegni di integrazione corrisposti dalla Cassa nazionale – Pignorabilità per crediti alimentari – Omessa previsione

Regio decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324 (Modifica il regio decreto-legge 9 novembre 1919, n. 2239, nella parte riguardante la Cassa nazionale del Notariato, e ne coordina le disposizioni coll'articolo unico della legge 7 aprile 1921, n. 349), convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, art. 12

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 179/1981 (PRES. VOLTERRA; REL. DE STEFANO)

Notai – Previdenza – Cassa nazionale del notariato – Notai cessati dal servizio – Trattamento di quiescenza degli aspiranti al notariato temporaneamente autorizzati all'esercizio delle stesse funzioni e forniti dei requisiti necessari per la nomina – Omessa previsione

Regio decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324 (Modifica il regio decreto-legge 9 novembre 1919, n. 2239, nella parte riguardante la Cassa nazionale del Notariato, e ne coordina le disposizioni coll'articolo unico della legge 7 aprile 1921, n. 349), convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, art. 3, terzo comma

Costituzione, artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma

SENTENZA N. 40/1990 (PRES. SAJA; RED. E. GALLO)

Notai – Misure cautelari – Inabilitazione all'esercizio della professione – Applicazione automatica in caso di condanna per alcuni reati con sentenza non definitiva

Notai – Sanzioni disciplinari – Destituzione di diritto in caso di condanna per alcuni reati – Irrogazione automatica anziché a seguito di procedimento disciplinare (camerale) del Tribunale civile – Irrogazione dell'inabilitazione e della destituzione di diritto, da parte del giudice penale, contestualmente alla condanna penale

Notaio – Azione disciplinare – Termine di prescrizione – Sospensione fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il processo penale pendente – Omessa previsione

Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), artt. 139, n. 2), 142, ultimo comma, 146, e 158, commi primo, secondo e terzo

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 433/2002 (PRES. RUPERTO; RED. A. MARINI)

Notai – Misure cautelari – Sospensione dell'iscrizione nel ruolo, a causa di imputazione per determinati reati – Ampiezza ed eterogeneità dei reati e durata indeterminata della misura – Carenza di una previa valutazione, da parte dell'Amministrazione, delle concrete esigenze cautelari

Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 5, primo comma, n. 3), come modificato dall'art. 1 della legge 26 luglio 1995, n. 328 (Introduzione della prova di preselezione informatica nel concorso notarile)

Costituzione, artt. 3, 35, 41, 51 e 97

SENTENZA N. 444/2005 (PRES. A. MARINI; RED. VACCARELLA)

Notai – Previdenza – Cassa nazionale del notariato – Pensione – Pignorabilità per crediti non alimentari – Esclusione totale

Regio decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324 (Modifica il regio decreto-legge 9 novembre 1919, n. 2239, nella parte riguardante la Cassa nazionale del Notariato, e ne coordina le disposizioni coll'articolo unico della legge 7 aprile 1921, n. 349), convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 1925, n. 473 (Conversione in legge, con approvazione complessiva, di decreti luogotenenziali e regi aventi per oggetto argomenti diversi), art. 12

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

L'art. 4 del r.d.l. 9 novembre 1919, n. 2239, ha istituito un assegno di integrazione per i notai in esercizio che non raggiungano nel corso di un anno di attività un limite minimo di onorari (ora fissato in lire 4 milioni), considerato come necessario per il mantenimento di un livello di vita consono alla professione esercitata.

L'art. 12 del successivo r.d.l. 27 maggio 1923, n. 1324, ha stabilito la totale impignorabilità di detto assegno integrativo: questa norma viene ora denunciata sotto il profilo del contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dato che in via generale vige il principio che i crediti per causa di alimenti possono essere, in una certa misura, soddisfatti anche con i crediti alimentari del debitore e non vi sarebbe una valida ragione per derogare a tale principio quando il debitore sia un notaio.

La questione è fondata.

In effetti il nostro diritto positivo non conosce il principio della assoluta impignorabilità nei confronti di crediti di carattere alimentare.

L'art. 545 c.p.c. statuisce in via generale che i crediti alimentari e le somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità, relative ai rapporti di lavoro o di impiego (comprese quelle dovute a causa di licenziamento) possono essere pignorate per crediti alimentari nella misura autorizzata dal pretore.

Nel campo del diritto pubblico e precisamente per i pubblici dipendenti, l'art. 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, stabilisce la pignorabilità degli stipendi, dei salari e delle altre retribuzioni equivalenti fino alla concorrenza di un terzo, valutato al netto delle ritenute, per causa di alimenti dovuti per legge. La norma aggiunge, peraltro, che il pignoramento non può colpire, per il concorso di più cause, complessivamente una quota maggiore del quinto e, quando concorra la causa di alimenti, una quota maggiore della metà.

Tale normativa, differenziata rispetto a quella dettata per i dipendenti privati e più favorevole di questa per il debitore, è stata ritenuta legittima da questa Corte (sentenze n. 88 del 1963 e n. 49 del 1976), dovendosi ravvisare la ragione giustificatrice nella esigenza di garantire "il buon andamento degli uffici e la continuità dei servizi della P.A." e dovendosi ritenere, quindi, che la diversità di normativa corrisponde ad una diversità di situazioni e di esigenze, in rapporto alle particolarità proprie delle attività svolte dai pubblici dipendenti rispetto a quelle svolte dai dipendenti privati.

Per i notai, invece, come si è veduto, il citato art. 12 pone una disciplina totalmente diversa, conferendo ad essi una posizione di assoluta intangibilità, senza che possano individuarsi motivi razionali che valgano a dare un fondamento logico a questo privilegio.

Data la funzione pubblica svolta dai notai, ritiene la Corte che per essi dovrebbero valere le ragioni che giustificano la disciplina vigente in tema di

pignorabilità degli assegni dei pubblici dipendenti, tenuto anche conto che l'art. 12 del r.d. n. 1324 del 1923 ha sostanzialmente la stessa finalità degli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 180 del 1950, mirando a garantire la correttezza, il decoro e la continuità dell'esercizio delle funzioni notarili, così come il d.P.R. n. 180 mira ad assicurare il buon andamento e la continuità degli uffici della P.A.

Ne deriva che, se possono ritenersi sussistenti ragioni idonee a giustificare, in tema di pignorabilità dell'assegno integrativo in questione, norme diverse e più favorevoli di quelle vigenti in tema di pignorabilità di stipendi dei dipendenti privati, è da escludere la possibilità di ravvisare un ragionevole fondamento alla disciplina totalmente diversa del più volte citato art. 12 rispetto a quella vigente per i pubblici dipendenti.

Va ritenuto, pertanto, che la disciplina dettata dall'art. 12 nella parte in cui sottrae totalmente a pignorabilità per crediti alimentari le quote di integrazione suddette, è costituzionalmente illegittima, comportando ingiustificatamente un trattamento del tutto diverso da quello stabilito dall'art. 2 del d.P.R. n. 180 del 1950.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 12 del r.d.l. 27 maggio 1923, n. 1324, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, nella parte in cui non prevede la pignorabilità per crediti alimentari degli assegni di integrazione corrisposti ai notai dalla Cassa nazionale del notariato negli stessi limiti stabiliti dall'art. 2, n. 1 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 1977.

* * *

Sentenza n. 179/1981 (Pres. Volterra; Rel. De Stefano)

Considerato in diritto

1. – L'art. 3, comma terzo, del r.d.l. 27 maggio 1923, n. 1324, sulla Cassa nazionale del notariato, convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473, prevede, nell'interpretazione accolta dal giudice a quo, che soltanto i notai nominati a seguito di concorso, e le loro famiglie, abbiano diritto, cessando dall'esercizio, al trattamento pensionistico corrisposto dalla Cassa. Ne rimangono, quindi, esclusi quegli "aspiranti al notariato, forniti dei requisiti necessari per la nomina" (come, nel caso per cui la questione è sorta, il defunto dott. Turchio), che su loro domanda, in applicazione dell'art. 6 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, sull'ordinamento del notariato, siano stati temporaneamente autorizzati ad esercitare le funzioni notarili nelle isole dove non esista alcun notaio, o in altre

località, egualmente prive di sede notarile, che, per le condizioni topografiche o di viabilità, non possano agevolmente, anche solo per certi periodi dell'anno, comunicare con i luoghi vicini provvisti di notaio. Ma non riconoscendo anche a tali soggetti il diritto a trattamento pensionistico, la norma contrasterebbe – secondo quanto prospetta l'ordinanza di rimessione del tribunale di Roma – con gli artt. 3 e 38, comma secondo, della Costituzione. Si concreterebbe, infatti, una ingiustificata diversità di trattamento rispetto ai notai, in quanto gl'incaricati di funzioni notarili *ex art. 6* della legge n. 89 del 1913, pur non possedendo lo *status* professionale di notaio, ne esercitano, nomine proprio, tutte le funzioni. Essi, per l'attività svolta, in corrispettivo di onorari stabiliti dalla legge ed in modo continuativo (quanto meno sino a quando non sia revocata l'autorizzazione temporanea, o intervenga altra causa di cessazione dall'ufficio), dovrebbero venir considerati come “lavoratori autonomi”, rientrando perciò fra i soggetti cui non può essere negato un trattamento previdenziale.

[*omissis*]

3. – La questione è fondata.

Giova premettere che la Cassa nazionale del notariato è compresa nel novero degli enti pubblici che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza (cfr. tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70). Tutti i notai, in concomitanza con la loro iscrizione nel ruolo collegiale dei notai in esercizio, sono iscritti di ufficio alla Cassa, cui sono tenuti a versare (tramite l'Archivio notarile del distretto), per gli atti soggetti ad annotamento nei repertori, il 20 per cento degli onorari loro spettanti, nonché quote supplementari progressive degli onorari medesimi, nella misura stabilita dagli artt. 17 e 18 della legge 22 novembre 1954, n. 1158, e dalla Tariffa notarile. I notai devono inoltre corrispondere alla Cassa un contributo per ogni atto iscritto nei repertori (art. 27 della legge n. 1158 del 1954). Spetta, infine, alla Cassa per intero la quota di onorario (liquidata dall'Ufficio del registro), corrispondente alla differenza fra il valore accertato ai fini tributari e quello risultante dall'atto o dichiarato dalle parti (artt. 18 della legge n. 1158 del 1954 e 17 della vigente Tariffa notarile). In corrispettivo del versamento dei contributi imposti dalla legge a loro carico la Cassa (unitamente ad altre provvidenze) corrisponde ai notai cessati dall'esercizio ed alle loro famiglie un trattamento di quiescenza, la cui misura e le cui modalità sono determinate con deliberazioni della Commissione amministratrice, soggette all'approvazione del Ministro per la grazia e giustizia (art. 13 della legge 3 agosto 1949, n. 577).

L'esercente funzioni notarili in virtù del menzionato art. 6 della legge n. 89 del 1913, autorizzato all'uopo con decreto del Presidente della Repubblica, è “considerato come notaio rispetto alla responsabilità civile, penale e disciplinare dipendente dai suoi atti”. Prima di assumere le funzioni, egli è tenuto – come esplicitamente vien ribadito nel relativo decreto di nomina – ad adempiere agli stessi obblighi stabiliti per il notaio dagli artt. 18 e 24 della ripetuta legge n. 89

del 1913. I quali si concretano, tra l'altro, nel dare cauzione; nel prestare giuramento davanti al tribunale civile nella cui giurisdizione trovasi la sede; nel ricevere dal Consiglio notarile il "sigillo" (con la dizione "notaio"); nello scrivere nell'apposito registro la propria firma accompagnata dall'impronta del sigillo; nell'aprire l'ufficio nel luogo assegnato. Adempiuto quanto prescritto, l'incaricato ottiene la "iscrizione nel ruolo dei notai esercenti del collegio", e con ciò è investito delle funzioni. Funzioni, che non possono venir esplicate fuori dell'isola, del comune o della frazione assegnati, ma il cui esercizio, entro tale ambito, non si differenzia in alcun modo da quello commesso ad un notaio. Al pari di quest'ultimo, l'incaricato *ex art. 6* esercita le sue funzioni nomine proprio (mentre il coadiutore, *ex art. 45* della legge n. 89 del 1913, esercita le funzioni notarili in nome e nell'interesse del notaio impedito); fa parte del Collegio notarile ed ha diritto di intervenire alle sue adunanze (art. 93 del regolamento per l'esecuzione della legge n. 89 del 1913, approvato con r.d. 10 settembre 1914, n. 1326); è sottoposto alle ispezioni biennali; riscuote, per gli atti e per le prestazioni notarili, gli onorari, i diritti accessori, le indennità ed i compensi secondo quanto determinato dalla Tariffa, nella stessa misura prevista per il notaio. Al cessar dall'esercizio gli atti da lui ricevuti devono – come per il notaio – essere depositati e conservati nell'archivio del distretto notarile (artt. 6 e 106, n. 6, della legge n. 89 del 1913).

In conclusione, pur non acquisendo lo *status* professionale dei notai nominati a seguito di pubblico concorso, gl'incaricati *ex art. 6* sono ad essi pienamente accomunati nell'esercizio delle funzioni, e quindi sul piano concreto dell'attività lavorativa: alla quale fa appunto riferimento, ai fini previdenziali, la norma di carattere generale dell'art. 38, comma secondo, della Costituzione (cfr. sentenza di questa Corte n. 108 del 1977). Lo stesso congegno previdenziale, come instaurato dal denunciato art. 3, comma terzo, del r.d.l. n. 1324 del 1923 e come strutturato dalla conseguente normativa, innanzi richiamata, sulla obbligatoria devoluzione alla Cassa di quote degli onorari spettanti per gli atti soggetti ad annotamento nei repertori notarili, rende evidente il fondamentale nesso tra prestazione dell'attività lavorativa e concessione del trattamento di quiescenza ai notai e loro familiari.

Priva di persuasiva giustificazione, e perciò arbitraria, appare dunque la discriminazione operata dalla denunciata norma con l'escludere, nell'interpretazione propugnata dalla Cassa ed accolta dal giudice a quo, i suindicati soggetti che abbiano esercitato funzioni notarili *ex art. 6*, da quel trattamento di quiescenza che viene invece riconosciuto ai notai al cessar dall'esercizio delle funzioni, che sono, ripetesi, le medesime per entrambe le categorie.

Sotto l'anzidetto profilo, ed in relazione alla primaria esigenza, costituzionalmente garantita, di assicurare a tutti i lavoratori un trattamento previdenziale in caso di invalidità e vecchiaia, non può assurgere a ragionevole motivo della disparità di trattamento operata dalla denunciata norma il diverso "sistema di nomina" cui fa riferimento la difesa della Cassa. Invero, non è determinante né

sufficiente la conseguita nomina a seguito di pubblico concorso, per qualificare i notai come lavoratori ed applicare ad essi la normativa previdenziale, richiedendosi invece – come si è già ricordato – che essi abbiano iniziato ad esercitare concretamente le relative funzioni e siano stati all'uopo iscritti, curati i necessari adempimenti, nel ruolo collegiale dei “notai in esercizio” (art. 3 del testo delle disposizioni sulla previdenza e sull'assistenza ai notai ed alle loro famiglie, deliberate il 21 ottobre 1955 dalla Commissione amministratrice della Cassa ed approvate il 10 novembre 1955 dal Ministro per la grazia e giustizia). Requisito questo, afferente all'esercizio delle funzioni notarili, prescritto tanto per i notai quanto per gl'incaricati *ex art. 6*.

Del pari non rilevano, sempre al perseguito fine di giustificare il denegato riconoscimento del diritto al trattamento di quiescenza, la “precarietà” e la “temporaneità”, sottolineate dalla difesa della Cassa, dell'incarico conferito ai sensi del più volte citato art. 6 della legge n. 89 del 1913. Pur non assistito, come per i notai, dal connotato della stabile permanenza nell'ufficio, tale incarico si concreta sempre in un'attività lavorativa che non si differenzia in verun modo da quella svolta dai notai, e che di fatto – come per l'appunto è avvenuto nel caso oggetto del giudizio *a quo* – può, nonostante la suddetta “precarietà”, protrarsi anche per diversi anni. D'altronde, la equiparazione ai notai, ai fini del trattamento di quiescenza, degl'incaricati *ex art. 6* – equiparazione, la cui mancata previsione il giudice *a quo* imputa alla denunciata norma – comporta che il relativo diritto venga a maturazione, oltre che nei casi di morte o di inabilità permanente ed assoluta, solo con il raggiungimento di determinati traguardi di anzianità di esercizio: il che conferisce all'esercizio medesimo un carattere di continuità professionale.

L'esigenza di porre riparo all'ingiustificata discriminazione, sul piano previdenziale, fra notai ed incaricati *ex art. 6*, al cessar dall'esercizio delle loro funzioni, è stata avvertita anche in sede parlamentare, come è dato rilevare sia da una proposta di legge presentata alla Camera il 15 ottobre 1975 (doc. n. 4057) e decaduta per fine legislatura, sia da un disegno di legge d'iniziativa parlamentare, presentato il 25 giugno 1980 (doc. n. 967) e tuttora all'esame del Senato. In entrambe le relazioni che accompagnano i due atti, si trae occasione proprio dall'ordinanza di rimessione alla Corte della questione *de qua agitur* per proporre che il trattamento previdenziale previsto a favore dei notai e delle loro famiglie sia esteso anche a favore di coloro che abbiano esercitato con continuità e professionalmente le funzioni notarili ai sensi dell'art. 6 della legge sul notariato. All'uopo si sottolinea che “l'equiparazione di questa categoria a quella dei notai è totale ed assoluta non solo nell'esercizio delle funzioni, ma anche per l'adempimento di tutti gli altri obblighi che incombono ai notai e per le responsabilità civili, penali ed amministrative derivanti dall'esercizio delle funzioni”. E si aggiunge che essi “per di più sono costretti a pagare i contributi nelle forme obbligatorie previste dagli artt. 17 e 18 della legge 22 novembre 1954, n. 1158; queste norme, infatti, stabiliscono che il pagamento dei contri-

buti previdenziali notarili deve avvenire mediante versamento di una quota degli onorari percetti all'Archivio notarile al momento della presentazione degli estratti mensili dei repertori degli atti stipulati, nonché mediante trattenuta diretta di parte dell'onorario effettuata dall'Ufficio del registro nell'ipotesi di atti notarili soggetti a rettifica di valore”.

Per le sue esposte considerazioni la Corte ritiene che il denunciato art. 3, comma terzo, del r.d.l. n. 1324 del 1923 contrasti con l'art. 3, comma primo, posto in relazione con l'art. 38, comma secondo, della Costituzione, e che debba pertanto dichiararsene l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che il trattamento di quiescenza ivi contemplato per i notai cessati dall'esercizio e per le loro famiglie, debba esser corrisposto, ricorrendo i medesimi presupposti, anche agli aspiranti al notariato, forniti dei requisiti necessari per la nomina, temporaneamente autorizzati all'esercizio delle funzioni notarili in virtù dell'art. 6 della legge n. 89 del 1913, cessati dall'esercizio, ed alle loro famiglie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma terzo, del r.d.l. 27 maggio 1923, n. 1324 (Modificazioni al r.d.l. 9 novembre 1919, n. 2239, sulla Cassa nazionale del notariato), convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473, nella parte in cui non prevede che il trattamento di quiescenza ivi contemplato per i notai cessati dall'esercizio e per le loro famiglie, debba esser corrisposto, ricorrendo i medesimi presupposti, anche agli aspiranti al notariato, forniti dei requisiti necessari per la nomina, temporaneamente autorizzati all'esercizio delle funzioni notarili in virtù dell'art. 6 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, cessati dall'esercizio, ed alle loro famiglie.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 1981.

* * *

Sentenza n. 40/1990 (Pres. Saja; Red. E. Gallo)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Roma, richiamandosi alla sentenza n. 971 del 1988 di questa Corte, ha rilevato che gli stessi principi, cui la Corte si è riferita nella detta sentenza, debbono essere applicati a quelle norme della legge notarile che prevedono nei confronti dei notai gravi provvedimenti *de jure*, come la inabilitazione o la destituzione di diritto. Si tratta di misure fortemente afflittive, che privano il notaio dell'esercizio della professione, e che conseguono automaticamente a determinate situazioni, senza che la condotta del notaio possa essere

adeguatamente valutata, caso per caso, né da parte del giudice penale, né in sede disciplinare.

In riferimento agli impiegati civili dello Stato, questa Corte ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, lettera *a*), del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, e di altre analoghe norme, proprio "nella parte in cui non prevedono, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare".

Secondo il Tribunale – a quanto si evince dall'ordinanza – la Corte avrebbe dovuto estendere la declaratoria d'illegittimità anche agli artt. 139, 142 e 158 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli Archivi notarili). In mancanza, viene sollevata l'odierna questione in riferimento all'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di ragionevolezza.

2. – La proposta questione coinvolge due misure che non hanno identica natura: è opportuno, perciò, esaminare separatamente il profilo di legittimità costituzionale che le riguarda.

È evidente, infatti, che l'inabilitazione è misura cautelare. Ciò risulta chiaramente già dal testo degli artt. 139 e 140 della legge notarile, che prevedono la misura in relazione a situazioni di carattere provvisorio, concernenti la pendenza di procedimento disciplinare o di processo penale, oppure l'espiazione di una pena restrittiva della libertà personale ma conseguente alla condanna per reati diversi da quelli lesivi del prestigio o del decoro della professione.

Una misura, perciò, che è essa stessa provvisoria, perché destinata a caducarsi o ad essere revocata quando vengono a cessare le situazioni che l'hanno determinata, o ad essere sostituita con una sanzione disciplinare definitiva.

La giurisprudenza della magistratura ordinaria è ormai pacifica sul punto, da quando nell'anno 1962 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno sottolineato il carattere provvisorio del provvedimento, perciò definito "cautelare", finalizzato appunto alla salvaguardia del prestigio e del decoro della funzione notarile.

Sotto tale riguardo, quindi, non sembra meritare censura il quarto comma dell'art. 158 impugnato, che tutela l'efficacia del provvedimento cautelare, nonostante l'appello; così come, del resto, si verifica per i provvedimenti interdittivi cautelari disposti dal giudice penale, e perfino per quelli cautelari restrittivi della libertà personale, nonostante vengano sottoposti a giudizio di riesame o alle ordinarie impugnazioni (artt. 309, 310 e 311 codice di procedura penale); con la sola eccezione dell'ipotesi in cui il Tribunale, accogliendo l'appello del pubblico ministero, abbia disposto una misura cautelare che il giudice aveva negato (art. 310, terzo comma, codice procedura penale).

Ciò che, invece, non può essere più accettato, in relazione ai principi costituzionali, come giustamente lamenta l'ordinanza, è l'automatismo della

misura cautelare, che deve inderogabilmente essere applicata sol che si presentino le situazioni di cui all'art. 139 della legge notarile.

Vero è che, per due di esse (numeri 1 e 3), venendo a trovarsi il notaio in istato di privazione della libertà personale, anche se relativa (ipotesi di arresti domiciliari, etc.), è impensabile che possa essergli consentito di esercitare le funzioni notarili. Ma, a parte le difficoltà di fatto che vi si opporrebbero, le dette ipotesi sono estranee alla rilevanza del caso di specie, anche se l'ordinanza di rimessione ha investito l'intero art. 139 della legge notarile.

Il giudizio, pertanto, dovrà essere limitato all'ipotesi prevista nel n. 2 dell'art. 139 predetto: ipotesi pacificamente affidata alla competenza del giudice che procede, al quale dev'essere consentito di valutare discrezionalmente, in relazione alla gravità del fatto e delle sue circostanze nonché alla personalità del soggetto agente, l'opportunità di applicare o meno la misura cautelare. Esigenza tanto più sentita nell'attuale evoluzione dell'ordinamento giuridico-processuale, ove si rifletta che nemmeno in tema di misure cautelari coercitive della libertà personale esiste più alcuna preclusione, anche per i casi più gravi, al libero esercizio del potere discrezionale del giudice che procede. È ormai inaccettabile, perciò, che preclusioni gli vengano poste in ordine a semplici misure interdittive, quando il codice processuale penale non le pone, affidando alla discrezione del giudice sia la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio (art. 289), sia il divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali. E vi sono sicuramente pubblici uffici, se non professioni, le cui funzioni rivestono non minore delicatezza e pari importanza delle funzioni notarili.

Sotto questo aspetto, pertanto, l'irrazionalità della disposizione che determina un trattamento gravemente differenziato a seconda che il pubblico ufficio sia quello inerente alle funzioni del notaio, o a quelle di altro pubblico ufficiale, appare evidente nel contesto dell'art. 3 della Costituzione: e ciò anche a prescindere dalla comparazione con altre professioni, come quella forense, dove pure esistono funzioni pubbliche, come quella di autenticazione di firme, senza che per questo la legge imponga *de jure* il divieto temporaneo di esercitare la professione in caso di condanna non definitiva per falsità, oppure per altro dei delitti elencati nel n. 3 dell'art. 5 della legge notarile.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale del n. 2 dell'art. 139 della legge notarile in quanto fa obbligo al giudice di inabilitare *de jure*, anziché sulla base delle valutazioni inerenti ai suoi poteri discrezionali, il notaio che sia stato condannato per alcuni dei reati indicati nell'art. 5 n. 3 con sentenza non ancora passata in cosa giudicata. La facoltà discrezionale del giudice, peraltro, è già prevista nel secondo inciso dell'art. 140 della legge, ed essa si estenderà conseguentemente, dopo la presente declaratoria d'illegittimità, a "qualunque reato", ivi compresi quelli di cui all'ora delegittimato n. 2 dell'art. 139.

Il secondo inciso dell'art. 140, pertanto, dovrà d'ora innanzi essere letto cancellando dal testo l'aggettivo indefinito "altro", sicché la nuova versione risulterà la seguente: "Può essere inabilitato all'esercizio delle sue funzioni... il

notaro contro il quale sia stata pronunciata condanna non definitiva, per qualunque reato, a pena restrittiva della libertà personale non inferiore a tre mesi”.

Resta, tuttavia, da decidere la sorte del secondo inciso del n. 2 in parola, concernente l'ipotesi in cui “sia stata pronunciata la destituzione con sentenza o con provvedimento non ancora definitivi”.

Anche di questa parte dovrà essere dichiarata l'illegittimità, per le ragioni che vengono di seguito esposte.

3. – Sulla natura giuridica dell'istituto della “dstituzione” del notaio molto si è dibattuto. Anche se contestata in dottrina, sostanziale prevalenza ha avuto in giurisprudenza la tesi della cosiddetta “natura mista”, secondo cui essa ha natura di sanzione disciplinare in relazione agli illeciti previsti dal primo comma dell'art. 142 della legge notarile, mentre avrebbe carattere di “effetto penale” della condanna la destituzione prevista dall'ultimo comma dell'art. 142.

L'opinione relativa a questa seconda ipotesi si è evidentemente formata con riguardo alla competenza, pacificamente attribuita all'autorità giudiziaria in ragione del fatto che a questa spetta la pronunzia della condanna da cui scaturisce *de jure* la destituzione. In realtà, invece, la nozione di “effetti penali della condanna” si sostanzia in quelle conseguenze giuridiche sfavorevoli che si ricollegano direttamente alla condanna stessa e che consistono nell'incapacità di conservare, esercitare o acquistare taluni diritti soggettivi o facoltà giuridiche, oppure di conseguire benefici di diritto penale, o che sottopongono il condannato a particolari aggravii. Si tratta di restrizioni giuridiche che trovano la loro matrice nello stesso illecito criminoso accertato dalla sentenza, sicché è da escludere che vi possano essere ricompresi i provvedimenti di carattere privatistico o amministrativo che, soltanto per motivi di connessione, si affiancano al dispositivo penale, come la condanna ai danni o alle restituzioni quando sia stata esercitata in sede penale l'azione civile riparatoria, o la inflizione di sanzioni disciplinari a determinate categorie (impiegati civili dello Stato, magistrati, avvocati, notai).

Certo si tratta di provvedimenti connessi che sono occasionalmente condizionati dalla contestualità della condanna penale, ma essi rappresentano la reazione dell'ordinamento ad un illecito diverso da quello penale, anche se accertato congiuntamente ad esso.

Tanto meno, poi, si può parlare di “pena accessoria”, come è stato ventilato da lontana ed isolata giurisprudenza ordinaria, sia per le stesse ragioni ora accennate a proposito degli altri “effetti penali della condanna”, sia perché, se qualche incertezza è potuta sorgere a proposito di questi ultimi, è dipeso dal fatto che il codice non li definisce, ed occorre, perciò, enuclearne la fisionomia contenutistica attraverso la numerosa e varia casistica del codice e delle leggi speciali. Le pene accessorie, al contrario, sono espressamente e tassativamente elencate dal codice penale nell'art. 19, e non esiste disposizione transitoria o di

coordinamento che equipari la “destituzione del notaio” prevista dalla legge n. 89 del 1913 ad alcuna delle pene accessorie predette.

Né potrebbe essere diversamente, ove si consideri che l’art. 135 della legge notarile ricomprende al n. 5 la “destituzione” fra le sanzioni disciplinari previste per i notai (anche se impropriamente, attesa la cultura dell’epoca, le definisce “pene”), sicché non dovrebbe sussistere alcun dubbio che tale sia effettivamente la sua natura. La circostanza che la competenza ad infliggere la sanzione sia attribuita al giudice quando l’illecito disciplinare sia connesso alla commissione di un illecito penale, non ha altra spiegazione se non nel fatto che il giudice penale accerta contestualmente e l’uno e l’altro illecito, e non ha particolari valutazioni da esprimere sull’illecito disciplinare essendo la conseguente sanzione prevista *de jure*. Ma, in ogni altro caso, quando una valutazione di gravità, di opportunità, di circostanze, s’impone, la sanzione è inflitta dal giudice disciplinare che, per i notai, è il Tribunale civile in camera di consiglio: così come spetta sempre al Tribunale civile intervenire ogniqualvolta il giudice penale abbia concesso delle attenuanti, aprendo alla possibilità della sostituzione della sanzione massima con quella molto meno grave della “sospensione” (art. 144 della legge notarile).

Una volta così accertato che la “destituzione”, prevista per i notai che mancano al proprio dovere dall’art. 135 della legge, ha natura di sanzione disciplinare, sia quando viene applicata dal giudice civile, sia quando venga inflitta *de jure* dal giudice penale in occasione della condanna per uno dei reati indicati nell’art. 5 n. 3 della legge, la soluzione del quesito proposto dal Tribunale di Roma con la sollevata questione è consequenziale alla premessa.

A questo punto, infatti, non può esservi più alcuna difficoltà a riconoscere che le ragioni che hanno indotto la Corte a dichiarare, nella invocata sentenza n. 971 del 1988, l’incompatibilità dell’automatismo della sanzione della “destituzione” dell’impiegato civile di un ente pubblico (condannato per un delitto che la comportava *de jure*) nei confronti dell’art. 3 della Costituzione, valgono integralmente per l’analoga sanzione prevista per i notai. Nell’uno come nell’altro caso, è indispensabile che il “principio di proporzione” che è alla base della razionalità che domina il “principio di eguaglianza”, regoli sempre l’adequatezza della sanzione al caso concreto.

Ma è evidente che l’automatismo di un’unica massima sanzione, prevista indifferentemente per l’infinita serie di situazioni che stanno nell’area della commissione di uno stesso pur grave reato, non può reggere il confronto con il principio di eguaglianza che, come esige lo stesso trattamento per identiche situazioni, postula un trattamento differenziato per situazioni diverse.

Dev’essere, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 142, ultimo comma, della legge notarile, nella parte in cui sancisce che “è destituito di diritto” il notaio che ha riportato condanna per uno dei reati indicati nell’art. 5, n. 3.

4. – Ma una volta eliminate dall’ultimo comma dell’art. 142 della legge le

parole “è destituito di diritto”, anche l’ultimo comma, così ridotto, viene ad allinearsi all’elencazione del comma precedente, i cui alinea tutti iniziano con le parole “il notaio che...”. Ciò significa che anche l’ipotesi del notaio “che ha riportato una delle condanne indicate nell’art. 5, n. 3” viene ad assumere la sua corretta posizione sistematica fra le altre che comportano la sanzione disciplinare discrezionale della destituzione.

Ed, in realtà, una volta cessata la ragione che giustificava l’attribuzione al giudice penale, allorquando la destituzione, essendo prescritta *de jure*, non implicava alcuna valutazione discrezionale, la competenza all’inflizione della sanzione disciplinare deve tornare alla sua sede naturale, che è appunto quella del Tribunale civile quale giudice disciplinare. Come per tutte le altre cause di destituzione previste dall’art. 142, il giudice disciplinare valuterà l’entità dei fatti e delle circostanze nonché la personalità del condannato e deciderà in sua discrezione.

Ne consegue che del primo e del terzo comma dell’art. 158 della legge dovrà essere dichiarata l’illegittimità costituzionale, mentre per il secondo comma la declaratoria consegue innanzitutto in quanto prevede l’obbligatorietà dell’inabilitazione, anziché la sua facoltatività, ma poi anche perché si riferisce alle “sentenze di condanna che producono di diritto la destituzione del notaio” nonché a “quelle che pronunciano la destituzione”, e perciò esclusivamente all’art. 139, anziché semplicemente alle “sentenze di condanna per reati che possono comportare la destituzione del notaio”, conseguentemente estendendo il riferimento anche all’art. 140, anziché soltanto all’art. 139 della legge.

5. – Nel momento in cui la competenza per la sanzione disciplinare della destituzione passa al giudice disciplinare anche per l’ipotesi in cui i fatti siano stati oggetto di processo penale, si propone il problema della compatibilità dell’art. 146 della legge con l’art. 3 della Costituzione.

Com’è noto, infatti, il citato articolo stabilisce che l’azione disciplinare contro i notai, anche per le infrazioni punibili con la destituzione, “si prescrive in quattro anni dal giorno della commessa infrazione, ancorché vi siano stati atti di procedura”. Poiché la disposizione si riferisce anche alla più tenue delle sanzioni, quali l’avvertimento, sarebbe parso ragionevole attribuire l’espressione “atti di procedura” esclusivamente al procedimento disciplinare, sia quello innanzi al Consiglio dell’ordine per le sanzioni dell’avvertimento e della censura, sia quello camerale innanzi al Tribunale civile per le sanzioni dell’ammenda, della sospensione e della destituzione.

Ma la giurisprudenza della Corte di Cassazione si è consolidata nel senso che la disciplina dell’interruzione della prescrizione non opera in nessun caso in materia di prescrizione dell’azione disciplinare contro i notai, sicché il termine di quattro anni dal giorno della commessa infrazione è quello massimo, entro il quale, a pena d’improcedibilità, deve intervenire la decisione irrevocabile. Il principio stabilito dall’art. 159 codice penale – hanno detto le Sezioni Unite – non è un principio generale dell’ordinamento, né può essere applicato analo-

gicamente all'azione disciplinare contro i notai, in quanto mancherebbero i presupposti del procedimento analogico, vale a dire: la similarità delle situazioni (art. 12 delle preleggi) e la non eccezionalità della situazione cui la norma dovrebbe essere applicata (art. 14 delle preleggi). Mancherebbe, infatti, secondo la Cassazione, ogni similarità fra materia disciplinare e materia penale, anche perché l'istituto della prescrizione è strettamente collegato, nel codice penale, alla valutazione quantitativa dei reati in relazione alla misura delle pene: il che è escluso in materia disciplinare. In altri termini – ad avviso della Corte di Cassazione – la legge che prevede un termine di prescrizione per le infrazioni disciplinari è *lex specialis*, anche nell'ambito generale dell'ordinamento, e non consente, perciò, l'applicazione analogica di altra legge speciale. Conseguentemente o la legge concernente una determinata materia (ad esempio: professioni forensi o giornalistiche) prevede essa stessa la recezione della disciplina *ex art. 159* codice penale, o altrimenti non sarebbe lecito arguirlo dal solo fatto che sia previsto un termine di prescrizione.

Siffatta interpretazione (sulla cui esattezza questa Corte non ha ragioni per pronunziarsi) non ha comportato gravi conseguenze in ordine alla sanzione disciplinare della destituzione finché la competenza, in caso di procedimento penale, è rimasta affidata al giudice penale. Deve dirsi, anzi, che probabilmente, proprio al fine di evitarne la prescrizione, si è andata consolidando la tesi della “destituzione”, come effetto penale della condanna, o addirittura come “pena accessoria”.

Ma una volta che, con la presente sentenza, viene riconosciuta la natura di sanzione disciplinare, così come emergente, del resto, *ex art. 142* legge notarile, e restituita alla competenza del giudice disciplinare per la necessità di procedere alle valutazioni discrezionali del caso, attesa la dichiarata illegittimità di una applicazione *de jure*, la gravità delle conseguenze della riportata interpretazione si rende evidente.

Poiché, infatti, la Corte di Cassazione esclude che la pregiudizialità del processo penale rispetto a quello disciplinare – art. 28 vecchio codice, ora 653 codice procedura penale – (e quindi la necessità di sospensione di quest'ultimo) svolga alcuna influenza sul decorso della prescrizione, la sanzione disciplinare della destituzione resterebbe virtualmente inapplicabile nell'ordinamento notarile.

È appena il caso di rilevare, infatti, che, se già era arduo ritenere possibile una sentenza penale definitiva entro il termine di anni quattro, appare addirittura assurdo pensare che, entro lo stesso termine, possano altresì svolgersi tre ulteriori gradi del procedimento disciplinare.

Orbene, una siffatta situazione determinerebbe manifestamente un irrazionale trattamento di privilegio a favore dei notai che commettono le infrazioni più gravi, e tali da dar luogo altresì a processo penale. Accadrebbe, infatti, che, quando il fatto non costituisca illecito penale, è possibile che le sanzioni disciplinari (destituzione compresa) vengano inflitte entro il breve termine di

prescrizione previsto dalla legge, mentre quando il fatto è molto più grave, al punto da meritare anche un processo ed eventualmente una pena, resterebbe virtualmente escluso che una qualsiasi sanzione disciplinare possa essere inflitta perché risulterebbe impossibile l'osservanza di quel termine.

Deve essere ben chiaro, perciò, che in questo caso non si tratta soltanto di una semplice situazione di fatto, ma di una situazione tale che derivando dall'attuale pronunzia, comporta in realtà una vanificazione definitiva della situazione giuridica concernente l'attività disciplinare nei confronti dei notai colpevoli delle violazioni più gravi.

La manifesta incompatibilità di tale situazione nei confronti dell'art. 3 della Costituzione va, quindi, eliminata, applicando l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 139 n. 2 della legge 16 febbraio 1913 n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili) nella parte in cui prevede che il giudice penale inabiliti *de jure*, anziché sulla base di valutazioni discrezionali, il notaio che sia stato condannato, per alcuno dei reati indicati nell'art. 5 n. 3 della legge stessa, con sentenza non ancora passata in cosa giudicata;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 142, ultimo comma, della legge notarile predetta, nella parte in cui prevede che "è destituito di diritto" il notaio che ha riportato condanna per uno dei reati indicati nell'art. 5 n. 3 della legge stessa, anziché riservare ogni provvedimento al procedimento disciplinare camerale del Tribunale civile, come per le altre cause enunciate nello stesso art. 142;

dichiara l'illegittimità costituzionale dei primi tre commi dell'art. 158 della legge notarile predetta;

dichiara, ex art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 della stessa legge nella parte in cui non prevede che l'azione disciplinare rimanga sospesa fino al passaggio in giudicato della sentenza quando, per il fatto illecito, sia promosso processo penale;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 gennaio 1990.

* * *

Sentenza n. 433/2002 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dubita, in riferimento agli artt. 3, 35, 41, 51 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale

dell'art. 5, primo comma, numero 3, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come modificato dall'art. 1 della legge 26 luglio 1995, n. 328 (Introduzione della prova di preselezione informatica nel concorso notarile), nella parte in cui prevede che l'esercizio dell'azione penale per un reato non colposo punito con pena non inferiore nel minimo a sei mesi comporta la sospensione della iscrizione nel ruolo dei notai sino al definitivo proscioglimento o sino alla declaratoria di estinzione del reato.

Assume in buona sostanza il giudice *a quo* che la misura interdittiva obbligatoria così configurata, in quanto ricollegata al mero esercizio dell'azione penale per reati individuati sulla base della sola pena edittale, senza previsione di un termine massimo di durata se non il definitivo proscioglimento o la declaratoria di estinzione del reato, non sembrerebbe rispondere ad un ragionevole bilanciamento tra le esigenze cautelari e l'interesse del soggetto sottoposto a giudizio.

2. – La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

3. – Deve, anzitutto, ribadirsi la natura cautelare della sospensione dell'iscrizione nel ruolo dei notai in quanto misura finalizzata alla tutela, in via provvisoria, dell'interesse pubblico alla affidabilità della funzione notarile che potrebbe risultare compromessa dalla titolarità della funzione stessa in capo a soggetti imputati di reati di non trascurabile gravità. E va, altresì, precisato che trattasi di misura obbligatoria, essendo collegata solo al verificarsi di determinate circostanze di fatto (imputazione per determinati reati), indipendentemente da una valutazione in concreto della sua opportunità e della sua rispondenza al pubblico interesse; mentre la durata della misura stessa, coincidendo con la definitiva conclusione del procedimento penale, può prolungarsi per un periodo di tempo pari a quello, talvolta assai lungo, di prescrizione del reato.

Ora, il legislatore, secondo quanto più volte affermato da questa Corte, può eccezionalmente istituire misure cautelari obbligatorie solo in riferimento ad «ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare che fonda la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta dalla stessa legge» e sempre che la misura stessa sia contenuta «nei limiti di durata strettamente indispensabili» per la protezione dell'interesse pubblico che essa è diretta a tutelare nell'attesa – come nella specie – di un successivo accertamento giudiziale, «in ossequio al criterio di proporzionalità della misura cautelare, riconducibile all'art. 3 della Costituzione» (sentenze n. 145 del 2002 e n. 206 del 1999). Criterio che, sempre secondo questa Corte, risulta violato dalla previsione di una sospensione cautelare destinata a durare a tempo indeterminato fino alla definitiva conclusione del procedimento penale (sentenza n. 206 del 1999).

4. – Sulla base di quanto precede va, dunque, affermata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata sotto il duplice e concorrente profilo dell'ampiezza ed eterogeneità dei reati alla quale fa riferimento quale presupposto della misura cautelare e della durata indeterminata della sospensione dell'iscrizione fino al definitivo giudicato sull'accusa penale.

Vizi, questi specificati, che devono essere eliminati attraverso una pronuncia che affermi la necessità, ai fini dell'adozione della misura *de qua*, di una valutazione dell'Amministrazione sulla ricorrenza di concrete esigenze cautelari.

La discrezionalità della misura fa, infatti, venir meno la esigenza, costituzionalmente imposta, del riferimento legislativo ad ipotesi specifiche e circoscritte di reato affermata da questa Corte solo per le misure cautelari obbligatorie; ferma restando, per le altre misure, la insindacabile libertà del legislatore di fissare, con il rispetto del generale limite della non manifesta irragionevolezza, gli specifici presupposti della loro adozione. Rimane su tale base anche superata la censura riguardante la mancanza di un termine massimo di durata della sospensione, diverso dal proscioglimento o dalla declaratoria di estinzione del reato, dovendosi per le misure sospensive a carattere discrezionale escludere la necessità della previsione di un limite temporale di efficacia, proprio in quanto tali misure sono in ogni momento revocabili, in relazione al possibile venir meno delle esigenze cautelari che le giustificano (sentenza n. 454 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, numero 3, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come modificato dall'art. 1 della legge 26 luglio 1995, n. 328 (Introduzione della prova di preselezione informatica nel concorso notarile), nella parte in cui non prevede che il provvedimento di sospensione della iscrizione nel ruolo dei notai sia adottato dall'Amministrazione previa valutazione delle concrete esigenze cautelari ricorrenti nella specie.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2002.

* * *

Sentenza n. 444/2005 (Pres. A. Marini; Red. Vaccarella)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Roma – con due ordinanze – dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 12 del regio decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324 (Modificazioni al regio decreto-legge 9 novembre 1919, n. 2239), convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, nella parte in cui esclude la pignorabilità della pensione erogata ai notai dalla Cassa nazionale del notariato per crediti diversi da quelli aventi natura alimentare.

[*omissis*]

3. – La questione è fondata.

3.1. – Entrambe le ordinanze – pur se una di esse (ordinanza n. 238 del

2004) fa cenno, quale norma interposta, anche all'art. 545, comma quarto, del codice di procedura civile, il quale, tuttavia, ha ad oggetto le retribuzioni e non già le pensioni – denunciano come lesiva del principio di eguaglianza e (solo l'ordinanza n. 238) come intrinsecamente irragionevole l'assoluta impignorabilità delle pensioni erogate ai notai, sancita dall'art. 12 del r.d.l. n. 1324 del 1923, a fronte di quanto – a seguito della sentenza n. 506 del 2002 di questa Corte – è previsto, per le pensioni erogate dall'INPS, dall'art. 128 del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), e, per le pensioni dei dipendenti da pubbliche amministrazioni, dagli artt. 1 e 2, primo comma, del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni).

Non è dubbio che lo *status* giuridico dei notai non è idoneo – come ha già osservato questa Corte quando ha esteso a tali pensioni la pignorabilità per crediti alimentari (sentenza n. 155 del 1987) – a giustificare il differenziato trattamento riservato alle pensioni erogate dalla Cassa nazionale del notariato rispetto a quello previsto per le pensioni dei dipendenti sia pubblici che privati: è evidente, infatti, che, in quanto l'impignorabilità si risolve in una limitazione della garanzia patrimoniale (art. 2740 del codice civile) e in una compressione del diritto dei creditori, nessuna differenza sussiste tra le pensioni spettanti all'una o all'altra categoria di beneficiari sotto il profilo – l'unico rilevante nel presente giudizio – della loro assoggettabilità ad esecuzione forzata.

Deve pertanto – in armonia con quanto questa Corte ha statuito, riguardo alle pensioni erogate dall'INPS ed ai dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, con la sentenza n. 506 del 2002 – dichiararsi l'illegittimità costituzionale della norma censurata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui esclude del tutto la pignorabilità delle pensioni erogate ai notai, anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 del regio decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324 (Modificazioni al regio decreto-legge 9 novembre 1919, n. 2239), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 1925, n. 473 (Conversione in legge, con approvazione complessiva, di decreti luogotenenziali e regi aventi per oggetto argomenti diversi), nella parte in cui esclude la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare della pensione erogata dalla

Cassa nazionale del notariato, anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2005.

2.7. Professioni sanitarie

SENTENZA N. 100/1989 (PRES. SAJA; RED. CAIANIELLO)

Odontoiatri – Medici chirurghi privi di specializzazione in odontoiatria ma abilitati ad esercitarla – Facoltà di chiedere l'iscrizione all'Albo degli odontoiatri, mantenendo l'iscrizione nell'Albo dei medici chirurghi – Esclusione

Legge 24 luglio 1985, n. 409 (Istituzione della professione sanitaria di odontoiatra e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee), artt. 4, 5 e 20

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 29/1990 (PRES. SAJA; RED. SPAGNOLI)

Servizi ospedalieri – Servizio di virologia – Organico – Posti di aiuto e di assistente – Posizioni funzionali di biologo e chimico coadiutore e collaboratore – Omessa previsione

Decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri), art. 23, secondo comma

Costituzione, artt. 33, quinto comma, 51, primo comma e 97

SENTENZA N. 215/2016 (PRES. GROSSI; RED. BARBERA)

Giurisdizioni speciali – Ordini delle professioni sanitarie – Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie – Componenti di derivazione ministeriale (due dirigenti designati dal Ministero della salute)

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), art. 17, commi primo e secondo, lett. a), b), c), d) ed e)

Costituzione, artt. 108, secondo comma, 111, secondo comma (indipendenza e terzietà del giudice), e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6, paragrafo 1

SENTENZA N. 153/2025 (PRES. AMOROSO; RED. M.A. SANDULLI)

Professioni – Ordinamento della professione di psicologo – Sanzioni disciplinari – Radiazione – Cause – Applicazione di diritto quando l'iscritto è stato condannato definitivamente a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo

Legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), art. 26, comma 3

Costituzione, art. 3 (eguaglianza, ragionevolezza)

Considerato in diritto

1. – È stata sollevata in riferimento agli artt. 3, 4, 33, comma quinto, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 20 della legge 24 luglio 1985, n. 409 (Istituzione della professione sanitaria di odontoiatria e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee), in base ai quali è prevista, per i laureati in medicina e chirurgia iscritti al relativo corso di laurea anteriormente al 28 gennaio 1980, privi di specializzazione ma abilitati all'esercizio professionale, la facoltà di optare, nel termine di cinque anni, per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri istituito con la legge citata, perdendo il diritto alla contemporanea iscrizione all'albo dei medici chirurghi.

Si sostiene dal giudice *a quo* che le disposizioni censurate danno luogo ad una evidente disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione) tra i medici generici – che, volendo esercitare la professione di odontoiatra, optino per l'iscrizione al relativo albo professionale, perdendo così (come previsto dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 della legge istitutiva della professione sanitaria di odontoiatra) l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi – e i medici chirurghi specialisti in odontoiatria ai quali soltanto è consentito dall'art. 5 della stessa legge di ottenere la doppia iscrizione.

Si aggiunge che risulterebbe anche violato, nei confronti dei medici non specialisti in odontoiatria, il principio della libertà di scelta della loro attività lavorativa (art. 4 della Costituzione), attraverso la potenziale perdita dell'abilitazione (già acquisita) a prestare l'attività medica in generale, negandosi così, in violazione dell'art. 33, comma quinto, della Costituzione, ogni concreto valore all'abilitazione professionale conseguita.

[*omissis*]

3.1. – La questione, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione è fondata.

In proposito va ribadito che prima della legge 24 luglio 1985, n. 409, la professione di medico chirurgo e quindi l'iscrizione al relativo albo, consentiva di per sé l'esercizio della odontoiatria, ai sensi del regio decreto-legge 16 ottobre 1924, n. 1755, convertito nella legge 21 marzo 1926, n. 597, non essendo all'uopo richiesta apposita specializzazione, che pur poteva all'epoca conseguirsi dopo la laurea.

La legge n. 409 del 1985, nell'istituire la professione sanitaria di odontoiatria, nonché il relativo albo professionale (artt. 1 e 4), ha previsto che a quest'ultimo possano iscriversi quanti sono in possesso della laurea in odontoiatria e protesi dentaria (istituita con il decreto del presidente della Repubblica 28 febbraio 1980, n. 135) e della relativa abilitazione all'esercizio professionale, conseguita a seguito di superamento di apposito esame di Stato, nonché i laureati in medicina e chirurgia, anch'essi abilitati all'esercizio professionale e in possesso del diploma di specializzazione in campo odontoiatrico. Ma l'iscri-

zione all'albo degli odontoiatri e l'esercizio della relativa attività professionale è, altresì, consentita (come si è già rilevato nell'esaminare l'eccezione di inammissibilità), seppure, in via transitoria, e cioè "nella prima applicazione" della legge in parola, anche ai laureati in medicina e chirurgia iscritti al relativo corso di laurea anteriormente al 28 gennaio 1980, abilitati all'esercizio della professione di medico-chirurgo, purché optino per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge (art. 20).

L'iscrizione all'albo degli odontoiatri è incompatibile con l'iscrizione ad altro albo professionale (art. 4, terzo comma), salvo che per i laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione di medico-chirurgo, ed in possesso di un diploma di specializzazione in campo odontoiatrico, ai quali è consentito (art. 5) di mantenere, contemporaneamente all'iscrizione all'albo degli odontoiatri, quella all'albo dei medici-chirurghi. È dunque dal combinato disposto delle disposizioni testé illustrate della legge n. 409 del 1985 che si ricava, per i medici-chirurghi iscritti al relativo corso di laurea prima del 28 gennaio 1980, che siano abilitati all'esercizio professionale in medicina e chirurgia ed optino per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri entro cinque anni dalla entrata in vigore della legge in esame, l'incompatibilità con l'iscrizione all'albo dei medici-chirurghi.

3.2. – Il contrasto con il principio di eguaglianza delle disposizioni da cui deriva tale incompatibilità appare evidente allorché si raffronti la situazione dei medici chirurghi non specialisti, iscritti al corso di laurea in medicina e chirurgia prima del 23 gennaio 1980 (ed in quanto tali ritenuti idonei dalla stessa legge del 1985 ad esercitare l'odontoiatria), con la situazione che riguarda i medici chirurghi specialisti, dovendosi considerare che, prima della entrata in vigore della legge del 1985, che ha separato le due professioni, la sola abilitazione in medicina e chirurgia dava titolo alla iscrizione all'unico albo professionale allora previsto, autorizzando anche all'esercizio dell'odontoiatria, indipendentemente dal possesso della relativa specializzazione. Nell'istituire nel 1985 l'albo separato degli odontoiatri con una disciplina che prevede "a regime", per il futuro, l'iscrivibilità dei medici-chirurghi solo se forniti di specializzazione in odontoiatria, il legislatore si è preoccupato di salvaguardare "nella prima applicazione della legge" le situazioni pregresse, prendendo in considerazione (art. 20, legge cit.) i medici che si fossero iscritti al corso di laurea in medicina e chirurgia prima della istituzione, nel 1980, di quello in odontoiatria. La legge ha quindi riconosciuto il permanere della loro idoneità ad esercitare la professione di odontoiatra, idoneità che non poteva non riconoscere senza incorrere nell'ingiustificata lesione di un diritto (all'esercizio di una attività professionale) che già apparteneva a quei soggetti e che si sarebbe potuto sacrificare solo in presenza di esigenze meritevoli di tutela nel bilanciamento dei contrapposti interessi.

Una volta effettuato quel riconoscimento e, quindi, parificata ai fini dell'iscrizione all'albo degli odontoiatri, seppure in via transitoria (in quanto si

tratta di una categoria di soggetti destinata ad esaurirsi nel tempo), la categoria dei medici-chirurghi a quella dei laureati in odontoiatria e protesi dentaria e a quella dei medici-chirurghi specialisti, non trova alcuna valida giustificazione l'aver privato i primi, che si fossero iscritti all'albo degli odontoiatri, di nuova istituzione, del diritto di continuare ad essere contemporaneamente iscritti all'albo dei medici-chirurghi, come era loro consentito in virtù del solo titolo di laurea e della abilitazione professionale conseguita.

Né in proposito ha pregio la tesi, adombrata dalla Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il divieto della doppia iscrizione sarebbe giustificato dal disegno perseguito del legislatore di separare, dal momento della entrata in vigore della legge istitutiva del nuovo albo, la professione di medico chirurgo da quella di odontoiatra. Il legislatore ha, invece, mostrato di non seguire in assoluto questa linea, avendo, nell'art. 5 della legge citata, previsto addirittura "a regime" la possibilità della doppia iscrizione per i medici specialisti in odontoiatria, onde è certamente discriminatorio che i medici-chirurghi non specialisti, per poter continuare ad esercitare una attività che fino a quel momento era loro consentita, debbano optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri entro cinque anni dalla entrata in vigore della legge, perdendo il diritto a mantenere l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi.

3.3. – La diversità di trattamento fra le due categorie di medici chirurghi, cioè quelli specializzati nel campo dell'odontoiatria e quelli non specializzati, non potrebbe neppure giustificarsi in relazione alla diversità delle rispettive situazioni e cioè in base al possesso, da parte dei primi, del titolo di specializzazione di cui sono invece sforniti i secondi. In proposito va rilevato che, una volta che la legge ha ritenuto la specializzazione non indispensabile, sia pure per un periodo transitorio, ai fini dell'iscrizione dei medici chirurghi all'albo degli odontoiatri – avendo equiparato ai medici specializzati quelli, di cui all'art. 20 della legge, non muniti di specializzazione – la diversità di trattamento consistente nella perdita della possibilità di iscrizione ai due albi, non può essere giustificata, sulla base del mancato possesso della specializzazione in odontoiatria. Difatti, per quel che riguarda l'esercizio della professione di medico chirurgo, il possesso o meno di tale specializzazione è assolutamente influente.

Appare quindi irrazionale la prescrizione legislativa secondo cui la mancanza della specializzazione in odontoiatria incide sulla possibilità di mantenere l'iscrizione all'albo professionale dei medici chirurghi.

La disposizione sull'incompatibilità non può perciò ritenersi ispirata che dallo scopo di limitare l'attività concorrenziale nel campo dell'odontoiatria, restringendo il numero degli esercenti tale professione, con una previsione limitativa di un diritto appartenente, fino a quel momento, anche ai medici non specialisti, diritto che costituisce la naturale esplicazione di facoltà che derivano dai titoli di laurea ed abilitanti posseduti.

Ma tale scopo, diretto a limitare la concorrenza, non può giustificare né la discriminazione, né comunque il sacrificio di situazioni già acquisite, perché,

come è stato più volte ribadito da questa Corte (v. da ultimo sentenza n. 56 del 1989), il legislatore può incidere su situazioni pregresse sacrificando quelle di alcune categorie di soggetti, sempre che ciò risulti plausibilmente ragionevole e conseguente, come si è osservato, ad una equa valutazione dei contrapposti interessi.

Discende da tali considerazioni l'illegittimità costituzionale delle norme denunciate, perché esse vengono a privare – senza che sussista una ragione che plausibilmente le giustifichi – i soggetti indicati nell'art. 20 del diritto, già loro appartenente, di rimanere iscritti all'albo dei medici chirurghi, ove chiedano l'iscrizione all'albo degli odontoiatri per esercitare la relativa professione.

Consegue da ciò l'illegittimità costituzionale anche della norma la quale dispone che la richiesta dell'iscrizione all'albo di nuova istituzione debba intervenire entro il termine di cinque anni dalla entrata in vigore della legge. Il termine finale poteva giustificarsi solo in quanto collegato all'opzione. Ma, una volta esclusa l'incompatibilità per i soggetti in parola, l'iscrizione all'albo degli odontoiatri avviene non per effetto di una opzione, bensì di una richiesta, questa, come tale, non può essere sottoposta a termine quando, come nel caso in esame, sia collegata ad un' idoneità professionale già conseguita e riconosciuta.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 20 della legge 24 luglio 1985, n. 409 (Istituzione della professione sanitaria di odontoiatra e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di stati membri delle Comunità europee), nella parte in cui non prevedono che i soggetti indicati nell'art. 20, primo comma, ottenuta l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, possano contemporaneamente mantenere l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi così come previsto per i soggetti indicati nell'art. 5, e nella parte in cui prevedono che i medesimi possano “optare” nel termine di cinque anni per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, anziché “chiedere” senza limite di tempo tale iscrizione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1989.

* * *

Sentenza n. 29/1990 (Pres. Saja; Red. Spagnoli)*Considerato in diritto*

1. – Entrambe le ordinanze di rimessione concernono la materia delle figure professionali addette ai laboratori di analisi cliniche. I relativi procedimenti possono perciò essere riuniti, onde pervenire ad un'unica decisione.

2. – Il Pretore di Nardò (ord. n. 417/89) muove dal rilievo secondo cui la farragginosa e frammentaria normativa concernente le analisi cliniche non consentirebbe di definire i rispettivi ambiti di operatività delle professioni di biologo, chimico e medico, ed in particolare di stabilire se i medici siano abilitati all'esercizio di tali analisi. In base a tale premessa, censura l'art. 3, secondo comma, della legge 8 dicembre 1956, n. 1378 (Esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni), perché, demandando in toto ad un regolamento ministeriale la determinazione delle prove di esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo (D.M. 9 settembre 1957, art. 24), sarebbe la fonte delle incertezze interpretative verificatesi sul punto. Di qui la violazione, da un lato, dell'art. 33, quinto comma, Cost., che a suo avviso imporrebbe la regolamentazione di tale materia con fonte primaria, almeno nella forma della legge quadro; dall'altro, degli artt. 2, 32 e 3 Cost., dato che la variabilità dei criteri interpretativi lederebbe il diritto primario dei cittadini all'individuazione del professionista abilitato alle analisi – con conseguente compromissione della tutela della salute – e comporterebbe disparità di trattamento tra i professionisti interessati. Sarebbero infine violati gli "artt. 55 ss., 101 ss." Cost., in quanto verrebbe di fatto demandato al giudice penale il potere di definire l'ambito di operatività delle suddette professioni con conseguente alterazione della divisione funzionale dei poteri dello Stato.

La censura riferita all'art. 33, quinto comma, Cost. è infondata, in quanto tale disposizione, nel prescrivere l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, non pone una riserva di legge in ordine alla determinazione delle prove d'esame.

Le rimanenti censure sono inammissibili in quanto, il giudice a quo, lamentando, peraltro in termini assolutamente generici, le conseguenze delle incertezze interpretative, chiede in sostanza a questa Corte di risolvere una questione d'interpretazione, dettando una nuova, chiara ed esauriente disciplina dell'argomento. Simile intervento, evidentemente, esula dai poteri del giudice delle leggi e resta riservato al legislatore.

3. – Il T.A.R. per la Sicilia – sezione staccata di Catania – impugna, invece, gli artt. 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri) nelle parti in cui determinano la dotazione organica del personale addetto, rispettivamente, al servizio di laboratorio per le analisi

chimico-cliniche e microbiologiche ed al servizio di virologia degli ospedali (ord. n. 398/89).

Quanto al primo servizio, l'art. 16 prevede, per il personale medico, "un posto di primario", "almeno un posto di aiuto" ed "almeno un posto di assistente" (due se l'ospedale ha più di 600 posti-letto).

Inoltre, poiché "negli ospedali regionali e provinciali" il servizio "è articolato in più settori", la dotazione organica di ciascun settore deve prevedere "almeno un posto di direttore o coadiutore o assistente chimico o biologo" ed un posto di tecnico di laboratorio. "Ciascun settore, a seconda delle rispettive specialità, può essere affidato ad un direttore biologo o chimico, ovvero ad un aiuto che abbia conseguito l'idoneità a primario di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche". Solo quest'ultimo, però, può dirigere i "presidi autonomi di laboratorio" eventualmente istituiti "presso particolari divisioni o raggruppamenti di unità di diagnosi e cura".

Se l'ospedale supera i 900, ovvero i 1800 posti-letto, vanno istituiti un secondo ed un terzo primariato, "con adeguata e proporzionata dotazione organica di personale".

Quanto al servizio di virologia, l'art. 23 stabilisce, al secondo comma, che esso "è diretto da un primario, coadiuvato da aiuti ed assistenti e da personale tecnico e sanitario ausiliario, secondo le necessità del servizio stesso".

Il T.A.R. rimettente censura le suddette disposizioni "nella parte in cui prevedono che ai posti di primario, aiuto e di assistente previsti in organico nei servizi di analisi e virologia possano aspirare esclusivamente medici con la esclusione di biologi e chimici". In particolare, esse contrasterebbero:

con l'art. 33, quinto comma, Cost. "in quanto non consentono ai biologi e ai chimici di accedere a qualifiche che comportano lo svolgimento della specifica attività professionale per la quale sono in possesso della abilitazione";

con l'art. 51, primo comma, Cost., in quanto in tal modo limiterebbero irrazionalmente l'accesso ai pubblici impieghi di tali categorie professionali;

con l'art. 97 Cost., giacché ne risulterebbe un'organizzazione dei predetti servizi irrazionale e non improntata ai principi del buon andamento dell'amministrazione.

4. – Occorre preliminarmente precisare che l'oggetto delle censure prospettate dal Tribunale, al di là di qualche ambiguità di impostazione dell'ordinanza di rimessione, risulta essere, ad un'attenta lettura dell'intero provvedimento e specialmente delle sue conclusioni, non già l'inclusione dei medici negli organici dei servizi ospedalieri di analisi e virologia, ma soltanto l'esclusione di biologi e chimici dalle posizioni corrispondenti a quelle di primario, aiuto ed assistente.

Così puntualizzato il contenuto del quesito sottoposto a questa Corte, l'esposizione delle ragioni volte a dimostrare l'incompetenza dei medici circa l'attività di analisi di laboratorio non può riguardarsi altro che come un argomento a fortiori, inteso a corroborare la tesi a sostegno della capacità

professionale, e dunque, della necessaria partecipazione, in regime di parità, dei biologi e dei chimici, accanto ai medici, alla suddetta attività.

Il ricorso a tale argomento tuttavia non è necessario, poiché la specifica capacità professionale dei biologi e dei chimici quanto all'esecuzione delle analisi biologiche e chimico-cliniche non è seriamente contestata neppure nel presente giudizio e risulta del resto sufficientemente dimostrata da una pluralità di elementi. Infatti, la legge professionale per i biologi n. 396 del 1967 (art. 3, lettera g) afferma che sono oggetto della professione, tra l'altro, le "analisi biologiche (urine, essudati, escrementi, sangue; sierologiche, immunologiche, istologiche, di gravidanza, metaboliche)", mentre, per quanto concerne i chimici, il relativo tariffario professionale, peraltro approvato originariamente con legge (n. 679 del 1957) e successivamente aggiornato, riguarda (art. 16) le "analisi chimiche di ogni specie" con l'espressa esclusione, "perché non di competenza" dei "prelievi di carattere biologico, da organismi viventi e i pareri... di carattere biologico-diagnostico". Un indizio ulteriore a favore della specifica competenza di questi professionisti all'esecuzione anche di analisi cliniche si ricava inequivocabilmente dai criteri che caratterizzano la normativa più recente e cioè quelli dettati dal D.P.C.M. 10 febbraio 1984 a proposito dei laboratori privati di analisi aperti al pubblico. L'art. 8 di questo decreto infatti contiene, sia pure con alcuni limiti, il principio della possibile alternatività nella direzione del laboratorio tra il medico, da un lato, e il biologo o (per i laboratori specializzati di analisi chimico-cliniche e tossicologiche) il chimico, dall'altro, con ciò presupponendo necessariamente la capacità professionale di questi ultimi. È ben vero che tale disposizione concerne soltanto i laboratori privati aperti al pubblico; tuttavia, al fine che qui interessa – e cioè la valutazione della effettiva idoneità di chimici e biologi a svolgere attività di analisti – non rileva se la struttura nella quale tale attività è esercitata sia privata o pubblica.

Naturalmente, si deve precisare, l'attività in questione è limitata all'indagine tecnico-scientifica sui materiali e non si estende né ai prelievi dalla persona, né ai giudizi diagnostici, rientranti invece nella competenza professionale propria dei medici.

5. – Ciò premesso, si ricorda che questa Corte ha già da tempo ritenuto che l'art. 33, quinto comma, nel prescrivere un esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, intende assicurare "nell'interesse della collettività e dei committenti, che il professionista abbia i requisiti di preparazione e di capacità occorrenti per il retto esercizio professionale" (sent. n. 77 del 1964). Esso dunque reca in sé un principio di professionalità specifica: richiede cioè che l'esercizio delle attività professionali rivolte al pubblico avvenga in base a conoscenze sufficientemente approfondite.

Il medesimo principio inoltre, trattandosi, come nel caso di specie, di professionisti operanti in una struttura pubblica, deriva pure dall'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione, posta dall'invocato art. 97 Cost. mediante sistemi congrui e ragionevoli di reclutamento e di distribuzione

del personale, nel rispetto, naturalmente, del canone dell'eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici di cui all'art. 51, primo comma Cost.

Tutto ciò, è da aggiungere, vale a maggior ragione nel settore ora in discussione, che coinvolge altresì esigenze di tutela della salute, presidiate da apposita garanzia costituzionale (art. 32).

Nello speciale ambito dell'attività di analisi clinica nei laboratori ospedalieri, inoltre, dove confluiscono necessariamente molteplici competenze professionali, è particolarmente pressante il bisogno che sia assicurato il corretto espletamento del servizio mediante l'adeguata utilizzazione delle diverse capacità e la loro armonica integrazione.

[*omissis*]

7. – A diversa conclusione deve giungersi per la questione che investe l'art. 23 nella parte concernente le posizioni funzionali corrispondenti a quelle di aiuto e di assistente.

Tale questione è fondata.

L'organico stabilito dall'art. 23 per il relativo servizio prevede infatti l'impiego di personale esclusivamente medico ("un primario, coadiuvato da aiuti ed assistenti"); né può ritenersi che biologi e chimici siano ricompresi nel restante personale ("tecnico e sanitario ausiliario") ivi considerato, in quanto nel sistema del d.P.R. n. 128 del 1969 e del coevo d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130, tali locuzioni sono riferite ai tecnici di laboratorio ed al personale infermieristico (artt. 8 e 39 d.P.R. n. 128 e art. 1 d.P.R. n. 130).

La struttura concreta del servizio non è qui – a differenza che per i laboratori di analisi di cui all'art. 16 – compiutamente delineata, giacché il numero degli aiuti ed assistenti non è rigidamente predeterminato nel suo limite minimo, ma può variare "secondo le necessità del servizio" stesso. Ma proprio ciò rende evidente la irragionevolezza della scelta aprioristica di esclusione dei chimici e biologi compiuta dal legislatore delegato. In un organico concepito in termini elastici è infatti ben possibile prevedere in astratto la coesistenza di diverse figure professionali, egualmente capaci, lasciando all'amministrazione di scegliere l'una o l'altra a seconda delle specifiche esigenze e rendendo possibile l'impiego di tutte se si debba coprire una pluralità di posti.

Tale intervento additivo è conseguenza logicamente necessaria del vizio rilevato, e non comporta intrusione in scelte discrezionali, attesa la rilevata particolare struttura dell'organico – aperta e senza indicazioni numeriche – qui prefigurata dal legislatore e che, in tale sua connotazione essenziale, è lasciata inalterata.

L'art. 23, secondo comma, va dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo – per contrasto con gli art. 33, quinto comma, 51, primo comma e 97 Cost. – nella parte in cui non prevede nell'organico del servizio di virologia le posizioni funzionali di biologo e chimico coadiutore e collaboratore: la cui inclusione, ovviamente, dovrà in concreto avvenire secondo la necessità del servizio stesso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, secondo comma, del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri), nella parte in cui non prevede nell'organico del servizio di virologia le posizioni funzionali di biologo coadiutore e collaboratore e di chimico coadiutore e collaboratore;

2) – 4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1990.

* * *

Sentenza n. 215/2016 (Pres. Grossi; Red. Barbera)

Considerato in diritto

1. – I giudizi, aventi ad oggetto la medesima norma censurata, in relazione agli stessi parametri e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

2. – La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) in riferimento agli articoli 108, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848, d'ora innanzi, CEDU).

Più precisamente, la censura concerne i primi due commi del citato art. 17 nella parte in cui, in esito alle modifiche di dettaglio intervenute nel tempo, stabilisce che della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (d'ora in poi Commissione), organo di giurisdizione speciale con competenze in materia elettorale, disciplinare nonché inerenti la tenuta dei rispettivi albi professionali, facciano parte, tra gli altri, anche due componenti scelti tra i dirigenti del Ministero della salute, segnatamente un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia (medico o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista).

3. – La Corte rimettente muove da un duplice presupposto.

3.1. – In primo luogo, il giudice *a quo* segnala che la Commissione in disamina deve ritenersi organo di secondo grado di giurisdizione speciale, in linea con quanto costantemente affermato dalla stessa Corte di cassazione e, da ultimo, con la sentenza n. 193 del 2014, da questa Corte.

In particolare, la Commissione decide sulle impugnazioni proposte avverso le decisioni assunte in primo grado dai competenti organi professionali.

3.2. – Inoltre, deduce la Corte rimettente che tra i componenti di detta Commissione, insediata presso il Ministero della salute, vi sono due funzionari inseriti all'interno di tale comparto ministeriale e, soprattutto, che il Ministero deve ritenersi parte necessaria della fase di giurisdizione che si svolge innanzi la Commissione stessa.

4. – La Cassazione trae spunto da tale ruolo processuale assunto dal Ministero della salute nel relativo contenzioso per dubitare della legittimità costituzionale della previsione che individua tra i componenti della Commissione due funzionari del citato dicastero, designati grazie all'apporto decisivo della amministrazione centrale in questione.

Ciò, in primo luogo, in ragione della discrezionalità che colora la designazione governativa nonché la riconferma dei medesimi componenti alla scadenza del mandato, scelte effettuate in assenza di predefiniti parametri oggettivi.

In secondo luogo, si segnala che tali componenti, durante il mandato, rimangono incardinati ed espletano funzioni istituzionali all'interno del Ministero designante il quale, dunque, mantiene, rispetto ai suddetti, una posizione di sovraordinazione avuto riguardo agli aspetti giuridici, economici e disciplinari che caratterizzano il relativo rapporto di dipendenza.

5. – Tali sviluppi argomentativi, secondo l'opinione della Corte rimettente, portano a dubitare della indipendenza di alcuni dei componenti la Commissione, con evidenti ricadute sulle modalità di composizione dell'organo e dunque sul conseguente esercizio della relativa funzione nel rispetto dei parametri costituzionali offerti dagli artt. 108, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione.

Del pari, le superiori considerazioni finiscono per condurre la norma censurata su un binario non in linea con la CEDU con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6, par. 1, della Convenzione.

[*omissis*]

7. – Nel merito, le due questioni, identiche nell'oggetto, sono fondate nei termini di seguito precisati.

8. – Osserva la Corte rimettente che la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie prevista dalla norma censurata è chiamata a svolgere funzioni decisorie in materia di contenzioso elettorale, disciplinare, o inerente alla tenuta dei rispettivi albi professionali (medici, veterinari, farmacisti, ostetriche, odontoiatri).

8.1. – Preliminarmente va chiarito che, per individuare l'effettivo tenore della norma impugnata, bisogna tener conto delle radicali modifiche di sistema che, pur incidendo sulle modalità di nomina dei componenti di derivazione governativa, non trovano un immediato riscontro nel testo oggetto di scrutinio.

8.1.1. – Il superiore dato letterale va riletto considerando, in primo luogo,

che, in esito all'istituzione del Ministero della sanità (oggi Ministero della salute), allo stesso sono state trasferite le competenze statali in materia di organizzazione delle professioni sanitarie originariamente ascritte all'amministrazione dell'Interno, in ragione di quanto in precedenza previsto dal regio decreto-legge 5 marzo 1935, n. 184 (Nuova disciplina giuridica dell'esercizio delle professioni sanitarie), nonché all'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica (istituito con il decreto luogotenenziale 12 luglio 1945, n. 417).

8.1.2. – In linea con le puntuali osservazioni rese dalla Corte rimettente va, quindi, confermato che la Commissione, nominata con la forma del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri (in virtù della previsione generale contenuta nell'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, recante “Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica”), risulta insediata non più presso il citato Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica bensì all'interno della trama organizzativa del Ministero della salute e, segnatamente, nei quadri della direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del Servizio Sanitario Nazionale (così come previsto, da ultimo, dal decreto del Ministero della salute n. 8538508 del 2015, recante la “Individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale”).

8.1.3. – Ancora, va segnalato che i componenti della Commissione di nomina governativa – alla cui designazione contribuisce in termini evidentemente determinanti, per ragioni di competenza, il citato dicastero della salute – sono tratti da tale ultimo comparto ministeriale.

8.2. – In conclusione, in esito a tale sviluppo diacronico della normativa di riferimento e limitando, per ora, il discorso all'organo in questione nella sua esclusiva composizione volta alla definizione degli affari inerenti alla professione odontoiatrica (di immediata pertinenza dei due giudizi principali), viene ad evidenza che lo stesso risulta costituito da nove membri: il presidente (un Consigliere di Stato); un membro del Consiglio superiore di sanità; due dirigenti, con ruoli e competenze diverse, comunque scelti tra i funzionari del Ministero della salute; cinque odontoiatri, componenti effettivi (secondo comma, lettera *e*), della norma censurata).

9. – Le funzioni svolte da detta Commissione, secondo un orientamento consolidato nella giurisprudenza di legittimità, sono da considerarsi «funzioni di giurisdizione speciale» (Cass., sezioni unite civili, 7 agosto 1998, n. 7753).

Tale conclusione, oltre a trovare una conferma (di mera definizione e non di disciplina) nell'art. 15, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito nella legge n. 189 del 2012, è stata fatta propria da questa Corte con la sentenza n. 193 del 2014; decisione, quest'ultima, in forza della quale la norma censurata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevedeva la nomina di membri supplenti che consentano la formazione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto

rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

10. – Si pone, in coerenza, il problema della compatibilità della composizione di detta Commissione con la natura di organo di giurisdizione speciale.

10.1. – È costante, nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione in forza della quale indipendenza e imparzialità devono ritenersi connotazioni imprescindibili dell'azione giurisdizionale, sia essa esercitata dalla magistratura ordinaria, dagli organi di giurisdizione speciale costituzionalizzati (ex art. 103 Cost.: Consiglio di Stato, Corte dei conti, Tribunali militari), dai giudici speciali pre-costituzionali ritenuti compatibili con la carta costituzionale (artt. 108 Cost. e VI delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione), dalle sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria, composte anche da giudici non togati ex art. 102, secondo comma, Cost. (ex *plurimis* la sentenza n. 193 del 2014, già citata, che aveva ad oggetto lo stesso organo di giurisdizione speciale oggetto della attuale disamina; ancora, le sentenze n. 353 del 2002, sulla composizione del Tribunale regionale delle acque pubbliche e n. 262 del 2003, sulla composizione della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura).

L'indicazione di principio contenuta nel secondo comma dell'art. 101 Cost. («I giudici sono soggetti solo alla legge») deve, infatti, essere indistintamente riferibile a tutti gli organi di giurisdizione.

10.2. – L'indipendenza, essendo finalizzata ad impedire l'esistenza di collegamenti istituzionali destinati ad incidere sulla autonomia decisionale del giudice, costituisce il primo presupposto (così la sentenza n. 128 del 1974, a proposito dei poteri delle autorità portuali), lo strumento imprescindibile per garantirne l'imparzialità.

Esclusa l'indipendenza dell'organo giudicante, viene istituzionalmente meno, in coerenza, la possibilità di configurarne l'attività in termini di imparzialità.

10.3. – Il nucleo fondante le due questioni sottoposte nei giudizi principali ruota, pertanto, intorno alla lamentata violazione dell'art. 108, secondo comma, Cost.

10.3.1. – La prerogativa in disamina non può – è ben vero – ritenersi caratterizzata da tratti identici, quale che sia il tipo di giurisdizione oggetto di valutazione: manca nella Costituzione, infatti, una nozione unitaria di indipendenza.

Sia l'art. 100, terzo comma, riferibile ai giudici speciali assentiti dalla Costituzione, Consiglio di Stato e Corte dei conti, che l'art. 108, secondo comma, relativo alle ulteriori forme di giurisdizione diverse da quella ordinaria, sono, infatti, norme a “fattispecie aperta” giacché dettano solo il principio generale lasciando al legislatore ordinario il compito di specificare il contenuto effettivo della relativa disciplina.

Del resto, come già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 108 del 1962, in tema di sezioni specializzate agrarie) la definizione di indipendenza da attribuire ai giudici speciali non può che risentire delle diversità delle strutture

statali, delle epoche di riferimento, della varietà dei tipi di giurisdizione avuto riguardo alla peculiarità di materia, situazioni soggettive e rapporti oggetto della specifica attività decisoria.

10.3.2. – Va tuttavia escluso che i precetti costituzionali sopra indicati possano essere interpretati nel senso dell'affidamento, al legislatore, di un'assoluta discrezionalità nell'individuare i tratti fondanti la garanzia di indipendenza dei giudici speciali, quasi a voler ritenere di per sé sufficiente la sola previsione, contenuta nella Costituzione, della riserva di legge (in termini la citata sentenza n. 108 del 1962).

Spetta, piuttosto, all'interprete, e nel caso alla stessa Corte costituzionale, individuare e definire i requisiti minimi che consentano una verifica di costituzionalità delle norme di riferimento quanto alla garanzia di indipendenza dei giudici speciali che le stesse devono mirare ad assicurare.

11. – Ciò premesso, va osservato come nella stessa prospettazione delle due questioni offerta dalla Corte rimettente non viene contestata la particolare collocazione della Commissione presso un Ministero di settore, a differenza di quanto tradizionalmente previsto per le altre categorie professionali, che vedono ascritta la relativa attività di vigilanza al Ministero della giustizia. Anzi, è a dirsi che tale collocazione sembra porsi in sintonia con vari orientamenti di dottrina e diversi progetti di riforma che auspicano un maggiore collegamento con quei Ministeri che, per competenze specifiche, sono in grado di svolgere detta funzione di vigilanza in modo più appropriato: si veda, al fine, quanto avvenuto in sede di conversione, con la legge 28 febbraio 2008, n. 31, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), occasione nella quale è stato introdotto l'art. 24-*sexies* che ha modificato l'art. 29 della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), così sostituendo il Ministero della giustizia con quello della salute per quanto concerne l'Ordine professionale degli psicologi.

11.1. – Né appare rilevante la presenza, in sé considerata, di componenti di nomina governativa nella Commissione, incardinati all'interno dello stesso dicastero presso il quale risulta collocato l'organo in disamina nonché designati con il contributo determinante del medesimo Ministero della salute.

Nell'esperienza interpretativa di questa Corte, è costante l'insegnamento in forza del quale, in linea di principio, fonte e modalità della nomina sono momenti non decisivi nella verifica di legittimità costituzionale inerente ai parametri della indipendenza e della imparzialità, assumendo, piuttosto, rilievo centrale il grado di autonomia che il legislatore ha garantito all'organo giurisdizionale rispetto all'autorità designante nel concreto esercizio della funzione (per tutte si veda la sentenza n. 1 del 1967, relativa alla nomina governativa dei componenti la Corte dei conti, precedente costantemente richiamato dai numerosi interventi successivi in tal senso resi dalla Corte, tra i quali meritano

menzione le sentenze n. 49 del 1968, relativa alle commissioni per il contenzioso elettorale e n. 196 del 1982, riferita alle commissioni tributarie).

12. – Nelle ordinanze di rimessione, piuttosto, si porta ad evidenza un dato che, malgrado la sua rilevanza, è stato costantemente trascurato nei precedenti interventi assunti dalla stessa Corte rimettente sul tema della indipendenza e della imparzialità della Commissione, sistematicamente sfociati in un giudizio di manifesta infondatezza delle questioni di volta in volta sollecitate dalle parti private interessate.

Va rimarcato, infatti, che in più occasioni il Giudice remittente aveva ritenuto infondati i dubbi di legittimità sulla composizione della Commissione. Con le ordinanze qui considerate, lo si afferma espressamente, si «intende rimediare tale orientamento».

12.1. – Ci si riferisce alla posizione processuale da assegnare al Ministero della salute, descritto dalla Corte rimettente quale contraddittore necessario nel procedimento che si svolge innanzi alla Commissione.

In linea con quanto osservato nelle due ordinanze di rimessione, è costante l'orientamento interpretativo espresso dalla stessa Corte di cassazione in ordine al ruolo di litisconsorte necessario rivestito dal citato Ministero nei procedimenti trattati dalla Commissione (cfr. *ex plurimis* Cass. 20 luglio 2011, n. 15889; Cass. 27 maggio 2011, n. 11755; Cass., Sezioni unite civili, 26 maggio 1998, n. 5237). Ciò, del resto, in piena coerenza con i poteri di iniziativa (si vedano gli artt. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 e 38 del d.P.R. n. 221 del 1950) e perfino decisori (in caso di inerzia degli organi competenti: si veda l'art. 48 del d.P.R. citato da ultimo, dettato in materia disciplinare, nonché l'art. 12, stesso testo, avuto riguardo alla cancellazione dall'albo) attribuiti al Ministero in questione, subentrato, in esito alla evoluzione normativa già accennata, nella relativa posizione al Prefetto territorialmente competente.

Si delinea, in coerenza, un ruolo del Ministero caratterizzato da compiti attivi e di non indifferente rilievo sin dalla fase amministrativa che precede la verifica di appello di competenza della Commissione (ai sensi dell'art. 49 del d.P.R. n. 221 del 1950, al Ministro va data notizia della pendenza del procedimento disciplinare dallo stesso non proposto). Ed in tale cornice sistematica, trova una linea di continuità l'insieme delle disposizioni normative chiamate a definire la posizione processuale del Ministero nelle fasi giurisdizionali pendenti innanzi la Commissione e successivamente in Cassazione, nel possibile epilogo di legittimità.

La conclusione rivendicata dalla Corte rimettente trova conferma nella prevista possibilità, per il Ministro, di adire la Commissione per contestare le decisioni assunte nella fase amministrativa (*ex* art. 53 del d.P.R. n. 221 del 1950); appare, inoltre, radicata nell'obbligo, per il sanitario che impugna, di notificare il ricorso al Ministro (*ex* art. 54 stesso regolamento) nonché nella possibilità, per l'organo di vigilanza, di impugnare in cassazione le decisioni della commissione stessa (*ex* art. 68, sempre del regolamento, per motivi di

giurisdizione, come espressamente previsto dall'art. 19 del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, in linea con l'art. 362 cod. proc. civ.; o, ancora, per violazione di legge, secondo la previsione generale sancita dal settimo comma dell'art. 111 della Costituzione).

Dati, questi ultimi, che non lasciano margini di dubbio in ordine al necessario coinvolgimento del Ministero nel giudizio che si svolge innanzi la Commissione.

12.2. – Una conclusione siffatta non trova smentita nel precedente della Corte di cassazione (Cass. 27 agosto 1999, n. 8995) segnalato dalla difesa della Presidenza del Consiglio a sostegno di una diversa interpretazione del dato normativo di riferimento.

Nell'occasione, infatti, la Corte di legittimità ebbe a considerare il diverso profilo della pretermissione del Ministero dalla fase amministrativa pendente innanzi al competente ordine professionale, in violazione del disposto dell'art. 49 del regolamento di cui al d.P.R. n. 221 del 1950. Vizio, quest'ultimo, destinato a mantenersi all'interno del solo perimetro afferente alla natura amministrativa della decisione adottata dal competente organo professionale, senza evocare, dunque, i principi, di carattere processuale, legati al ruolo di litisconsorte necessario ascrivito al Ministero nelle successive fasi giurisdizionali, di merito e legittimità. Ruolo costantemente ribadito dalla stessa Corte e non contraddetto dalla citata decisione.

13. – La posizione del Ministero, quale parte del relativo procedimento che si svolge innanzi alla Commissione, innalza, per forza di cose, il livello dei presidi da precostituirsi da parte del legislatore utili a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle funzioni giurisdizionali esercitate dal citato organo.

13.1. – Ciò non porta ad affermare, va subito chiarito, che da tale coinvolgimento processuale derivi, aprioristicamente, un difetto di indipendenza in capo ai componenti di derivazione ministeriale: la partecipazione al giudizio della amministrazione di designazione e appartenenza di uno o più componenti l'organo giurisdizionale non può ritenersi, infatti, indice indiscusso della carenza di indipendenza e imparzialità del decidente.

13.1.1. – Va rimarcato infatti che, nei casi in cui tale contestuale correlazione ha portato alla declaratoria di illegittimità costituzionale per la violazione del parametro di cui al secondo comma dell'art. 108 Cost., a tale soluzione non si è pervenuto, da parte di questa Corte, solo in forza del collegamento che corre tra potere di designazione, possibile dipendenza organica del componente designato e partecipazione al giudizio dell'amministrazione di riferimento.

In tali occasioni l'amministrazione coinvolta, oltre a prendere parte al procedimento giurisdizionale, aveva anche reso la decisione oggetto di contestazione e contribuiva, al contempo, a comporre l'organo giurisdizionale chiamato a definirne l'impugnazione (così la sentenza n. 158 del 1995, relativa alla commissione dei ricorsi contro le decisioni dell'Ufficio italiano brevetti e marchi, che vedeva la partecipazione del direttore dell'ufficio centrale dei

brevetti; ancora, la sentenza n. 133 del 1963, relativa alle decisioni del Ministro della marina mercantile sui ricorsi proposti avverso la determinazione delle indennità di requisizione delle navi).

Si verificava, in altre parole, una inaccettabile sovrapposizione della funzione decisoria nelle due fasi, amministrativa e giurisdizionale, destinata a mettere radicalmente in crisi l'indipendenza e l'imparzialità di giudizio del decidente.

13.1.2. – Tanto non si riscontra nel caso in disamina. Piuttosto va ribadito che il sistema costituzionale non rifiuta, in linea di principio, commistioni potenziali favorite dalla designazione, di matrice governativa o politica, di soggetti chiamati a comporre organi di giurisdizione speciale aventi competenze che siano destinate ad incidere su interessi di rilievo collettivo sottesi all'azione dell'autorità designante. Ma, al contempo, non può non imporre una pluralità di presidi – predeterminati *ex lege* nella regolamentazione dei criteri di composizione e costituzione degli organi speciali – che garantiscano, malgrado tali correlazioni, l'indipendenza del giudicante dall'amministrazione di riferimento comunque coinvolta nel relativo giudizio. E ciò a maggior ragione quando, come avviene per la Commissione di cui alla norma sottoposta a verifica di legittimità costituzionale, l'organo decidente è composto, sia pure in quota minima, da soggetti comunque legati alla pubblica amministrazione che si trovi ad essere una delle parti del giudizio, in quanto gestisce o concorre a gestire un determinato settore di attività coinvolto dal relativo contenzioso (in termini, la già richiamata sentenza n. 353 del 2002, che ha avuto ad oggetto la nomina di un funzionario del Provveditorato alle opere pubbliche quale componente del Tribunale superiore delle acque pubbliche).

In siffatti casi, cresce, di pari passo, l'esigenza di determinatezza dei momenti di garanzia attraverso i quali il legislatore ordinario finisce per assicurare l'indipendenza dell'organo di giurisdizione speciale.

14. – Il dato normativo di riferimento, in primo luogo, non può prescindere dalla puntuale e rigorosa previsione degli strumenti attraverso i quali, nei termini di volta in volta ritenuti confacenti in ragione della diversa peculiarità della singola giurisdizione speciale, vengano garantiti effettivi momenti di cesura tra il componente designato e l'amministrazione di provenienza, una volta che si sia provveduto alla designazione.

Sotto questo profilo, sono da ritenersi decisivi i riferimenti che la giurisprudenza di questa Corte suole fare allo *status* giuridico, economico e disciplinare dei componenti designati una volta effettuata la nomina e, dunque, nel corso del mandato (in termini, oltre alla citata sentenza n. 353 del 2002, anche la sentenza n. 30 del 1967, resa con riferimento alla competenza in materia di contenzioso elettorale della Giunta provinciale amministrativa composta anche da funzionari statali; ancora, la sentenza n. 451 del 1989, sempre in tema di componenti la Giunta provinciale amministrativa, chiamata a statuire sui tributi locali; la

sentenza n. 164 del 1976, relativa alle competenze giurisdizionali del Comandante di porto).

Intervenendo sullo *status* del designato, la previsione legislativa deve, in definitiva, garantire una sorta di neutralizzazione preventiva delle possibili situazioni di condizionamento che possano, anche teoricamente, mettere in discussione l'autonomia di giudizio dell'organo decidente.

14.1. – La stessa fase della nomina dei soggetti chiamati a comporre l'organo di giurisdizione speciale, in genere estranea al giudizio sulla indipendenza, finisce per assumere rilievo in siffatti casi.

Non a caso, del resto, la Corte, nelle situazioni nelle quali ha avuto modo di riscontrare la sussistenza di importanti profili di collegamento tra l'amministrazione designante e il soggetto nominato, anche e soprattutto nel corso del mandato, ferma l'indifferenza della fonte governativa della nomina, ha comunque ritenuto necessario individuare, a monte, al momento della designazione, la predeterminazione legislativa di adeguati criteri selettivi dei componenti designati rispetto alla funzione da assumere (si veda la sentenza n. 177 del 1973, relativa alla nomina governativa dei componenti il Consiglio di Stato, i cui principi sono stati ribaditi anche con le sentenze n. 25 del 1976 e n. 316 del 2004 quando la Corte ha avuto modo di interessarsi delle vicende relative alla nomina, da parte del Presidente della Regione Sicilia, di alcuni membri del Consiglio di giustizia amministrativa). Ciò nella convinzione che il profilo afferente l'"idoneità" del designato – valore espressamente previsto dal secondo comma dell'art. 102 Cost., di fatto ribadito anche guardando alla nomina dei consiglieri di cassazione per meriti insigni in forza del terzo comma dell'art. 106 della Carta – rappresenta, per un verso, requisito di pregnanza generale destinato ad esondare dagli argini di immediato riferimento normativo; per altro verso, strumento di opportuna delimitazione dello spazio di discrezionalità del soggetto che provvede alla nomina, rafforzando, così, al contempo, l'autonomia del designato.

14.2. – Si aggiunga, inoltre, il profilo della riconferma del mandato alla data della sua scadenza naturale.

La possibilità di rinnovare l'incarico è stata considerata dalla Corte una potenziale ragione di indebolimento dell'indipendenza riferibile al componente perché idonea a rappresentare un filo di collegamento persistente con l'organo competente, destinato a mantenersi costante, in termini di prospettiva, lungo l'intero arco temporale che connota il mandato (in termini, la sentenza n. 49 del 1968, relativa ai componenti dei Tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale nominati dai Consigli regionali e dalla assemblea dei consiglieri provinciali della regione; la sentenza n. 25 del 1976, già citata; infine, la sentenza n. 281 del 1989, relativa alla riconferma del mandato dei componenti delle Commissioni comunali di prima istanza per i tributi locali).

15. – Fatte queste premesse, non può non evidenziarsi come la normativa censurata non offra tali garanzie. La disciplina sottoposta a scrutinio non regge,

infatti, l'impatto della verifica di legittimità costituzionale sollecitata con le due ordinanze di rimessione in disamina, soprattutto ove si consideri anche il già citato ruolo di parte assunto dal Ministero nei procedimenti trattati dalle Commissioni.

I seguenti motivi portano pertanto questa Corte a ritenere fondate le questioni di legittimità proposte.

15.1. – La nomina dei componenti di matrice ministeriale appare sganciata da ogni riferimento normativo che valga preventivamente a determinarne l'ambito attitudinale e le competenze, indicazioni non validamente surrogate dal generico riferimento alla qualifica che gli stessi devono rivestire.

La discrezionalità lasciata sul tema all'autorità governativa finisce, dunque, con l'assumere un rilievo non indifferente.

15.2. – La possibile conferma del mandato, anche questa lasciata alla mera discrezionalità dell'autorità designante, costituisce ulteriore e ancor più decisivo fattore di disvalore nell'ottica della autonomia garantita al designato nel corso del mandato.

15.3. – Quanto al profilo della possibile revoca, è ben vero che, nel caso, il mandato è normativamente previsto per un congruo periodo di tempo e che la revoca dello stesso presuppone un percorso che garantisca comunque il contraddittorio dell'interessato; argomento, quest'ultimo, non di rado utilizzato dalla stessa Corte di cassazione nel fondare le decisioni di manifesta infondatezza rese in precedenza. Ma si tratta di garanzie, quelle di natura procedimentale, offerte a tutti i funzionari delle pubbliche amministrazioni, a prescindere dalle funzioni svolte, comunque caratterizzate da un modesto rilievo complessivo a fronte della mancata tipizzazione legislativa delle ragioni giustificative della possibile revoca.

15.4. – Assume decisivo rilievo, soprattutto, la circostanza in forza della quale i citati componenti rimangono incardinati, dopo la designazione, nella stessa amministrazione di riferimento: lo *status* economico e giuridico del dirigente scelto non muta, infatti, dopo la nomina, nonostante la quale l'attività dello stesso dirigente rimane soggetta anche al controllo disciplinare del Ministero designante.

16. – Emergono, dunque, con immediata evidenza, i vincoli di soggezione con una delle parti del procedimento destinati a porsi in aperto contrasto, già sul piano della mera apparenza esterna, con i caratteri di indipendenza e imparzialità che devono colorare l'azione giurisdizionale.

16.1. – Si consideri, tra tutte le ragioni di soggezione potenzialmente in grado di incidere sull'autonomia decisoria del componente e conseguentemente dell'organo, quella immediatamente legata all'azione disciplinare. Il componente di matrice governativa, resta, infatti, attratto, anche per le condotte legate all'agire della Commissione, al potere dell'amministrazione di appartenenza (*ex art. 18, lettera b*), del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 che delimita espressamente la verifica domestica della Commissione sul tema ai soli componenti di matrice

professionale). Il che equivale a dire che una delle parti dei giudizi trattati dalla Commissione è legittimata a verifiche disciplinari sul comportamento di uno dei membri del collegio decidente, compresi gli aspetti legati alla partecipazione alla Commissione.

Tanto mette definitivamente in discussione il tema dell'indipendenza, prerogativa posta ancora di più in crisi se si considera che l'azione disciplinare si potrebbe prestare a manovre di allontanamento del soggetto interessato destinate a concretare una revoca del mandato tanto implicita quanto indebita.

Ipotesi, quest'ultima, destinata a porsi in evidente contrasto con il requisito della inamovibilità, ritenuto dalla Corte presidio di indipendenza dell'azione dei giudici speciali, pur dovendosi attagliare il relativo principio alle peculiarità della giurisdizione di riferimento (si veda la sentenza n. 103 del 1964, sulle Commissioni distrettuali delle imposte dirette; la sentenza n. 33 del 1968, avente ad oggetto la Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta; la sentenza n. 107 del 1994, relativa agli organi di giustizia tributaria).

17. – Guardando, infine, al perimetro delineato dalle due ordinanze di rimessione, va precisato che le questioni, nel loro portato effettivo, riguardano esclusivamente i primi due commi della norma censurata nelle sole parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale. Le ulteriori disposizioni della stessa sono, infatti, oggettivamente estranee ai rilievi sollevati dalla Corte rimettente.

17.1. – Poiché, poi, i due giudizi principali involgono temi afferenti alla professione odontoiatrica, essendo questa la derivazione professionale delle due parti private ricorrenti in sede di legittimità, le questioni devono ritenersi dotate di immediata rilevanza limitatamente alla composizione della sola Commissione chiamata a definire gli oggetti di competenza della suddetta categoria professionale.

La declaratoria di illegittimità costituzionale è, dunque, destinata a cadere sul disposto del primo comma della norma censurata (nella parte in cui, grazie alle modifiche di sistema sopra anticipate, viene prevista oggi la partecipazione all'organo di un dirigente di seconda fascia del Ministero della salute), letto congiuntamente alla lettera *e*) del secondo comma della stessa norma (il quale si riferisce, per l'appunto, alla categoria degli odontoiatri e contiene il riferimento al secondo componente di derivazione ministeriale scelto all'interno della medesima amministrazione centrale).

17.2. – È del tutto evidente, tuttavia, che le problematiche rilevate riguardano, in termini certamente analoghi, tutte le categorie professionali prese in considerazione dalla normativa di riferimento: è, infatti, identico, guardando alla formazione della Commissione di volta in volta competente a seconda della categoria professionale interessata, il percorso che, grazie alla combinata lettura dei primi due commi della norma censurata, porta alla nomina dei due componenti scelti tra i dirigenti del Ministero della salute.

Seguendo la linea già tracciata dalla sentenza n. 193 del 2014, ne consegue

l'illegittimità, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, della norma censurata anche nella parte relativa alle Commissioni centrali afferenti agli esercenti le professioni sanitarie diverse da quella odontoiatrica (secondo comma dell'art. 17, lettere dalla *a*) alla *d*) letto congiuntamente al primo comma della stessa norma).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettera *e*), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) del citato d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2016.

* * *

Sentenza n. 153/2025 (Pres. Amoroso; Red. M.A. Sandulli)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Roma, undicesima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 32 del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge n. 56 del 1989, che, nel disciplinare le sanzioni applicabili agli iscritti all'albo professionale degli psicologi, stabilisce che «[l]a radiazione è pronunciata di diritto quando l'iscritto, con sentenza passata in giudicato, è stato condannato a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo».

Le questioni sollevate dal rimettente si fondano sull'assunto che l'automatico della radiazione, come previsto dalla disposizione censurata, sarebbe irragionevole e introdurrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, contrastando, quindi, con l'art. 3 Cost. per due profili.

In primo luogo, vi sarebbe un'irragionevolezza intrinseca della disposizione, in quanto la sua applicazione sarebbe connessa solo alla pena detentiva definitivamente inflitta in sede penale. La norma censurata, infatti, non consentirebbe all'organo disciplinare di graduare la risposta sanzionatoria in relazione

alla concreta gravità delle molteplici fattispecie suscettibili di essere ricondotte sotto l'astratta previsione normativa, equiparando situazioni caratterizzate da disvalore diverso e pervenendo a risultati sproporzionati.

In secondo luogo, viene denunciata un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre categorie, sia di pubblici dipendenti, sia di professionisti, in riferimento alle quali analoghi automatismi sono stati eliminati da precedenti interventi di questa Corte. Non vi sarebbe, invero, ad avviso del rimettente, alcuna giustificazione, per mantenere il richiamato automatismo sanzionatorio per i soli psicologi, risultando la loro posizione pienamente sovrapponibile a quella delle altre categorie per le quali la destituzione o la radiazione di diritto sono state considerate contrarie alla Costituzione.

[omissis]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

Sin dal 1988, numerose sentenze di questa Corte hanno ritenuto costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., disposizioni comportanti l'automatica destituzione del pubblico dipendente, ovvero l'automatica cancellazione di professionisti dai rispettivi albi, in conseguenza della loro condanna penale per determinati reati.

Tale costante orientamento giurisprudenziale ha preso l'avvio con la sentenza n. 971 del 1988, sulla destituzione di diritto degli impiegati civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali della Regione Siciliana a seguito di condanna per taluni delitti, (per poi essere seguito dalle sentenze: n. 40 del 1990, relativa alla destituzione automatica dei notai; n. 158 del 1990, sulla radiazione automatica dei dottori commercialisti; n. 16 del 1991, concernente la destituzione di diritto prevista per i dipendenti della Regione Lombardia; n. 197 del 1993, sulla destituzione di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche; n. 363 del 1996, sulla cessazione dal servizio continuativo per perdita del grado conseguente all'irrogazione della pena accessoria della rimozione dei vice brigadieri e dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri; n. 2 del 1999, in materia di radiazione automatica dall'albo dei ragionieri e periti commerciali).

In epoca più recente, la sentenza n. 268 del 2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa che disponeva la cessazione dal servizio dei militari a seguito dell'irrogazione, da parte del giudice penale, della pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici, senza prevedere l'instaurazione di un procedimento disciplinare. Da ultimo, con la sentenza n. 51 del 2024, questa Corte è tornata a pronunciarsi sull'automatica applicazione della sanzione disciplinare più grave in caso di condanna penale dell'incolpato, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva la rimozione automatica del magistrato condannato a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non fosse stata sospesa o per la quale fosse intervenuto provvedimento di revoca della sospensione.

Come osservato in quest'ultima pronuncia, «[d]al quadro giurisprudenziale

sin qui tracciato si ricavano due principi essenziali che, ai fini dello scrutinio in esame, vanno posti in correlazione tra loro: un requisito generale di proporzionalità della sanzione disciplinare rispetto alla gravità della condotta [...], e l'autonomia della valutazione in sede disciplinare rispetto a quella del giudice penale, fatta salva la vincolatività di quanto accertato in fatto nel giudizio penale» (punto 3.3. del *Considerato in diritto*).

È stato precisato, in particolare, che il principio di proporzionalità della sanzione disciplinare «può, normalmente, essere soddisfatto soltanto da una valutazione individualizzata della gravità dell'illecito, alla quale la risposta sanzionatoria deve essere calibrata [...] affinché essa possa risultare adeguata al concreto disvalore della condotta». Contrastano, quindi, con tale principio le sanzioni fisse, salvo che «risultino non manifestamente sproporzionate rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta dell'illecito sanzionato» (punto 3.3.1. del *Considerato in diritto*).

Quanto all'autonomia della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare, nella medesima pronuncia questa Corte ha affermato che essa non può «mai essere *in toto* pretermessa, per essere semplicemente surrogata da quella del giudice penale», specialmente «quando si tratta di applicare sanzioni disciplinari definitive come la destituzione o la cancellazione dall'albo professionale», poiché spetta all'organo disciplinare «apprezzare non già la (generica) gravità dell'illecito commesso, ma – più specificamente – la significatività di tale illecito rispetto al giudizio di persistente idoneità dell'interessato a svolgere le proprie funzioni o la propria professione» (punto 3.3.2. del *Considerato in diritto*).

Tali principi non sono stati messi in discussione dalle pronunce nelle quali, sempre in tema di destituzione dei pubblici dipendenti o di cancellazione di professionisti dai rispettivi albi, questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale scrutinate.

Come osservato dalla citata sentenza n. 51 del 2024, non rappresenta, invero, un'eccezione la sentenza n. 234 del 2015, che ha escluso l'illegittimità costituzionale della disposizione che vieta la riabilitazione del notaio già destituito a seguito di condanna per una serie di reati, poiché essa non comporta l'automatica applicazione della più grave sanzione disciplinare, ma interviene in un momento successivo, laddove, a monte, l'organo disciplinare ha già esercitato il proprio potere discrezionale senza alcun automatismo e calibrando la sanzione al caso di specie. La pronuncia ha evidenziato, infatti, che «la destituzione è disposta soltanto in ragione di un ponderato e discrezionale apprezzamento dell'organo disciplinare, impugnabile in sede giurisdizionale, relativo alla necessità di precludere al notaio l'ulteriore esercizio della professione, alla luce anche di una valutazione – compiuta direttamente dall'organo disciplinare stesso – della gravità dei fatti di reato per il quale è stato condannato in sede penale» (punto 3.2.2. del *Considerato in diritto*).

La sentenza n. 112 del 2014, poi, ha dichiarato non fondati i dubbi di

legittimità costituzionale sollevati, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nei confronti della disciplina che, per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, contemplava la destituzione di diritto quale conseguenza automatica dell'applicazione di una misura di sicurezza personale da parte del giudice penale. In questo caso, tuttavia, come osservato anche nella richiamata sentenza n. 51 del 2024, «[d]ecisiva nella valutazione di questa Corte è stata [...] la circostanza che l'applicazione di una misura di sicurezza presuppone un accertamento individualizzato, da parte del giudice penale, della pericolosità sociale dell'interessato, e cioè (in base all'art. 203 cod. pen.) della probabilità che egli commetta nuovi reati; probabilità ritenuta *ex se* incompatibile con la speciale delicatezza dei compiti del personale della polizia, la cui funzione essenziale è proprio quella di prevenire e reprimere reati» (punto 3.2.2. del *Considerato in diritto*). La Corte ha, quindi, ritenuto giustificato l'automatismo a fronte dell'accertamento individualizzato, da parte del giudice penale, della pericolosità sociale dell'interessato.

Per completezza, occorre inoltre rilevare che non sono prettamente attinenti al tema degli effetti automatici della condanna penale sul procedimento disciplinare le sentenze n. 286 del 1999 e n. 197 del 2018.

Nello specifico, la prima sentenza ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 29, primo comma, cod. pen., «nella parte in cui statuisce che la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni importa l'interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici». In tale occasione, questa Corte ha affermato che la «risoluzione del rapporto d'impiego costituisce, in questo caso, soltanto un effetto indiretto della pena accessoria comminata in perpetuo» (punto 3 del *Considerato in diritto*). La norma censurata, infatti, non dispone l'applicazione automatica di una sanzione disciplinare, poiché la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici viene comminata direttamente dal giudice penale, senza alcun intervento dell'organo disciplinare.

Con la seconda sentenza sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, nella parte in cui dispone la radiazione obbligatoria del magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3, comma 1, lettera e), del medesimo decreto legislativo. In questo caso, la pronuncia ha escluso la violazione del principio di uguaglianza, non essendovi «un automatismo legato al sopravvenire di una condanna in sede penale per determinati reati, bensì un diverso automatismo insito nella previsione di un'unica sanzione fissa (la rimozione) per chi sia ritenuto responsabile dal giudice disciplinare di un preciso illecito, anch'esso di natura meramente disciplinare», conseguente a una condotta ben circoscritta e di sicura gravità, anche in considerazione dello specifico ruolo che il magistrato riveste nell'ordinamento.

4. – La disposizione oggetto del presente giudizio deve essere, dunque,

innanzitutto, vagliata alla luce dei suindicati – e indiscutibili – principi di proporzionalità della sanzione disciplinare e di centralità e autonomia della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare, reiteratamente affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Quanto al primo principio, la previsione dell'automatica radiazione dello psicologo che sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo impedisce di graduare la sanzione in relazione al comportamento tenuto dall'incolpato: essa, infatti, è «suscettibile di essere applicata a una troppo ampia generalità di casi, rispetto ai quali è agevole formulare ipotesi in cui essa non rappresenta una misura proporzionata rispetto allo scopo perseguito» (sentenza n. 268 del 2016, punto 6.4. del *Considerato in diritto*). Come osservato, ancora, nella sentenza n. 51 del 2024, «[u]n tale meccanismo rende strutturalmente impossibile a questa Corte compiere la valutazione di proporzionalità della previsione sanzionatoria, che si impone – secondo la giurisprudenza appena passata in rassegna – anche laddove il legislatore preveda una sanzione fissa per una determinata fattispecie di illecito [...]. Affinché una siffatta sanzione fissa – in quanto tale “indiziata” di illegittimità costituzionale [...] – possa superare indenne lo scrutinio da parte di questa Corte, occorrerebbe infatti dimostrare che la sanzione della rimozione – la più grave tra quelle previste nel sistema degli illeciti disciplinari dei magistrati – risulti proporzionata rispetto all'intera gamma dei comportamenti tipizzati. Comportamenti che, però, la fattispecie di illecito disciplinare qui sanzionata non indica in alcun modo, e che potrebbero anzi essere i più diversi» (punto 3.4.1. del *Considerato in diritto*).

Né, del resto, può sostenersi che, in tutte le condotte astrattamente riconducibili alla norma censurata, sia ravvisabile una presunzione assoluta di inidoneità o indegnità morale o, tanto meno, di pericolosità dell'interessato, idonea a giustificare la più severa sanzione disciplinare.

Quanto al secondo principio, la rigidità della disposizione censurata vincola l'organo disciplinare all'adozione di sanzioni automaticamente discendenti dalla statuizione del giudice penale, finendo per spogliarlo del compito di valutare la proporzionalità di tale sanzione rispetto al reato commesso, tenendo conto del peculiare angolo visuale della eventuale inidoneità del professionista a continuare a svolgere le sue funzioni, con conseguente menomazione delle garanzie difensive dell'incolpato, che finiscono per essere svuotate di ogni significato pratico.

Sicché l'automatismo previsto dalla disposizione censurata può condurre a sproporzionate risposte sanzionatorie rispetto alle specifiche finalità della responsabilità disciplinare, non corrispondenti alla eterogeneità delle condotte riconducibili alla fattispecie astratta e alla irragionevole sottrazione al Consiglio dell'Ordine degli psicologi di ogni potere di apprezzamento sull'idoneità del professionista condannato a continuare a svolgere la sua attività professionale.

Alla violazione del canone di ragionevolezza per il profilo del mancato

rispetto del principio di necessaria proporzionalità, si aggiunge, poi, quella del principio di uguaglianza, in quanto la disposizione censurata assoggetta gli psicologi a un trattamento irragionevolmente deteriore – non giustificato dal loro peculiare status – rispetto ai dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, nonché rispetto ad altri professionisti (quali notai, commercialisti e periti commerciali) per il profilo delle garanzie procedurali poste a presidio del diritto di difesa. Può richiamarsi, ancora, sul punto, la sentenza n. 268 del 2016, nella quale, in riferimento al personale militare, è affermato che «tale disparità di trattamento non trova ragionevole giustificazione, considerato che questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il peculiare *status* dei militari, che pure esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà, non può costituire di per sé una valida ragione a sostegno di una discriminazione del personale militare rispetto agli impiegati civili dello Stato sotto il profilo delle garanzie procedurali poste a presidio del diritto di difesa, che risultano altresì strumentali al buon andamento dell'amministrazione militare» (punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

5. – In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 3 dell'art. 26 della legge n. 56 del 1989, con conseguente riespansione della disciplina generale applicabile all'illecito disciplinare posto in essere dallo psicologo e restituzione al Consiglio dell'Ordine degli psicologi della possibilità di applicare – secondo il proprio discrezionale apprezzamento – una tra le sanzioni previste dall'art. 26, comma 1, della medesima legge, ivi compresa, naturalmente, la stessa radiazione, laddove ritenga che il delitto per cui è stata pronunciata condanna definitiva sia effettivamente indicativo della radicale inidoneità del professionista incolpato a continuare a svolgere le sue funzioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2025.

2.8. Revisori contabili

SENTENZA N. 35/2004 (PRES. CHIEPPA; REL. CONTRI; RED. ONIDA)

Professioni – Esercizio professionale – Revisori contabili – Diritto all'iscrizione nel registro dei revisori – Esonero dagli esami per gli iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali – Mancata estensione dell'esonero a coloro che fossero iscritti o acquisissero il diritto ad essere iscritti negli albi suddetti in base ad una sessione d'esame in corso alla data di entrata in vigore (22 maggio 1997) della legge n. 132 del 1997.

Legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili), art. 6, comma 2
Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

Considerato in diritto

1. – La questione sollevata dal Tribunale di Milano investe l'art. 6, comma 2, della legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili), ai cui sensi sono esonerati dall'esame per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili "coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano iscritti od abbiano acquisito il diritto di essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali".

Il sistema di accesso al registro dei revisori era stato per la prima volta disciplinato dal d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 88, che aveva fra l'altro disposto, in sede di prima formazione del registro medesimo, che avessero diritto ad essere iscritti in esso, senza necessità di sostenere l'esame, coloro che fossero iscritti o avessero acquisito il diritto ad essere iscritti nell'albo dei dottori commercialisti o nell'albo dei ragionieri e periti commerciali alla data di entrata in vigore del decreto legislativo medesimo "o, successivamente, in base ad una sessione d'esame in corso a tale data", e avessero svolto attività di controllo legale dei conti per almeno un anno (art. 11, comma 2, lettera *b*).

L'esame per l'iscrizione del registro dei revisori contabili non fu indetto fino all'emanazione della legge n. 132 del 1997 (preceduta dal decreto-legge 29 aprile 1996, n. 226, non convertito in legge). Questa dispose che fosse indetta la prima sessione d'esame (art. 1, comma 1) e ne disciplinò lo svolgimento; inoltre, con l'art. 6, comma 2, riaprì la possibilità di iscrizione, senza esame, per coloro che fossero iscritti o avessero acquisito il diritto ad essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o in quello dei ragionieri e periti commerciali alla data della entrata in vigore della legge, che ebbe luogo il 22 maggio 1997. A quella data, la sessione d'esami 1996/97 per l'abilitazione all'esercizio della professione di ragioniere e perito commerciale (che dava adito all'iscrizione al relativo albo) non si era conclusa in tutte le sedi. In particolare, nel distretto di Milano-Lodi, mentre la prova scritta aveva avuto luogo nel novembre 1996, le prove orali si erano concluse solo nell'ottobre 1997, e dunque gli aspiranti non avevano potuto conseguire il diritto all'iscrizione all'albo – che dava luogo altresì al diritto di iscriversi, senza esame, nel registro dei revisori – entro la data di entrata in vigore della legge n. 132 del 1997.

Secondo il remittente, così disponendo la legge avrebbe posto in essere una discriminazione ingiustificata e irragionevole fra coloro che, nella stessa sessione d'esami, avevano potuto conseguire in tempo il diritto ad essere iscritti nell'albo dei ragionieri, e coloro che, in forza del ritardo nell'espletamento delle prove d'esame, e quindi per motivi del tutto indipendenti dalla loro volontà e condotta, avevano conseguito tale titolo solo oltre la data stabilita: a differenza di quanto era avvenuto con la prima norma transitoria citata (art. 11, comma 2, lettera *b*, del d.lgs. n. 88 del 1992), che aveva ammesso allo stesso beneficio tutti

coloro che avessero superato l'esame per l'iscrizione nell'albo dei ragionieri entro la sessione in corso alla data di entrata in vigore dello stesso decreto.

Il giudice *a quo* ritiene pertanto che la norma denunciata violi l'art. 3, primo comma, della Costituzione, ed altresì gli artt. 4, primo comma (diritto al lavoro), 35, primo comma (tutela del lavoro) e 41, primo comma (libertà dell'iniziativa economica privata), della stessa Costituzione, in quanto inciderebbe in modo pregiudizievole, senza ragionevole motivo, sulla possibilità per gli interessati di esplicitare compiutamente la propria professione attraverso l'iscrizione senza esame nel registro dei revisori.

2. – La questione è fondata.

Non si può dire che violi il diritto all'esercizio di un'attività professionale di nuova regolamentazione una norma la quale imponga, a partire da una certa data, come condizione per l'iscrizione nel relativo registro, il superamento di un esame diretto all'accertamento della idoneità professionale. Non possono dunque essere accolte le censure che il remittente muove alla norma impugnata in riferimento agli articoli 4, 35 e 41 della Costituzione.

Rientra altresì certamente, in linea di principio, nella discrezionalità del legislatore, allorché introduce una disciplina transitoria di favore che consente, in assenza dei requisiti previsti a regime, ma in presenza di determinati altri requisiti (nella specie il conseguimento del diritto all'iscrizione nell'albo dei ragionieri o in quello dei dottori commercialisti), l'iscrizione in un registro e l'esercizio di una professione (nella specie quella di revisore contabile), fissare una data entro la quale questi ultimi requisiti debbano essere posseduti dagli interessati, e dopo la quale invece valga la disciplina definitiva.

È anche vero che, di norma e in via generale, il riferimento alla data di entrata in vigore della stessa legge che introduce una disciplina transitoria può rispondere ad un ovvio criterio di ragionevolezza.

Tuttavia, nella specie, la vicenda legislativa presenta una particolarità. Quando, nel 1992, il legislatore aveva per la prima volta previsto (con l'art. 11, comma 2, lettera *b*, del d.lgs. n. 88 del 1992) una disciplina transitoria per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili, assumendo come requisito per accedervi senza esame l'essere iscritto o l'avere il diritto ad essere iscritto nell'albo dei ragionieri o in quello dei dottori commercialisti, esso aveva considerato che tale diritto si consegue con un esame, indetto annualmente, una sessione del quale era in corso al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina (avvenuta il 29 febbraio 1992), e aveva perciò consentito l'accesso al nuovo registro a tutti coloro che conseguissero il titolo per l'iscrizione ad uno degli albi professionali in questione anche dopo l'entrata in vigore del decreto, ma "in base ad una sessione d'esame in corso a tale data".

Quando, cinque anni dopo, il legislatore tornò a disciplinare la materia, prevedendo l'indizione della prima sessione d'esame per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili, esso ritenne, con valutazione discrezionale, di riaprire la fase transitoria, considerando che si dovesse consentire l'accesso senza esame

anche a coloro che avessero conseguito il diritto all'iscrizione negli albi professionali in sessioni di esame successive a quella in corso all'epoca del decreto legislativo del 1992. E però non tenne conto che, pur essendosi ormai per lo più conclusa la sessione d'esami 1996/97, cioè l'ultima indetta prima della nuova legge, ciò non si era verificato in tutti i distretti, onde alcuni partecipanti, pur iscritti alla medesima sessione 1996/97, non avrebbero ancora conseguito il titolo alla data – 22 maggio 1997 – di entrata in vigore della nuova legge.

3. – Una previsione legislativa, come si è detto, può bensì di norma assumere come riferimento temporale, per farne conseguire determinati effetti, una data scelta per così dire in astratto, e così farla coincidere con l'entrata in vigore della nuova legge. Ma nella specie il legislatore è intervenuto a ridosso, per così dire, di una situazione concreta, riaprendo (sia pure con modifiche) una fase transitoria che era già stata regolata avendo riguardo ai diritti conseguiti dagli interessati attraverso esami sostenuti in sessioni indette annualmente, compresa quella in corso al momento in cui detta disciplina transitoria era stata introdotta, e facendo altresì salvi gli effetti di precedenti provvedimenti provvisori, poi caducati (art. 12 della legge n. 132 del 1997, sulla convalida degli effetti del decreto legge 29 aprile 1996, n. 226, non convertito in legge), nonché i “diritti acquisiti” in base a discipline preesistenti (art. 13 della stessa legge, concernente la possibilità di iscrizione nel registro dei revisori di coloro che possedessero determinati requisiti alla data del 20 aprile 1995).

Poiché il legislatore ha dato alla nuova disciplina, per questa parte, un contenuto quasi “provvedimentale”, di proroga di un precedente regime, esso non poteva, senza incorrere in un vizio di manifesta irragionevolezza, ignorare i connotati concreti della situazione nella quale interveniva. Non poteva, cioè, trascurare la circostanza che vi era una sessione di esami ancora parzialmente in corso in quel momento, e che quindi lo “sbarramento” temporale rigido che si intendeva introdurre avrebbe prodotto una discriminazione ingiustificata fra coloro che avevano o avrebbero sostenuto lo stesso esame, nella stessa sessione annuale, prima o dopo la data indicata, in base alla casuale durata delle prove.

4. – Deve pertanto concludersi che la norma impugnata, in quanto manifestamente irragionevole, viola l'articolo 3 della Costituzione, nella parte in cui non estende l'esonero dall'esame a coloro che avrebbero conseguito il diritto ad essere iscritti all'albo dei ragionieri o a quello dei dottori commercialisti in base alla sessione di esame in corso alla data di entrata in vigore della legge in questione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili) nella parte in cui non prevede che siano esonerati dall'esame per la iscrizione nel

registro dei revisori contabili anche coloro che fossero iscritti o acquisissero il diritto ad essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali in base ad una sessione d'esame in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2004.

2.9. Spedizionieri doganali

SENTENZA N. 595/1990 (PRES. CONSO; RED. CAIANIELLO)

Spedizionieri doganali – Misure cautelari amministrative – Sospensione di diritto a seguito di ordine o mandato di cattura – Sopravvenuta rimessione in libertà dell'imputato – Cessazione della sospensione – Mancata previsione

Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), artt. 53, commi 1, lett. *b*), 2, 3, ultimo periodo, e 54, comma 2, ultimo periodo

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

1. – È sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 3, ultimo periodo (*rectius* degli artt. 53, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, e 54, comma 2, ultimo periodo) del d.P.R. 27 ottobre 1953, n.1067, nella parte in cui non prevede che la sospensione di diritto dalle attività di spedizioniere doganale, disposta a seguito di ordine o mandato di cattura, cessi con il riacquisto della libertà da parte dell'imputato.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale mancata previsione profila un contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto la rigidità della misura amministrativa che ne esclude l'adattamento alle circostanze concrete, quale la sopravvenuta rimessione in libertà dell'interessato, oltre che apparire irragionevole in sé, determina una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per l'equivalente misura cautelare dell'interdizione provvisoria dalla professione o dal pubblico ufficio disposta, "durante l'istruttoria", ai sensi degli "articoli 140 codice penale e 290 codice di procedura penale", per la quale è comunque stabilito un limite massimo di durata. Altro contrasto viene ravvisato in riferimento agli artt. 4, comma 1, e 35, comma 1, della Costituzione, in quanto la predetta rigidità della misura amministrativa comporta un ingiustificato sacrificio del diritto al lavoro del professionista.

2. – La questione, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, è fondata.

In proposito va ricordato che la Corte ha dichiarato (sentenza n. 766 del 1988) l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, lettera *c*), e comma 4, del d.P.R. n. 1067 del 1953, perché dal loro combinato disposto derivava la permanenza della sospensione cautelare dalla professione di dottore commercialista, conseguente ad emissione del mandato di cattura anche dopo la concessione della libertà provvisoria. L'illegittimità costituzionale delle predette norme fu dichiarata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, e cioè sulla constatata irragionevolezza della persistenza della sospensione di diritto, una volta ripristinata la situazione di libertà e sulla ingiustificata situazione deteriore del professionista sospeso *de jure*, in base ad un provvedimento amministrativo emanato in conseguenza di un mandato di cattura, rispetto alla situazione del professionista sospeso, *ex art.* 140 codice penale, con un provvedimento del giudice soggetto invece a garanzia di durata.

Situazione non dissimile è quella che si produce per effetto della disciplina oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in esame, in quanto detta norma concerne la sospensione obbligatoria dell'attività di spedizioniere doganale per effetto di un ordine o mandato di cattura dell'imputato esercente tale professione, senza che sia prevista la cessazione della sospensione a seguito del riacquisto dello stato di libertà. Difatti il terzo comma, ultimo periodo, dell'art. 53 del d.P.R. n. 43 del 1973 prevede che è sempre disposta la sospensione dello spedizioniere doganale quando per qual-

siasi reato sia stato emesso nei suoi confronti mandato o ordine di cattura e, secondo quanto ritiene il giudice *a quo*, dal collegamento di tale previsione con il primo comma, lettera *b*), e con il secondo comma dello stesso art. 53, nonché con il secondo comma, ultimo periodo, dell'art. 54, deriva che la sospensione di diritto per emissione del mandato o ordine di cattura venga meno soltanto con la sentenza, anche non definitiva, di proscioglimento, di assoluzione o di condanna alla pena della reclusione per un periodo non superiore ad un anno.

Orbene, pur potendosi condividere il risultato dell'interpretazione sistematica formulata dal giudice *a quo* sulla base del collegamento fra loro delle disposizioni richiamate, non può invece seguirsi l'impostazione che esso propone, quando, sia pure in termini problematici, sembra auspicare una pronuncia della Corte che tenga in qualche modo conto del regime relativo alla custodia cautelare, quale previsto dal nuovo codice di procedura penale del 1988. Come risulta, difatti, dalla stessa ordinanza di rinvio, il giudizio amministrativo, nel quale è stata sollevata la questione in esame, ha per oggetto una vicenda maturatasi sotto il regime dell'abrogato codice di procedura penale, in quanto l'interessato era stato destinatario di un ordine di cattura seguito da un provvedimento di libertà provvisoria. Né, dall'ordinanza di rimessione, risulta che, con il sopravvenire del nuovo codice di procedura penale del 1988, siano state adottate nuove misure cautelari limitative della libertà personale, o che sia stato modificato, alla stregua del nuovo regime, il titolo del precedente provvedimento di libertà provvisoria, per cui non si vede quale rilevanza potrebbe avere nel giudizio amministrativo *a quo* una pronuncia che tenesse conto della nuova disciplina del processo penale.

Il *thema decidendum* può riguardare perciò le norme impugnate solo in relazione al regime delle misure limitatrici della libertà personale e delle loro cause di cessazione quali previste nel codice di procedura penale precedente, perché il provvedimento impugnato dinanzi al giudice amministrativo è quello con cui è stata disposta la sospensione a tempo indeterminato a seguito dell'ordine di cattura emesso nei confronti del ricorrente, nonostante la già intervenuta scarcerazione per effetto di un provvedimento di libertà provvisoria.

Così circoscritta la questione sotto l'aspetto della rilevanza, è necessario altresì precisare che, pur invocandosi nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione una dichiarazione di illegittimità costituzionale riguardante esclusivamente l'art. 53, comma 3, ultimo periodo, del d.P.R. n. 43 del 1973, tuttavia deve tenersi conto che è lo stesso giudice *a quo* che, come si è già rilevato, nella motivazione dell'ordinanza sottopone a scrutinio di legittimità costituzionale la disciplina risultante dal combinato disposto dell'art. 53, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, e dell'art. 54, comma 2, ultimo periodo, perché è in particolare quest'ultima disposizione che, nel prevedere l'ipotesi di cessazione della sospensione di diritto, non contempla la riacquisizione dello stato di libertà.

È perciò per effetto del combinato disposto dei commi richiamati che, a

detta dello stesso giudice *a quo*, si determina una situazione identica a quella che, nella già richiamata sentenza n. 766 del 1988, aveva dato luogo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di un analogo complesso normativo riguardante un'altra categoria di professionisti. Ed è dunque in relazione a tale combinato disposto che i principi affermati in detta sentenza pongono in evidenza, come si deduce nella ordinanza di rinvio, analoghi profili di incostituzionalità, perché non appare razionale che un provvedimento amministrativo, quale quello della sospensione obbligatoria, che ha la stessa natura e si basa sulle stesse situazioni per le quali è previsto un provvedimento giudiziario, come quello *ex art.* 140 codice penale, non offra al cittadino analoghe garanzie di durata.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 53, commi 1, lettera *b*), 2, 3, ultimo periodo, e 54, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), nella parte in cui non prevedono che la sospensione di diritto dello spedizionario doganale venga meno con la concessione della libertà provvisoria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1990.

3. LA TUTELA DELLA CONCORRENZA

3.1. Nozione di concorrenza e ambito di operatività

SENTENZA N. 272/2004 (PRES. ZAGREBELSKY; RED. CAPOTOSTI) (*infra* § 3.2.1.)

Enti locali – Servizi pubblici locali – Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica – Criteri di aggiudicazione della gara

Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 14, commi 1, lett. *e*) e 2; decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), artt. 113, comma 7, nel testo sostituito dall'art. 35, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), e 113-*bis*, nel testo introdotto dal comma 15 dell'art. 35 della citata legge n. 448 del 2001

Costituzione, artt. 117 e 118

SENTENZA N. 29/2006 (PRES. BILE; RED. QUARANTA)

Servizi pubblici locali a rilevanza economica – Norme della Regione Abruzzo – Società a capitale interamente pubblico già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico – Partecipazione alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del gestore – Divieto

Legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica), art. 7, comma 4, lett. *b*)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 401/2007 (PRES. BILE; RED. QUARANTA)

Appalti pubblici – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture – Modalità di scelta dei componenti della Commissione giudicatrice per l'aggiudicazione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – Organizzazione amministrativa

Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 84, commi 2, 3, 8 e 9, anche nel testo modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62)

Costituzione, artt. 76, 117, commi secondo lett. *e*) (tutela della concorrenza), quarto, quinto e sesto, e 118

SENTENZA N. 431/2007 (PRES. BILE; RED. TESAURO)

Appalti pubblici – Disciplina dell'attività contrattuale del Consiglio regionale – Disposizioni concernenti la fase dell'affidamento dell'appalto

Legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania), artt. 27, comma 3, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 45/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. QUARANTA)

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Interventi eseguiti direttamente da privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi derivanti da convenzioni di lottizzazioni – Omessa previsione dell'applicabilità delle norme di garanzia che disciplinano le procedure di gara – Applicazione delle regole a tutela della concorrenza solo per i contratti di sponsorizzazione relativi ad opere o lavori pubblici di cui all'allegato I del Codice degli appalti e non anche per le forniture ed i servizi di cui allegato II – Estensione dell'applicazione dell'intera legge provinciale anche ai lavori eseguiti da soggetti diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici finanziate dalla Provincia – Applicazione condizionata all'esistenza di progetti di importo complessivo pari a tre milioni di euro – Invito alla procedura ristretta alle sole imprese scelte dalla stazione appaltante e non invece a tutte le imprese che ne facciano richiesta – Ricorso alla procedura negoziata per fattispecie non contemplate dal legislatore statale e senza pubblicazione del bando – Disciplina dell'accordo quadro e sua riferibilità ad un numero di casi da definire con futuro regolamento provinciale, anziché a casi ben definiti come previsto dalla normativa statale – Affidamento della concessione di lavori pubblici con libertà di scelta tra le procedure aperta, ristretta o negoziata, quest'ultima invece esclusa dalla normativa statale – Procedura di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto per suo grave inadempimento – Interpello a partire dal soggetto che ha formulato la prima migliore offerta, con esclusione dell'originario aggiudicatario, come invece previsto dalla normativa statale

Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica), artt. 1, 4, 34, 35, 37, 56 e 86

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma

SENTENZA N. 98/2017 (PRES. GROSSI; RED. BARBERA) (*infra* § 3.3.4.)

Commercio – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Disposizioni varie in materia di commercio (giornate di apertura e chiusura degli esercizi; “centri commerciali naturali”; medie strutture di vendita al dettaglio; commercio alimentare o di somministrazione di alimenti e bevande) e di pesca sportiva (immissioni di fauna ittica)

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), artt. 29, 29-*bis* e 30; legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), art. 9, comma 3

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 137/2024 (PRES. BARBERA; RED. ANTONINI) (*infra* § 3.3.3.)

Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio fino alla piena operatività dell'archivio informativo pubblico nazionale delle imprese

Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-*bis*, comma 6

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza e proporzionalità), 41, commi primo e secondo, e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49

SENTENZA N. 62/2025 (PRES. AMOROSO; RED. SCIARRONE ALIBRANDI) (*infra* § 3.3.3.)
Impresa e imprenditore – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione Calabria – Divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di NCC di ambulanza per il trasporto di pazienti non urgente e programmabile, in assenza di motivi di interesse generale

Legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), art. 7, comma 4, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lett. *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)»

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica), che disciplinano le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alle società a capitale interamente pubblico o a capitale misto pubblico/privato, nonché il regime giuridico delle medesime.

La citata legge regionale, secondo quanto disposto dall'art. 2, regola il servizio di gestione dei rifiuti urbani, il servizio idrico integrato, nonché i servizi di trasporto pubblico locale, come specificati, tutti qualificati «a rilevanza economica».

In particolare, il ricorrente impugna l'art. 4, comma 4, l'art. 7, comma 4, lettere *b*), *d*), *f*) e *g*), nonché l'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge regionale, prospettando la violazione dell'art. 3, dell'art. 117, primo comma – anche in relazione agli articoli da 52 a 66 (ora artt. da 43 a 55) del Trattato istitutivo dell'Unione europea –, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *p*), e terzo comma, della Costituzione.

[omissis]

3. – Le censure proposte devono essere esaminate, in primo luogo, con riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 4, comma 4, e 7, comma 4, lettera *b*), che violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “tutela della concorrenza”, quale desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché l'art. 3 della Costituzione, «negando l'esigenza di una disciplina transitoria riconosciuta invece dalla legge statale».

In particolare, l'art. 4, comma 4, della legge regionale impugnata stabilisce che le società a capitale interamente pubblico – alle quali gli enti locali abbiano conferito la proprietà delle reti, degli impianti, delle dotazioni patrimoniali e dei beni essenziali all'espletamento di un servizio pubblico locale – nonché le società controllate e collegate con le medesime, non sono ammesse a partecipare alle gare (ad evidenza pubblica) indette per la scelta del soggetto gestore del servizio, ovvero per la scelta del socio privato delle società a capitale misto, gare disciplinate dall'art. 113, comma 5, del citato d.lgs. n. 267 del 2000.

L'art. 7, comma 4, lettera *b*), a sua volta, vieta alle società a capitale interamente pubblico di cui al precedente comma 1, lettera *c*), in quanto già affidatarie dirette della gestione (anche integrata) di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto cui conferire la gestione dei servizi.

4. – Il ricorrente si duole, in sostanza, che la legge regionale avrebbe introdotto limitazioni non previste, o con una non consentita efficacia imme-

diata, rispetto alla disciplina statale, in ordine alla partecipazione delle società costituite da enti pubblici, a capitale interamente pubblico, alle gare di cui innanzi, nella ipotesi in cui le medesime:

a) siano proprietarie di reti, impianti e dotazioni patrimoniali (divieto assoluto in ragione del richiamo all'art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000);

b) siano già affidatarie della gestione di servizi pubblici locali (divieto relativo in ragione dell'art. 7, comma 1, lettera c, della medesima legge reg. n. 23 del 2004).

Il primo divieto (art. 4, comma 4) non sarebbe previsto dalla normativa statale dettata dal citato d.lgs., mentre il secondo (art. 7, comma 4, lettera b), potrebbe essere ricondotto alla previsione dell'art. 113, comma 6, dello stesso d.lgs., la quale però, in ragione del successivo comma 15-*quater*, opererà soltanto a partire dal 1° gennaio 2007.

5. – Ciò precisato, appare opportuno, in via preliminare, richiamare, sia pure in sintesi, la disciplina statale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riguardo al regime giuridico delle procedure per l'affidamento della gestione delle reti, nonché per l'affidamento della gestione del servizio.

6. – La disciplina in questione è contenuta nel Titolo V del d.lgs. n. 267 del 2000 e, in particolare, nell'art. 113 che ha subito, nel corso del tempo, varie modificazioni per effetto dell'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, nonché dell'art. 4, comma 234, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

7. – Proprio l'art. 14, comma 1, del citato decreto-legge n. 269 del 2003, secondo cui le disposizioni dell'art. 113, sulle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, «concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore», è stato sottoposto al vaglio di costituzionalità.

E questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, ha affermato che tale disposizione si può sostanzialmente ritenere «una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L'accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile

solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di "rilevanza economica" e dall'altro lato che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali».

La Corte ha ritenuto, altresì, che «alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio».

In conclusione, pertanto, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza", devono essere ricondotte le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le medesime, pur incidendo sulla materia dei servizi pubblici locali, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, disciplinano l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, di rilevanza economica, secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato.

8. – Orbene, il richiamato art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel testo risultante dalle varie modifiche subite nel tempo, delinea una complessa disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica che risulta caratterizzata, in linea generale:

- dalla separazione tra la proprietà di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali, riservata all'ente locale (o trasferita da quest'ultimo a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile), e la gestione del servizio pubblico;

- da un tendenziale accorpamento della gestione delle reti all'erogazione del servizio pubblico locale, prevedendosi la tipizzazione, ad opera della normativa di settore, dei casi in cui le suddette attività possono, invece, essere eccezionalmente disgiunte.

In detto sistema, quindi, si possono distinguere tre aspetti nella regolamentazione dei servizi pubblici locali, che possono essere così individuati:

- proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali;
- gestione della rete;
- erogazione del servizio.

Dall'esame del contenuto del citato art. 113, in combinato disposto con altre norme nel medesimo articolo richiamate, sono desumibili, i seguenti principi:

- la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali spetta agli enti locali (art. 113, comma 2), che possono conferirla però – come si è precisato – a società a capitale interamente pubblico (art. 113, comma 13);

- le discipline di settore possono stabilire i casi in cui l'attività di gestione delle reti e degli impianti può essere separata dalla erogazione del servizio (art. 113, comma 3); qualora sia stata prevista detta separazione, per la gestione gli enti locali si avvalgono, con affidamento diretto, delle società proprietarie delle

reti, di società a capitale interamente pubblico costituite allo scopo, oppure, mediante procedure di evidenza pubblica, di imprese idonee (art. 113, commi 13 e 4);

– il conferimento della titolarità del servizio pubblico, per l'erogazione dello stesso, è affidato (art. 113, comma 5):

a) a società di capitali individuate mediante l'espletamento di gare ad evidenza pubblica;

b) a società di capitale misto pubblico/privato, nelle quali il socio privato sia scelto attraverso gare ad evidenza pubblica;

c) a società a capitale interamente pubblico, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulle società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;

– le società che in Italia o all'estero gestiscono a qualsiasi titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica o a seguito dei relativi rinnovi, nonché le società controllate o collegate alle medesime ovvero i soggetti titolari della gestione delle reti (quando sia disgiunta dall'erogazione del servizio) non possono partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio pubblico di cui al comma 5 (art. 113, comma 6);

– il divieto da ultimo richiamato opera per entrambe le categorie di soggetti ivi indicate soltanto a partire dal 1° gennaio 2007, a meno che non si tratti «dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa» (comma 15-*quater*, aggiunto all'art. 113 dall'art. 4, comma 234, della legge n. 350 del 2003).

9. – Orbene, lo scrutinio di legittimità costituzionale, in ordine alle disposizioni della legge regionale ora oggetto di censure da parte dello Stato, deve essere condotto alla luce del suddetto quadro normativo statale, che – come si è sopra visto – trova la sua fonte nel parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione, al quale ha fatto fondamentale riferimento, nel suo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri.

10. – Ciò chiarito, deve essere, innanzitutto, esaminata la questione di legittimità costituzionale proposta dal ricorrente con riferimento all'art. 4, comma 4, della legge regionale impugnata.

Tale questione non è fondata.

La disposizione regionale oggetto di impugnazione esclude che le società a capitale interamente pubblico, cui sia stata conferita dagli enti locali la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali, destinati all'esercizio dei servizi pubblici, possano partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio o del socio privato delle società a capitale misto pubblico/privato.

Dalla formulazione della disposizione in esame *e*, in particolare, dalla specificazione degli ulteriori compiti e poteri che le società a capitale totalitario

pubblico possono esercitare (tra i quali può essere compreso anche quello di espletare le gare per la scelta del soggetto affidatario dell'erogazione del servizio, *ex art. 113, comma 13*) si desume che il legislatore statale non ha specificamente previsto la possibilità per le suddette società di partecipare alle gare per l'affidamento della gestione del servizio; né, per converso, ha escluso in modo espresso tale possibilità.

In tale situazione, versandosi pur sempre in materia riservata alla competenza residuale delle Regioni, nel silenzio della legislazione statale al riguardo, può ritenersi ammissibile che queste ultime, esercitando la loro discrezionalità legislativa, integrino la disciplina dettata dallo Stato, prevedendo il divieto per le società proprietarie delle reti di partecipare alle gare in questione. D'altronde, siffatta determinazione si presenta anche coerente con il principio d'ordine generale, pure se derogabile, che postula la separazione tra soggetti proprietari delle reti e soggetti erogatori del servizio.

Si deve, pertanto, escludere che sussista il denunciato contrasto tra la disposizione regionale impugnata (art. 4, comma 4) e le norme contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000.

11. – Va esaminata ora la questione relativa all'art. 7, comma 4, lettera *b*), della stessa legge regionale.

La questione è fondata nei termini che seguono.

La norma impugnata, nel vietare alle società a capitale interamente pubblico, già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto gestore del servizio, contrasta con le disposizioni contenute nell'art. 113 (segnatamente nel comma 15-*quater*) del d.lgs. n. 267 del 2000 e, dunque, con il parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Occorre ricordare, in proposito, che questa Corte (sentenza n. 272 del 2004) ha ritenuto che, allo scopo di salvaguardare le esigenze della concorrenza, operano non solo le disposizioni previste a regime sulle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, ma anche le relative disposizioni aventi carattere soltanto transitorio.

La previsione contenuta nel comma 6 dell'art. 113, cui si riconnette l'impugnata norma regionale, nel disporre il divieto di partecipare alle gare di cui al precedente comma 5, tende a garantire la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – di rilevante incidenza sul mercato (cfr. la citata sentenza n. 272 del 2004). Ma proprio una corretta attuazione del nuovo regime di divieti ha richiesto, ragionevolmente, come disposto dal legislatore statale con il comma 15-*quater* del medesimo art. 113, una disciplina transitoria per consentire un complessivo riequilibrio e un progressivo adeguamento del “mercato”. Ciò comporta che la mancata previsione, nella legge regionale, di un analogo regime transitorio, che definisca le

modalità temporali di efficacia del divieto in esame, è idonea ad arrecare un *vulnus* all'indicato parametro costituzionale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera *b*), della legge impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il divieto ivi contemplato si applica a decorrere dal 1° gennaio 2007, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale prospettato dal ricorrente con riguardo all'art. 3 della Costituzione.

12. – Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge in esame, che stabilisce un limite minimo (40 per cento del capitale sociale) per la partecipazione azionaria del socio privato, da scegliere con procedura di evidenza pubblica, della società mista cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico di rilevanza economica. Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la norma contrasta con l'art. 113, comma 5, lettera *b*), del d.lgs. n. 267 del 2000, violando sia la competenza statale riguardo alla determinazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, della Costituzione), sia la competenza esclusiva statale nella materia "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione). La disposizione in esame lederebbe, altresì, l'art. 3 della Costituzione.

13. – La questione non è fondata.

Occorre rilevare come l'art. 113, comma 5, lettera *b*), nell'individuare tra i possibili soggetti, cui conferire direttamente la gestione del servizio pubblico locale, le società a capitale misto pubblico/privato, non stabilisca alcun limite percentuale, né massimo né minimo, alla partecipazione al capitale sociale da parte del socio privato, limitandosi soltanto a richiedere che detto socio sia scelto con le procedure dell'evidenza pubblica. La mancanza di una qualsiasi previsione statale in merito alla consistenza del capitale privato nell'ambito della compagine sociale consente al legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di stabilire quote minimali di partecipazione. Né può ritenersi che la specificazione operata dalla norma impugnata possa considerarsi intrinsecamente irragionevole: la previsione di un siffatto limite, al di là delle sue implicazioni sul piano della concorrenza, risponde, infatti, all'esigenza di evitare che partecipazioni minime o addirittura simboliche si possano risolvere in una elusione delle modalità complessive di conferimento della gestione del servizio pubblico locale.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica), nella parte in cui non prevede che il divieto ivi previsto si applica a decorrere dal 1° gennaio 2007, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa;

[*omissis*]

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

* * *

Sentenza n. 401/2007 (Pres. Bile; Red. Quaranta)

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Veneto, Piemonte, Toscana, Lazio e Abruzzo, nonché la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato gli artt. 4, commi 2 e 3; 5, commi 1, 2, 4, 7, e 9; 6, comma 9, lettera *a*); 7, comma 8; 10, comma 1; 11, comma 4; 48; 53, comma 1; 54, comma 4; 55, comma 6; 56; 57; 62, commi 1, 2, 4 e 7; 70; 71; 72; 75; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 91, commi 1 e 2 (e disposizioni di cui alla Parte II, Titolo I e Titolo II, cui si rinvia); 93; 98; 112, comma 5, lettera *b*); 113; 118, comma 2; 120, comma 2; 121, comma 1; 122, commi da 1 a 7; 123; 124, commi 2, 5 e 6; 125, commi 5, 6, 7, 8 e 14; 130, comma 2, lettera *c*); 131; 132; 141; 153; 197; 204; 205; 240, commi 9 e 10; 252, commi 3 e 6; 253, commi 3, 10, 11 e 22, lettera *a*); 257, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), per asserita violazione degli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione; dell'art. 8 (*recte*: 11), numeri 1, 17, 19 e dell'art. 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

[*omissis*]

2. – Nel procedere all'esame delle questioni di legittimità costituzionale proposte, appare opportuno, in via preliminare, ricostruire l'*iter* normativo che

ha portato all'emanazione del citato d.lgs. n. 163 del 2006 e dei successivi decreti correttivi.

2.1. – Con l'art. 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), il Governo è stato delegato ad adottare «uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato al recepimento della direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, e della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi». Ciò nel rispetto, tra gli altri, dei seguenti principi e criteri direttivi: «a) compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea; b) semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, finalizzata a favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici» (citato art. 25, comma 1).

L'emanazione della legge di delega e del successivo decreto legislativo è stata, pertanto, imposta soprattutto dalla necessità di attuare nel nostro ordinamento le prescrizioni sancite a livello comunitario per il perseguimento di precise finalità.

In particolare, l'adozione della direttiva 2004/18/CE è stata guidata dall'esigenza di procedere alla raccolta in un unico testo – al fine di rispondere alle esigenze di semplificazione e di modernizzazione formulate sia dalle amministrazioni aggiudicatrici che dagli operatori economici nel contesto delle risposte al Libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 1996 – delle direttive del Consiglio 92/50/CEE del 18 giugno 1992, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, 93/36/CEE del 14 giugno 1993, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, e 93/37/CEE del 14 giugno 1993, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

La finalità perseguita con la direttiva n. 2004/18/CE è stata, in primo luogo, quella di garantire che nei singoli ordinamenti nazionali l'aggiudicazione degli appalti per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico avvenisse nel rispetto dei principi del Trattato ed, in particolare, dei principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei «principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza» (Considerando numero 2 della citata direttiva 18 del 2004). Si è voluto, infatti, assicurare

l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza anche mediante «regole dettagliate» volte a garantire «procedure di gara concorrenziali a livello della Unione europea» (Comunicazione interpretativa della Commissione, relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici», del 1° agosto 2006).

La stessa Corte di giustizia delle Comunità europee ha, inoltre, più volte sottolineato – sia pure con riferimento a particolari settori, ma con affermazioni di portata generale – che il coordinamento a livello comunitario delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici ha come fine essenziale «di proteggere gli interessi degli operatori economici stabiliti in uno Stato membro che intendano offrire beni o servizi alle amministrazioni aggiudicatrici stabilite in un altro Stato membro e, a tal fine, di escludere sia il rischio che gli offerenti nazionali siano preferiti nell'attribuzione di appalti sia la possibilità che un'amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare da considerazioni non economiche» (si veda, tra le altre, sentenza 27 novembre 2001, nelle cause riunite C-285/99 e C-286/99). Ne consegue che tale amministrazione è tenuta ad osservare «il principio di parità di trattamento degli offerenti», nonché l'«obbligo di trasparenza» al fine di garantire il rispetto del «divieto di discriminazione in base alla nazionalità» (sentenza 27 novembre 2001, cit.).

Con la direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004, il legislatore comunitario – «in occasione di nuove modificazioni alla direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993» – ha ritenuto opportuno, per motivi di chiarezza, procedere alla raccolta delle disposizioni previste dalla predetta direttiva in un unico testo.

Il legislatore comunitario ha, inoltre, affermato che una delle ragioni principali per cui si è reso necessario un coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti degli enti erogatori di acqua e di energia, nonché degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, è stato «il carattere chiuso dei mercati in cui operano, dovuto alla concessione da parte degli Stati membri di diritti speciali o esclusivi, per l'approvvigionamento, la messa a disposizione o la gestione di reti che forniscono il servizio in questione». In questo ambito, dunque, viene anche in rilievo un altro, ma connesso, aspetto relativo alla tutela della concorrenza: l'esigenza di prevedere misure di liberalizzazione dei settori sopra indicati finalizzate a garantire la graduale e completa apertura dei mercati alla libera concorrenza (vedi, sia pure con riferimento ad un settore diverso da quello in esame, la sentenza numero 336 del 2005).

2.2. – Al fine di dare attuazione alla suddetta normativa comunitaria e alla legge delega n. 62 del 2005, il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo recante il «Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture».

Su tale schema il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 6 febbraio 2006, ha reso il parere richiesto, proponendo talune modifiche e integrazioni.

In relazione allo stesso schema, la Conferenza unificata Stato-Regioni ha espresso apposito parere, lamentando la violazione di specifiche competenze regionali e svolgendo, a tal fine, osservazioni critiche in relazione ad una serie di disposizioni ivi contemplate.

Acquisiti i suddetti pareri, unitamente a quelli delle competenti commissioni parlamentari, il Governo ha emanato il decreto oggetto delle odierne impugnazioni.

2.3. – Successivamente – in attuazione di quanto prescritto dall'art. 25, comma 3, della legge n. 62 del 2005, che consente l'adozione di disposizioni correttive ed integrative del Codice entro due anni dalla sua entrata in vigore – il Governo ha predisposto uno schema di decreto correttivo trasmesso alla Conferenza unificata. Quest'ultima ha chiesto l'inserimento nel testo del Codice di una norma secondo la quale, fino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo ed integrativo, si applichino, anche in deroga all'art. 4 dello stesso Codice, «le disposizioni normative delle Regioni e delle Province autonome in materia di appalti di lavori, servizi e forniture concernenti la stipulazione e l'approvazione dei contratti, il responsabile unico del procedimento, la pubblicazione dei bandi e le procedure di affidamento degli appalti d'importo inferiore alla soglia comunitaria, se non in contrasto con la normativa comunitaria».

Anche su tale schema di decreto si è espresso il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 28 settembre 2006, il quale ha, tra l'altro, suggerito di non inserire la norma richiesta in sede di Conferenza, ritenendo non opportuno, prima della decisione di questa Corte, apportare modificazioni agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 163 del 2006.

All'esito della acquisizione, tra l'altro, dei predetti pareri è stato emanato il decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62. Legge comunitaria 2004); tale decreto, in conformità al citato parere del Consiglio di Stato, non ha apportato modifiche agli artt. 4 e 5, né ha inciso in modo significativo sul contenuto delle altre disposizioni impugnate.

2.4. – Infine, è stato predisposto dal Governo un secondo schema di decreto correttivo in relazione al quale hanno espresso parere la Conferenza unificata e il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 6 giugno 2007. All'esito del suddetto procedimento è stato emanato il decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62). Anche tale secondo decreto non ha inciso in modo rilevante, salvo quanto verrà di seguito precisato

in relazione all'impugnazione dell'art. 84, sul contenuto delle disposizioni censurate.

3. – Ciò chiarito, deve rilevarsi, in via preliminare, come le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati, non siano riferibili ad un unico ambito materiale.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003). Non è, dunque, configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale.

Tali affermazioni non valgono soltanto per i contratti di appalto di lavori, ma sono estensibili all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica.

Ne consegue che i problemi di costituzionalità sollevati dalle ricorrenti devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

Ancora in via preliminare, appare opportuno precisare – alla luce delle osservazioni sin qui svolte – che non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione che faccia unicamente perno sul profilo soggettivo, distinguendo le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o sub-regionali, per inferirne che solo le prime sarebbero di spettanza statale, mentre le seconde rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale. La perimetrazione delle sfere materiali di competenza non può, infatti, essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio, in quanto, come già sottolineato, occorre fare riferimento, invece, al contenuto delle norme censurate al fine di inquadrarlo negli ambiti materiali indicati dall'art. 117 Cost.

[*omissis*]

13. – Sono impugnati i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84, i quali dettano norme sulle funzioni, sulla composizione e sulla modalità di nomina dei componenti della Commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La Regione Toscana impugna tali commi, i quali non concernono le funzioni della Commissione (di cui al comma 1, non oggetto di impugnazione), bensì la composizione della stessa e le modalità di nomina dei suoi componenti.

A fondamento della sua censura la ricorrente deduce, innanzi tutto, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto, in assenza di esigenze unitarie, l'individuazione del numero dei componenti (comma 2), della qualifica del

presidente (comma 3) e dei commissari (comma 8), nonché le modalità della loro scelta (commi 8 e 9), devono essere ricondotti nell'ambito organizzativo delle singole stazioni appaltanti, che potranno modularli tenendo conto della complessità dell'oggetto della gara, nonché dell'importo della medesima. Nel ricorso si aggiunge che, nella «denegata ipotesi» in cui non si condivida la predetta ricostruzione e si ritenga che il contenuto della norma sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, mancherebbero nella specie i caratteri che connotano tale materia, e cioè la natura macroeconomica dell'intervento e il rispetto dei criteri della proporzionalità e dell'adequatezza, che impongono di limitare l'intervento alla previsione di disposizioni di carattere generale e non di dettaglio.

Sotto altro aspetto, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto, i criteri direttivi previsti dall'art. 25 della legge n. 62 del 2005 non consentirebbero «l'emanazione di nuove disposizioni se non per ragioni di semplificazione» procedurale che, nella specie, non sussisterebbero.

La questione è fondata.

Va premesso che il d.lgs. n. 113 del 2007 (primo decreto correttivo del Codice), al di là della modifica formale apportata al comma 3 dell'art. 84, ha precisato, al secondo periodo del comma 8, che i commissari possono anche essere scelti «tra funzionari di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25». Si tratta, comunque, di una modificazione che non assume rilievo rispetto alla questione di legittimità costituzionale sollevata con il ricorso della Regione Toscana.

Quanto al merito della questione, deve innanzitutto rilevarsi che non è condivisibile la tesi secondo cui la normativa delegata – attinente alla composizione ed alle modalità di scelta dei componenti della Commissione giudicatrice – troverebbe fondamento nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Essa presuppone, infatti, che tali norme abbiano ad oggetto specificamente i criteri e le modalità di scelta del contraente, idonei ad incidere sulla partecipazione dei concorrenti alle gare e, dunque, sulla concorrenzialità nel mercato, nel senso che dai diversi moduli procedurali utilizzati potrebbero derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato medesimo, e sulla parità di trattamento che deve essere loro riservata.

La norma in esame, invece – pur disciplinando aspetti della stessa procedura di scelta – è preordinata ad altri fini e deve seguire il generale regime giuridico che è loro proprio, senza che possano venire in rilievo le esigenze di salvaguardia della competitività nel mercato, le quali giustificano, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, l'intervento legislativo dello Stato.

Orbene, gli aspetti connessi alla composizione della Commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito

di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti.

Deve, pertanto, ritenersi non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le Regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale, secondo quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dall'art. 1, comma 6, della legge di delega n. 62 del 2005.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che disponga per l'avvenire.

La predetta dichiarazione di illegittimità costituzionale travolge anche le modifiche, sopra indicate, alle disposizioni in esame, apportate dal d.lgs. n. 113 del 2007.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) [*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 84, commi 2, 3, 8 e 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, anche nel testo modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62), nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole;

3) – 26) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2007.

* * *

Sentenza n. 431/2007 (Pres. Bile; Red. Tesaurò) ¹*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, nei confronti degli artt. 27 (*recte*: 27, comma 3), 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania del 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania), in riferimento all'art. 117, primo comma (*recte*: secondo comma), della Costituzione nonché, «ove occorra», ai «principi comunitari, in materia di libera concorrenza, libera circolazione e libertà di stabilimento (artt. 2, 3, 4, 39 e segg., 81 e segg. del Trattato CEE)».

1.1. – Il ricorrente impugna le disposizioni di cui al titolo III della richiamata legge regionale – aventi ad oggetto l'attività contrattuale del Consiglio regionale relativa agli appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, quelli di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, nonché gli appalti di lavori pubblici di qualunque importo e i contratti d'opera professionale – in quanto ritenute lesive della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

In particolare, le disposizioni che disciplinano la fase di affidamento dell'appalto – relative alle procedure di scelta del contraente (art. 35), allo svolgimento delle gare (artt. 36, 37 e 39) ed alle modalità di svolgimento dell'asta pubblica, della licitazione privata, dell'appalto-concorso, nonché della trattativa privata (artt. 43-48) – sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto riferibili alla materia della tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato.

Le restanti norme regionali denunciate, inerenti ai contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure (artt. 51-58 del capo III del titolo III della legge regionale in esame), determinerebbero invece un'invasione della sfera di competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile, in quanto riconducibili alla disciplina civilistica dell'esecuzione del contratto in

(¹) Nella medesima decisione la Corte costituzionale ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Abruzzo 20 dicembre 2000, n. 115 (Nuove norme per l'edilizia scolastica), come sostituito dall'art. 2, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2006, n. 33 (Modifiche e integrazioni di leggi regionali concernenti i lavori pubblici e l'edilizia residenziale pubblica) e dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2006. Tali disposizioni, che disciplinavano il collaudo dei lavori pubblici, inerente alla fase dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, sono state dichiarate illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost. (ordinamento civile).

tutte le sue articolazioni (garanzie, forme di stipula, termini, prezzo, varianti, spese, verifiche e collaudi).

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha altresì proposto questioni di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 2, comma 2, e 7, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2006, n. 33 (Modifiche e integrazioni di leggi regionali concernenti i lavori pubblici e l'edilizia residenziale pubblica), in riferimento all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

2.1. – Secondo il ricorrente, le norme contenute negli artt. 2, comma 2, e 7, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2006, nella parte in cui – introducendo modifiche ed integrazioni ad una serie di leggi aventi ad oggetto le materie dei lavori pubblici e dell'edilizia residenziale pubblica – intervengono in materia di collaudo e mantengono in vigore, per detto ambito, le vigenti norme regionali di settore, si pongono in contrasto con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). Quest'ultimo avrebbe espressamente stabilito l'assetto delle competenze legislative di Stato, Regioni e Province autonome, in conformità all'art. 117 della Costituzione, facendo rientrare, tra l'altro, la disciplina del collaudo fra le materie di competenza esclusiva statale: la sua violazione si risolverebbe, pertanto, nella violazione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

3. – Ponendo i predetti ricorsi questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

[*omissis*]

5. – Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47 e 48 della legge della Regione Campania n. 12 del 2006, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sono fondate.

Questa Corte, di recente, ha affermato che, nel settore degli appalti pubblici, la disciplina delle procedure di gara e in particolare la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenza n. 401 del 2007). Esse, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono dunque riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza *ex* art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004).

L'esclusività di siffatta competenza si esprime nella ammissibilità della formulazione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative dispo-

sizioni, le quali legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sentenza n. 430 del 2007), senza che ciò determini una compressione irragionevole e sproporzionata di alcuna sfera di competenza regionale. Il carattere trasversale della tutela della concorrenza (sentenze n. 401 del 2007, n. 272 del 2004), infatti, implica che essa, avendo ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenza n. 430 del 2007).

Peraltro, detto carattere, al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni, comporta anche che norme regionali riconducibili a queste competenze abbiano effetti proconcorrenziali. Ciò deve ritenersi ammissibile purché tali effetti, connessi alla specificità dei settori disciplinati, siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenza n. 430 del 2007).

Le disposizioni regionali in esame – nell’ambito della legge regionale n. 12 del 2006, che ha ad oggetto la disciplina generale dell’ordinamento contabile dell’amministrazione regionale e della gestione delle risorse finanziarie necessarie – regolamentano l’attività del Consiglio regionale inerente all’affidamento di appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di appalti di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, di appalti di lavori pubblici di qualunque importo e la relativa attività contrattuale, nonché la stipulazione di contratti d’opera professionale.

In particolare, disciplinano, in termini generali, la fase dell’affidamento degli appalti, dettando le regole relative alle procedure di scelta del contraente (art. 35), ai criteri di aggiudicazione ed in specie all’identificazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa (art. 36), alla pubblicità dei bandi di gara (art. 37), alle cause di esclusione dalle gare (art. 38), all’asta pubblica (art. 43), alla licitazione privata (art. 44), all’appalto-concorso (art. 45), all’anomalia dell’offerta (art. 46), alla trattativa privata (artt. 47 e 48). In base ai criteri già individuati da questa Corte e sopra richiamati, è evidente che le norme sono tutte riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», avendo ad oggetto direttamente e principalmente le procedure di gara, il cui scopo, come già affermato (sentenza n. 401 del 2007), è quello di consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti: pertanto esse invadono la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, tra l’altro esercitata con il d. lgs. n. 163 del 2006 (sentenza n. 401 del 2007), le cui disposizioni sono inderogabili.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 27, comma 3, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2007.

* * *

Sentenza n. 45/2010 (Pres. Amirante; Red. Quaranta)

Considerato in diritto

1. – Con un primo ricorso (n. 62 del 2008) il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica), ed in particolare quelle contenute negli articoli 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 1, 2, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti); 2; 3; 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge prov. n. 26 del 1993; 5; 6; 10; 15; 16, comma 1, lettera *c*); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-*bis*, commi 1, 2, lettere *b*), *c*), *e*), *f*), *i*), *j*), *k*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *q*), *r*), *s*), e 3, della medesima legge prov. n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera *a*); 20; 22, nella parte in cui, nel modificare l'art. 20 della legge prov. n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-*bis* e 12-*ter* del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge prov. n. 26 del 1993; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33, comma 1, lettera *a*); 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45, comma 1, lettera *a*); 46; 47; 48; 53; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 95; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 110; 111, commi 1 e 2; 112, comma 2, in riferimento agli articoli 11, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*), ed *m*), della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Le disposizioni impuginate, secondo il ricorrente, esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria che l'art. 8 dello statuto speciale attribuisce, nei limiti predeterminati dal precedente art. 4, alla Provincia, in materia soprattutto di «lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, primo comma, n. 17).

Tali disposizioni, infatti, inciderebbero su ambiti materiali di competenza

legislativa statale esclusiva, quali la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; nell'esercizio di tali competenze lo Stato ha emanato il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Inoltre, le disposizioni impugnate, sotto alcuni profili, lederebbero anche la potestà legislativa statale in materia di giurisdizione, norme processuali, giustizia amministrativa e tutela dell'ambiente.

1.1. – Con un ulteriore ricorso (n. 92 del 2008) il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche impugnato l'art. 29, commi 2 e 3, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2009).

Secondo il ricorrente, l'art. 29, comma 2, sarebbe viziato da illegittimità derivata dall'illegittimità degli artt. 2, 4, 29, 36, 42, 53, 55 e da 59 a 72 della legge prov. n. 10 del 2008, per violazione degli artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*), ed *m*), Cost., nonché degli artt. 4 e 8, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto renderebbe immediatamente applicabili le disposizioni del capo VII-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993, ad eccezione dell'articolo 50-*sexies*, ivi compresi gli articoli da essa richiamati, nonché l'art. 46-*ter*, commi 4 e 5, della stessa legge provinciale, tutti introdotti dalle disposizioni della legge prov. n. 10 del 2008, sopra citate.

Le disposizioni in questione sarebbero, altresì, lesive direttamente dei suddetti parametri costituzionali.

[*omissis*]

4.1. – Orbene, deve rilevarsi come tra gli obblighi internazionali sia da annoverarsi il rispetto dei principi generali del diritto comunitario e delle disposizioni contenute nel Trattato del 25 marzo 1957 istitutivo della Comunità europea, ora ridenominato, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in particolare, per quanto interessa in questa sede, di quelle che tutelano la libera concorrenza.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 della Costituzione «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario» (sentenza n. 401 del 2007).

Avendo riguardo al diritto europeo, devono, pertanto, essere ricomprese in tale nozione: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta, in sintesi, di misure antitrust; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata,

riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (citata sentenza n. 430 del 2007): si tratta, in sintesi, di misure volte ad assicurare la concorrenza “nel mercato”; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da assicurare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007): si tratta, in sintesi, di interventi mirati a garantire la concorrenza “per il mercato” (da ultimo, sentenza n. 160 del 2009).

Nello specifico settore degli appalti vengono in rilievo tutte le disposizioni che perseguono fini riconducibili all'esigenza sia di evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole concorrenziali sia di garantire la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all'entrata o altri impedimenti all'ingresso di nuovi operatori economici.

In questa sede assumono, poi, rilevanza particolare le norme che, disciplinando la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto, si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza “per” il mercato. Si tratta di disposizioni che, sul piano comunitario, e dunque anche sul piano dell'ordinamento dello Stato, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi (artt. da 28 a 32; da 34 a 37; da 45 a 54; da 56 a 66 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, già artt. da 23 a 31 e da 39 a 59 del Trattato che istituisce la Comunità europea).

La previsione, infatti, di norme che si discostino, eventualmente, dal modello definito in ambito comunitario viola tanto i valori tutelati dal diritto europeo impedendo o restringendo l'esercizio delle fondamentali libertà comunitarie, quanto le corrispondenti normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In conclusione sul punto, la Provincia autonoma di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.

[*omissis*]

7. – Un secondo gruppo di censure deve, invece, ritenersi ammissibile e fondato.

In particolare, esse sono dirette contro talune disposizioni afferenti, prevalentemente, alla fase della procedura di affidamento dell'appalto e contenenti norme, per molti aspetti, differenti rispetto a quelle dettate dal legislatore statale e da quello comunitario. Tale diversità altera il livello di tutela della concorrenza

assicurato dallo Stato su tutto il territorio nazionale, incidendo negativamente anche sulle libertà comunitarie di circolazione delle persone e delle merci.

In particolare, sono fondate, in quanto sorrette da adeguate, sia pure sintetiche, argomentazioni, le censure relative alle disposizioni che vengono di seguito indicate.

7.1. – L'art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008 sostituisce l'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993.

Il comma 6 del novellato art. 1 stabilisce che – per gli interventi eseguiti direttamente da privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi derivanti da convezioni di lottizzazione – non si applicano le norme di garanzia che disciplinano le procedure di gara.

Tale previsione è illegittima, in quanto viola i limiti statutari poiché reca una disciplina in contrasto con i principi contenuti nell'art. 32, comma 1, lettera g), del Codice degli appalti, dettati dal legislatore statale in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza.

La disposizione statale, infatti, prevede che – ricorrendo l'ipotesi suddetta – l'avente diritto deve presentare all'amministrazione, in sede di richiesta del permesso di costruire, un progetto preliminare delle opere da eseguire, con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate, allegando lo schema del relativo contratto di appalto. L'amministrazione, sulla base del progetto preliminare, indice una gara con le modalità previste dall'articolo 55 del medesimo Codice degli appalti.

La necessità dell'espletamento di tale gara non è invece contemplata dall'impugnata disposizione provinciale, donde la sua illegittimità costituzionale, atteso che essa incide negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurata dalle disposizioni statali.

7.2. – Il comma 7 del novellato art. 1 della suddetta legge prov. n. 26 del 1993 prevede l'applicazione delle regole a tutela della concorrenza soltanto per i contratti di sponsorizzazione relativi ad opere o lavori pubblici di cui all'allegato I della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 (corrispondente all'allegato I del Codice degli Appalti), nonché per quelli aventi ad oggetto i beni culturali, non menzionando, invece, né i servizi di cui all'allegato II del Codice degli appalti, né le forniture disciplinate dal medesimo (gli uni come le altre, invece, espressamente menzionati dall'art. 26 del Codice).

La norma in esame è illegittima in quanto lede i principi affermati dal legislatore statale nel citato art. 26 del Codice degli appalti, il quale, da un lato, contiene una disposizione di portata applicativa più ampia, per dare effettività nel settore alla tutela della concorrenza, ricomprendendo tutte le tipologie di contratti di sponsorizzazione; dall'altro, puntualizza che si applicano soltanto i principi del Trattato quando «i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e spese dello sponsor», con la conseguenza che trovano

applicazione le norme del Codice qualora il contratto abbia natura onerosa per l'amministrazione.

7.3. – L'art. 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge prov. n. 26 del 1993, estende l'applicazione del contenuto dell'intera legge provinciale anche ai lavori eseguiti da soggetti diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici, che ricevono finanziamenti dalla Provincia. La norma è illegittima, in quanto pone, quale condizione per la sua applicazione, l'esistenza di progetti di importo complessivo pari a tre milioni di euro, mentre l'art. 32 del d.lgs. n. 163 del 2006 prevede il diverso limite di un milione di euro, così assicurando una maggiore tutela della concorrenza.

7.4. – L'art. 34 disciplina la licitazione privata, stabilendo, al comma 1, che con tale procedura «si fa luogo a una gara pubblica esperita sulla base di un progetto esecutivo, o definitivo nei casi previsti dalla legge, fra più soggetti invitati a questo scopo e selezionati secondo quanto previsto dal regolamento di attuazione».

Ad avviso del ricorrente, detta disposizione sarebbe incostituzionale, in quanto «il diritto nazionale a maggior tutela della concorrenza impone che nella procedura ristretta siano invitate tutte le imprese che ne fanno richiesta, e non solo quelle scelte dalla stazione appaltante, come dispone, invece, la legge provinciale, che dunque garantisce una minore soglia di tutela della concorrenza».

La questione relativa al predetto comma è fondata.

L'art. 55 del Codice degli appalti prevede, in particolare al comma 6, che «nelle procedure ristrette gli operatori economici presentano la richiesta di invito nel rispetto delle modalità e dei termini fissati dal bando di gara e, successivamente, le proprie offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati nella lettera invito. Alle procedure ristrette sono invitati tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta e che siano in possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal bando».

È evidente, pertanto, che, nella prospettiva nazionale di attuazione dei principi di libera concorrenza, è consentita la partecipazione alla procedura ristretta di «tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta» e non solo, come, invece, previsto dal legislatore provinciale, di quelli prescelti dalla stazione appaltante. Tale diversità di regolazione incide negativamente sul livello di concorrenzialità che deve essere assicurato, atteso che si riduce la platea degli operatori economici che possono partecipare alla procedura di scelta del contraente con conseguenziale pregiudizio, tra l'altro, delle libertà comunitarie specificamente tutelate nel settore in esame.

Pertanto, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale del dell'art. 34, comma 1, ferma restando la declaratoria di inammissibilità per genericità della censura riferita alle altre disposizioni del medesimo articolo (v. *supra*, il punto 6).

7.5. – L'art. 35 disciplina la procedura negoziata in maniera difforme

rispetto ai principi enunciati negli artt. 56 e 57 del d.lgs. n. 163 del 2006, che danno attuazione alle disposizioni contenute negli artt. 30 e 31 della direttiva comunitaria n. 18 del 2004.

Esso prevede, da un lato, la possibilità del ricorso alla procedura negoziata, previa pubblicazione del bando, per fattispecie non contemplate dal legislatore statale (e segnatamente – sia pure in casi eccezionali – nel caso di lavori la cui natura o imprevedibilità non consentono una fissazione preliminare e globale dei prezzi); dall'altro, subordina il ricorso alla procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando, a condizioni meno stringenti di quelle previste dal legislatore statale nel citato art. 57 del Codice.

La norma impugnata, infatti, stabilisce modalità procedurali in vari punti differenti rispetto al modello prefigurato dal predetto decreto; né assume rilievo che alcuni casi di ammissione coincidano con quelli contemplati a livello nazionale e comunitario.

La disposizione, pertanto, è illegittima, in quanto le diversità, per alcune ipotesi, delle fattispecie per le quali è consentito il ricorso alla procedura negoziata, nonché relativamente ad alcuni profili di rilevanza procedimentale, sono comunque idonee ad incidere negativamente sulle libertà di circolazione delle persone e delle merci alterando le regole che presiedono al funzionamento del sistema di disciplina degli appalti.

7.6. – Con riferimento all'impugnazione dell'art. 37, che disciplina l'accordo quadro, il ricorrente, dopo avere rilevato che tale accordo, costituendo «una procedura di affidamento», invaderebbe l'ambito materiale della tutela della concorrenza, aggiunge che la legge provinciale consentirebbe la stipulazione di tale accordo «in un numero indefinito di casi, lasciati, con norma in bianco, al futuro regolamento provinciale, laddove l'art. 59 del d.lgs. n. 163 del 2006 limita l'accordo quadro, nel campo dei lavori, ai soli lavori di manutenzione, a maggior tutela della concorrenza».

La censura è fondata.

Nella prospettiva comunitaria e nazionale l'accordo quadro «è un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste» (art. 1, paragrafo 5, della direttiva n. 18 del 2004; la definizione è stata recepita, sul piano nazionale, dall'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 163 del 2006).

Nella specie, il legislatore provinciale, demandando al regolamento provinciale la definizione dei casi in cui è possibile stipulare l'accordo quadro, ha introdotto una normativa differente da quella prevista dal citato art. 59 del Codice degli appalti, il quale, come sottolineato, limita la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di stipulare accordi quadro soltanto nel settore dei lavori pubblici di manutenzione.

Tale diversità di ambito di applicazione è idonea ad incidere negativamente

sul livello di tutela dei mercati concorrenziali assicurata in ambito statale. Infatti, la legge provinciale attribuisce al regolamento il compito di individuare i casi in relazione ai quali le stazioni appaltanti possono limitarsi a determinare il contenuto quadro dell'accordo, rinviando ad un momento successivo la concreta stipulazione dei contratti di appalto attuativi del predetto accordo.

7.7. – L'art. 56, nel sostituire l'art. 50 della legge prov. n. 26 del 1993, sostituisce anche il comma 4 del medesimo art. 50 e prevede che, per affidare la concessione di lavori pubblici, «le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di scegliere tra le procedure aperta, ristretta o negoziata, purché sia garantito un adeguato confronto concorrenziale, volto a individuare le offerte più vantaggiose dal punto di vista tecnico, economico e gestionale, anche secondo il profilo della redditività, previa definizione dei criteri di valutazione o della loro ponderazione, con le modalità stabilite dal regolamento di attuazione».

Sul piano nazionale, il legislatore statale ha previsto, invece, che le stazioni appaltanti «affidano le concessioni di lavori pubblici con procedura aperta o ristretta, utilizzando il criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa» (art. 144 del d.lgs. n. 163 del 2006). Non viene consentito, pertanto, nell'ambito di questa tipologia di contratto di partenariato pubblico privato, di ricorrere alla procedura negoziata. È evidente come la disciplina provinciale si discosti dalla normativa statale, incidendo negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurato dal legislatore nazionale.

Deve conseguentemente essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 56, nella parte in cui sostituisce il comma 4 dell'art. 50 della legge prov. n. 26 del 1993.

7.8. – L'art. 86, disciplinando la procedura di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto per suo grave inadempimento, prevede che l'affidamento avviene alle condizioni fatte in sede di originaria offerta da parte dell'interpellata e non da parte dell'originario aggiudicatario, come invece previsto dall'art. 140 del d.lgs. n. 163 del 2006. Anche la suddetta disposizione, quindi, è illegittima, in quanto viola i limiti dettati dall'art. 4 dello statuto.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis]

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti); 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 26 del 1993; 34, nella parte in cui sostituisce l'art. 31, comma 1, della legge prov. n. 26 del 1993; 35; 37; 56, nella

parte in cui sostituisce l'art. 50, comma 4, della legge prov. n. 26 del 1993, e 86 della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'8 febbraio 2010.

3.2. Concorrenza “per il mercato”

3.2.1. *Affidamento dei servizi pubblici locali*

SENTENZA N. 272/2004 (PRES. ZAGREBELSKY; RED. CAPOTOSTI)

Enti locali – Servizi pubblici locali – Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica – Criteri di aggiudicazione della gara

Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 14, commi 1, lett. *e*) e 2; decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), artt. 113, comma 7 (nel testo sostituito dall'art. 35, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), e 113-*bis* nel testo introdotto dal comma 15 dell'art. 35 della citata legge n. 448 del 2001

Costituzione, artt. 117 e 118

SENTENZA N. 80/2006 (PRES. A. MARINI; RED. DE SIERVO)

Trasporto pubblico – Trasporto pubblico locale – Norme della Regione Liguria – Affidamento della gestione dei servizi – Nuova disciplina introduttiva della procedura ad evidenza pubblica – Periodo transitorio in cui è possibile prorogare gli affidamenti preesistenti – Modifica del termine ultimo della fase transitoria, previsto dal legislatore statale

Legge della Regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 settembre 1998, n. 31, recante norme in materia di trasporto pubblico locale), art. 2, comma 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

Trasporto pubblico – Trasporto pubblico locale – Norme della Regione Veneto – Affidamento della gestione dei servizi – Nuova disciplina introduttiva della procedura ad evidenza pubblica – Periodo transitorio in cui è possibile prorogare gli affidamenti preesistenti – Modifica del termine ultimo della fase transitoria, previsto dal legislatore statale

Legge della Regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30 (Disposizioni di interpretazione autentica e di modifica in materia di trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 «Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale» e successive modificazioni), art. 3, comma 1; legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia), art. 25

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

Trasporto pubblico – Trasporto pubblico locale – Norme della Regione Calabria – Affidamento della gestione dei servizi – Nuova disciplina introduttiva della procedura ad evidenza pubblica – Periodo transitorio in cui è possibile prorogare gli affidamenti preesistenti – Modifica del termine ultimo della fase transitoria, previsto dal legislatore statale

Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale»), art. 1, comma 11, lett. *b*) e *f*)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 325/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. F. GALLO)

Enti locali – Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alla potestà regolamentare dello Stato di stabilire la disciplina per l’“assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno”

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), l’art. 23-*bis*, comma 10, lett. *a*), prima parte, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, sia nel testo originario, sia in quello modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166

Costituzione, art. 117, terzo comma

Ambiente – Norme della Regione Liguria – Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a provvedere all’affidamento del servizio idrico integrato con richiamo delle forme di gestione di cui all’art. 113, comma 5, del TUEL – Regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico, con richiamo dell’art. 113, comma 15-*bis*, del TUEL e affidamento all’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) di una serie di competenze amministrative

Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione delle Autorità d’Ambito per l’esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), art. 4, commi 4, 5 e 6

Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

Ambiente – Norme della Regione Campania – Servizio idrico integrato – Previsione della competenza della Regione a disciplinare il servizio quale “servizio privo di rilevanza economica”, nonché a stabilire sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare detto servizio sia il correlato regime transitorio

Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), art. 1, comma 1

Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 123/2011 (PRES. DE SIERVO; RED. QUARANTA)

Trasporto pubblico – Norme della Regione Calabria – Trasporto pubblico locale – Proroga dei relativi contratti al 31 dicembre 2010, con eventuali rinnovi annuali, entro il termine finale del 3 dicembre 2019

Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), art. 43, comma 2

Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*) (tutela della concorrenza); 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, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-*bis*; regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 1191/69 e CEE n. 1107/70), art. 8, comma 2

SENTENZA N. 2/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. NAPOLITANO)

Servizi pubblici locali – Norme della Regione Toscana – Trasporto pubblico locale su gomma – Disciplina delle modalità di affidamento in concessione – Possibilità per gli enti locali di reiterare la proroga dei contratti dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale, senza un termine finale

Legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 21/2012), art. 2, nella parte in cui inserisce il comma 1-*bis* nell'articolo 82 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 16/2020 (PRES. CARTABIA; RED. ZANON)

Energia – Norme della Regione siciliana – Affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale – Inapplicabilità nella Regione del sistema dei c.d. ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, previsto dall'art. 46-*bis* del decreto-legge n. 159 del 2007, come convertito

Legge della Regione siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), art. 69, comma 2, lett. *a*)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale, sollevata con il ricorso in epigrafe dalla Regione Toscana, ha ad oggetto l'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate, che hanno introdotto una disciplina dettagliata ed autoapplicativa dei servizi pubblici locali sia “di rilevanza economica”, sia “privi di rilevanza economica”, non sarebbero riconducibili a nessuna delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato previste dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione, né, in particolare, a quella relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, o a quella relativa alle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”. Neppure invocabile, secondo la ricorrente, sarebbe la competenza statale in materia di “tutela della concorrenza”, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), giacché al massimo si potrebbe fare riferimento alla “promozione della concorrenza” in tutti quei casi in cui il mercato non appaia concorrenziale.

La disciplina in oggetto, dettagliata ed autoapplicativa, esulerebbe quindi dalla sfera di competenza legislativa dello Stato e rientrerebbe nell'ambito della competenza esclusiva della Regione ricorrente, dal momento che non sono neppure indicati i “presupposti” di un eventuale intervento “in sussidiarietà” dello Stato, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, e non è comunque previsto un accordo sul punto tra Stato e Regione.

2. – In via preliminare vanno rigettate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato in ordine all'asserita tardività delle censure proposte dalla ricorrente nei confronti di disposizioni della legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326, che hanno confermato quelle originariamente contenute nel d.l. 30 settembre 2003, n. 269. Ed infatti, indipendentemente dalla circostanza che nella specie la legge di conversione ha introdotto rilevanti modifiche, in considerazione del carattere intrinsecamente precario del decreto – legge, il ricorso può essere proposto nei confronti della relativa legge di conversione che rende permanente e definitiva la asserita lesione da cui scaturisce l'interesse a ricorrere della Regione (sentenza n. 25 del 1996).

3. – La questione è parzialmente fondata, nei termini di seguito esposti.

Le disposizioni impugnate, che recano una nuova disciplina della gestione dei servizi pubblici locali, si inseriscono in un quadro normativo molto articolato, che sostanzialmente prende le mosse dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante la legge finanziaria per il 2002, il quale introduce profonde modifiche alla impostazione normativa risalente agli anni novanta e consacrata nell'art. 113 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo

unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Ma subito dopo la riforma del 2001, si è proceduto ad ulteriori innovazioni su aspetti rilevanti della disciplina in esame, dapprima con il censurato art. 14 del d.l. n. 269 del 2003, convertito con modificazioni nella legge n. 326 del 2003, e successivamente ancora con l'art. 4, comma 234, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004). Tali innovazioni sono state in larga parte indotte dai rilievi espressi dalla Commissione europea sulla precedente normativa e dall'esigenza di trovare un esplicito fondamento nel novellato art. 117 della Costituzione. Sotto questi profili sono significativi, nella disciplina in esame, sia il testuale riferimento alla tutela della concorrenza, sia la nuova qualificazione di “rilevanza economica” attribuita a determinati servizi pubblici locali – in analogia con la denominazione che viene attualmente adottata in sede comunitaria – in luogo della precedente qualificazione di “rilevanza industriale”.

La disciplina in esame non appare riferibile – come osserva la ricorrente – né alla competenza legislativa statale in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione), giacché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali, né a quella in tema di “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (art. 117, secondo comma, lettera *p*), giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale. Viceversa, in relazione ai riferimenti testuali e soprattutto ai caratteri funzionali e strutturali della regolazione prevista, la medesima disciplina può essere agevolmente ricondotta nell'ambito della materia “tutela della concorrenza”, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Non appare però condivisibile la prospettazione della Regione ricorrente, secondo cui il regime in oggetto, incidendo su situazioni di non concorrenzialità del mercato per la presenza di diffuse condizioni di monopolio naturale e riguardando interventi propriamente di “promozione” e non già di “tutela” della concorrenza, sarebbe estraneo, in quanto tale, all'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato e pertinente invece alla competenza regionale in tema di servizi pubblici locali. Secondo l'interpretazione di questa Corte, la tutela della concorrenza “non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali” (sentenza n. 14 del 2004). In altri termini, la tutela della concorrenza riguarda nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude perciò anche interventi promozionali dello Stato. Alla stregua dei principi espressi da questo indirizzo giurisprudenziale, dunque, non può essere accolta la tesi della ricor-

rente su una pretesa distinzione di competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine rispettivamente a misure di “tutela” o a misure di “promozione” della concorrenza, dal momento che la indicata configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l’assetto concorrenziale del mercato.

Sotto questo profilo è quindi significativa la dichiarazione, contenuta nel censurato art. 14 di modifica del comma 1 dell’art. 113 del t.u. citato, secondo cui le predette disposizioni sulle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica “concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore”. L’art. 14 si può dunque sostanzialmente considerare una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell’intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L’accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l’indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l’affidamento dei servizi pubblici locali di “rilevanza economica” e dall’altro lato che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali.

Alla luce di queste considerazioni, nella questione di costituzionalità in esame, non appaiono censurabili tutte quelle norme impugnate che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell’ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali. Alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già assentite in relazione all’effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio.

Non spetta peraltro a questa Corte valutare in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle singole previsioni di interventi statali in materia: stabilire cioè se una determinata regolazione abbia effetti così importanti sull’economia di mercato, da postulare misure di tutela della concorrenza, tali da trascendere l’ambito regionale; quello che invece non può sottrarsi al sindacato di costituzionalità è il fatto che i vari “strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi” (sentenza n. 14 del 2004). Il criterio della proporzionalità e dell’adequazione appare quindi essenziale per definire l’ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla “tutela della concorrenza” e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali. Trattandosi infatti di una

cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale" (cfr. sentenza n. 407 del 2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese, è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato.

Proprio sotto questo profilo appare fondata la censura della ricorrente relativa all'art. 14, comma 1, lettera e), che, in riferimento all'art. 113, comma 7, del citato testo unico, là dove stabilisce, dettagliatamente e con tecnica autoapplicativa, i vari criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata, introduce la prescrizione che le previsioni dello stesso comma 7 "devono considerarsi integrative delle discipline di settore". L'estremo dettaglio nell'indicazione di questi criteri, che peraltro non prendono in considerazione ulteriori requisiti dell'aspirante, quali, ad esempio, precedenti esperienze di gestione nel settore, va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara, che peraltro appaiono sufficientemente garantiti dalla puntuale indicazione, nella prima parte del comma, di una serie di *standard* – coerenti con quelli contenuti nella direttiva 2004/18/CE – nel cui rispetto la gara appunto deve essere indetta ed aggiudicata. È evidente quindi che la norma in esame, prescrivendo che deve considerarsi integrativa delle discipline settoriali di fonte regionale la disposizione estremamente dettagliata ed autoapplicativa di cui al citato art. 113, comma 7, pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale.

Va pertanto dichiarata, per le ragioni esposte, l'illegittimità costituzionale della norma censurata e, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche dell'art. 113, comma 7, limitatamente al secondo ed al terzo periodo del testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002).

4. – La tutela della concorrenza e l'inderogabilità della disciplina da parte di norme regionali sono però esplicitamente evocate in riferimento ai soli servizi pubblici locali attualmente classificati come "di rilevanza economica", di cui all'art. 113, e non già in riferimento ai servizi "privi di rilevanza economica" previsti dall'art. 113-*bis*. La nuova denominazione di questi servizi, adottata in conformità a tendenze emerse in sede di Commissione europea a decorrere dal settembre 2000, già di per sé può indicare che il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale costituito dalla tutela della concorrenza non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale.

A questo proposito la Commissione europea, nel “Libro Verde sui servizi di interesse generale” (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare *a priori* un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”. Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell’eventuale finanziamento pubblico dell’attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). Per i servizi locali, quindi, che, in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari, appaiono privi di “rilevanza economica”, ci sarà dunque spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale.

Alla luce di queste considerazioni, l’intervento del censurato art. 14, comma 2, sulla disciplina della gestione dei servizi pubblici locali “privi di rilevanza economica”, di cui all’art. 113-*bis* del citato testo unico, non può essere certo riferito ad esigenze di tutela della libertà di concorrenza e quindi, sotto questo profilo, si configura come illegittima compressione dell’autonomia regionale e locale.

Per tutte queste ragioni va dichiarata l’illegittimità costituzionale del censurato art. 14, comma 2 e, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche dell’art. 113-*bis*, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall’art. 35 della legge n. 448 del 2001.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1, lettera e), e comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326;

2) *dichiara*, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l’illegittimità costituzionale dell’art. 113, comma 7, limitatamente al secondo ed al terzo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), nel testo sostituito dall’art. 35, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002);

3) *dichiara*, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l’illegittimità costituzionale dell’art. 113-*bis* dello stesso decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel testo introdotto dal comma 15 dell’art. 35 della citata legge n. 448 del 2001;

4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2004.

* * *

Sentenza n. 80/2006 (Pres. A. Marini; Red. De Siervo)

Considerato in diritto

1. – Con distinti ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 7, della legge della Regione Lazio 3 marzo 2003, n. 5 (Norme in materia di società esercenti servizi di trasporto pubblico locale a partecipazione regionale), l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 settembre 1998, n. 31, recante norme in materia di trasporto pubblico locale), l'art. 3 della legge della Regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30 (Disposizioni di interpretazione autentica e di modifica in materia di trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 «Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale» e successive modificazioni), l'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale»), l'art. 25 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia), per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

2. – Tutte le censure prospettate nei ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri sono accomunate dal fatto di avere ad oggetto disposizioni regionali che variamente introducono proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo, previsto dal legislatore statale, per l'entrata in vigore del nuovo regime di affidamento di tutti i servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica. Il ricorrente, in particolare, lamenta che disposizioni regionali di proroga si porrebbero in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in quanto suscettibili «di alterare il regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, derivanti dagli articoli 49 e seguenti del Trattato CE», nonché, nel caso delle leggi della Regione Lazio e della Regione Liguria, anche dalle direttive n. 93/38/CEE (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni) e n. 92/50/CEE (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi).

Le disposizioni impugnate violerebbero, altresì, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

[*omissis*]

4. – Considerata la sostanziale identità della materia e la analogia delle questioni prospettate nei ricorsi indicati in epigrafe, i giudizi possono essere riuniti per essere affrontati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

[*omissis*]

6. – Ancora preliminarmente, va delimitato l'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale relative alla legge della Regione Veneto n. 30 del 2004 al solo comma 1 dell'art. 3, dal momento che non soltanto le motivazioni addotte nel ricorso dall'Avvocatura dello Stato si riferiscono esclusivamente a questa disposizione, ma lo stesso documento allegato alla deliberazione governativa di impugnazione della legge si riferisce in termini espliciti alla sola «norma contenuta nell'art. 3, comma 1».

[*omissis*]

9. – L'esame nel merito della pretesa lesione della lettera *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. da parte dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 17 del 2003, dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2004, dell'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria n. 36 del 2004, dell'art. 25 della legge della Regione Veneto n. 8 del 2005, rende necessario che si proceda, in via preliminare, alla ricostruzione del quadro normativo che si assume illegittimamente derogato dalle disposizioni impugnate.

9.1. – Tutte le disposizioni censurate, seppur in ambiti più o meno ampi ed a condizioni tra loro differenziate, derogano in modo palese alla disciplina statale.

L'art. 18, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 422 del 1997, introdotto dall'art. 1, comma 6, del d.lgs. 20 settembre 1999, n. 400 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale), determina il termine ultimo entro cui le Regioni possono mantenere gli affidamenti agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale, ponendo tuttavia «l'obbligo», per tale periodo transitorio, «di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali». Al termine di tale periodo, è previsto che tutti i servizi siano affidati esclusivamente tramite procedure concorsuali.

Il termine ultimo per il periodo transitorio entro il quale le Regioni hanno la facoltà di mantenere gli affidamenti ai concessionari attuali, in origine era fissato al 31 dicembre 2003, ma è stato più volte modificato dal legislatore statale: l'art. 11, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), ha previsto la possibilità di prorogarlo per un biennio per i servizi di trasporto ferroviario; l'art. 23, del decreto-legge 24

dicembre 2003, n. 355 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), come risultante dalla conversione in legge operata dall'art. 1 della legge 27 febbraio 2004, n. 47, lo ha – a sua volta – direttamente prorogato al 31 dicembre 2005 per i trasporti automobilistici; di recente, e successivamente alle impugnative delle leggi regionali sottoposte al presente giudizio, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006), con il comma 394 dell'articolo unico che la compone, ha ulteriormente modificato il termine di cui al suddetto comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997 portandolo al 31 dicembre 2006, mentre il comma 393 del medesimo articolo ha inserito, dopo il citato comma 3-*bis*, altri cinque commi, che disciplinano anche la possibilità che le Regioni prevedano, a determinate condizioni, alcuni tipi di ulteriore proroga dell'affidamento, fino ad un massimo di altri dodici mesi.

Al settore del trasporto pubblico locale si applica questa specifica disciplina e non quella contenuta nell'art. 113, comma 15-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che individua nel 31 dicembre 2006 la data entro cui cessano le precedenti concessioni in tema di servizi pubblici locali. Ciò sia perché lo stesso comma 15-*bis* dell'art. 113 esclude la propria applicabilità nel caso in cui siano «previsti per i singoli settori» congrui periodi di transizione, ciò che appunto fa la legislazione sui trasporti pubblici locali con il comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997; sia perché il comma 1-*bis* del medesimo art. 1 del Testo unico – introdotto dall'art. 1, comma 48, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) – stabilisce che il settore del trasporto pubblico locale resta disciplinato dal d.lgs. n. 422 del 1997 e che ad esso non si applicano le disposizioni dell'art. 1 del T.U.

9.2. – La *ratio* di quanto inserito come comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997 dall'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 400 del 1999, è anzitutto rinvenibile nel criterio direttivo contenuto nell'art. 4, comma 4, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), secondo il quale il decreto delegato in materia di trasporto pubblico locale avrebbe dovuto – tra l'altro – «definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione di servizi di trasporto urbano ed extraurbano».

Inoltre, lo stesso comma 2 dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997, esplicitamente, finalizza il conferimento dei poteri a Regioni ed enti locali in tema di affidamento dei servizi di trasporto locale «allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale».

In questo quadro, la fissazione di un termine massimo entro il quale deve concludersi la fase transitoria e quindi generalizzarsi l'affidamento mediante

procedure concorsuali dei servizi di trasporto locale assume un valore determinante, poiché garantisce che si possa giungere davvero in termini certi all'effettiva apertura alla concorrenza di questo particolare settore, così dando attuazione alla normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale.

10. – Nel quadro del nuovo Titolo V una disposizione come quella di cui al comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997, e successive modificazioni, è riconducibile all'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in tema di «tutela della concorrenza», di cui alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost.; infatti, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la «configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato» (sentenza n. 272 del 2004).

Né può essere condivisa l'opinione espressa dalle difese delle Regioni Liguria e Veneto, secondo la quale la riconducibilità – già affermata da questa Corte nella sentenza n. 222 del 2005 – della disciplina del trasporto pubblico locale ad una materia legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., ridurrebbe la possibilità di incidere nella suddetta materia tramite una competenza esclusiva dello Stato o comunque permetterebbe alle Regioni di modificare “ragionevolmente” le disposizioni statali eventualmente introdotte sulla base di una simile titolo di legittimazione. Al contrario, le competenze esclusive statali che – come quella relativa alla «tutela della concorrenza» – si configurino come «trasversali» incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano. Né il legislatore regionale può pretendere di modificare anche solo in parte disposizioni come il comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997, che è formulato in forma chiaramente inderogabile e che, per di più, prevede al suo interno un ruolo delimitato per lo stesso legislatore regionale. Ciò non avviene a caso, poiché vi si prevede che le Regioni siano eccezionalmente legittimate, rispetto alla nuova legislazione di liberalizzazione del settore, a ritardarne in parte l'immediata applicazione a certe condizioni ed entro un periodo massimo.

Da quanto fin qui chiarito discende che tutte le disposizioni legislative regionali impugnate, in quanto contenenti discipline che comunque derogano a questa norma, espressiva dell'esclusivo potere del legislatore statale a tutela della concorrenza, risultano costituzionalmente illegittime. Né tale giudizio può essere revocato in dubbio in ragione della recentissima ulteriore modificazione del termine ultimo di cui al comma 3-*bis* dell'art. 18 tramite l'art. 1, commi 393 e 394, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dal momento che, per il tenore sostanziale delle impugnazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, ciò che in questa sede rileva non è soltanto il rispetto di un mero termine temporale per le proroghe degli affidamenti preesistenti, ma la complessiva conformità della legislazione regionale ad una disposizione statale posta a tutela della concor-

renza, nella quale si individuano anche una serie di limiti e condizioni per l'eventuale intervento legislativo regionale al fine di disciplinare la fase transitoria.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 17 del 2003, dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2004, dell'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria n. 36 del 2004, dell'art. 25 della legge della Regione Veneto n. 8 del 2005, per contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 settembre 1998, n. 31, recante norme in materia di trasporto pubblico locale), dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30 (Disposizioni di interpretazione autentica e di modifica in materia di trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 «Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale» e successive modificazioni), dell'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale»), dell'art. 25 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia);

[*omissis*]

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2006.

* * *

Sentenza n. 325/2010 (Pres. Amirante; Red. F. Gallo)

Considerato in diritto

1. – Le questioni sottoposte all'esame della Corte con i ricorsi indicati in epigrafe sono state promosse dalle Regioni Emilia-Romagna (registro ricorsi n. 69 del 2008 e n. 13 del 2010), Liguria (registro ricorsi n. 72 del 2008 e n. 12 del 2010), Piemonte (registro ricorsi n. 77 del 2008 e 16 del 2010), Puglia (registro ricorsi n. 6 del 2010), Toscana (registro ricorsi n. 10 del 2010), Umbria (registro

ricorsi n. 14 del 2010), Marche (registro ricorsi n. 15 del 2010), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri (registro ricorsi n. 2 del 2009 e n. 51 del 2010).

1.1. – Le disposizioni censurate dalle Regioni possono essere suddivise in tre gruppi: a) un primo gruppo, relativo al testo originario (e non più vigente) dell'art. 23-*bis* 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) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 – comprende i commi 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 10 di tale articolo (ricorso n. 69 del 2008, Emilia-Romagna; ricorso n. 72 del 2008, Liguria; ricorso n. 77 del 2008, Piemonte); b) un secondo gruppo, relativo al testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008, e modificato del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, entrato in vigore il 26 settembre 2009 e, per le parti modificate, il 25 novembre 2009 – comprende i commi 2, 3, 4, 4-*bis*, 8, 9 e 10, di tale articolo (ricorso n. 6 del 2010, Puglia; ricorso n. 10 del 2010, Toscana; ricorso n. 12 del 2010, Liguria; ricorso n. 13 del 2010, Emilia-Romagna; ricorso n. 14 del 2010, Umbria; ricorso n. 15 del 2010, Marche; ricorso n. 16 del 2010, Piemonte); c) un terzo gruppo comprende il solo comma 1-*ter* dell'art. 15 del citato decreto-legge n. 135 del 2009, comma entrato in vigore in data 26 settembre 2009, in forza dell'art. 21 del medesimo decreto-legge (ricorso n. 15 del 2010, Marche).

Tali gruppi di disposizioni introducono novità normative rilevanti nella disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (SPL) e del diritto transitorio degli affidamenti già in corso.

In particolare, si prevede che: a) l'affidamento del SPL in via ordinaria, mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, riguarda non solo le società di capitali – come nella previgente normativa – ma, più in generale, gli «imprenditori o [...] società in qualunque forma costituite» (comma 2 del testo originario e del testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008); b) l'affidamento diretto – cioè senza gara ad evidenza pubblica – della gestione del SPL a società miste il cui socio privato sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica costituisce un caso di conferimento della gestione «in via ordinaria», alla duplice condizione che la procedura di gara riguardi non solo la qualità di socio, ma anche l'attribuzione di «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» e che al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% (comma 2 del testo attualmente vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008); c) l'affidamento diretto «in deroga» ai conferimenti effettuati in via ordinaria richiede una previa

«pubblicità adeguata» e una motivazione di detta scelta da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», oltre alla trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008), ovvero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM (testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008), per un parere obbligatorio ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; d) l'affidamento diretto deve – ai sensi dei commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – «avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria», con l'ulteriore presupposto che sussistano «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; e) lo stesso affidamento deve, invece, avvenire – ai sensi dei commi 3 e 4 del testo attualmente vigente del medesimo art. 23-*bis* – con le forme della gestione in house, nel rispetto delle condizioni richieste dal diritto comunitario, previo parere della sola AGCM, con l'ulteriore presupposto della sussistenza di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; f) i bacini di gara per i diversi servizi sono definiti, nel rispetto delle normative settoriali, dalle Regioni e dagli enti locali d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 7 dell'art. 23-*bis*, sia nella versione originaria che in quella vigente); g) è abrogato, nelle parti incompatibili con la nuova disciplina, l'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sugli enti locali), in seguito indicato come TUEL, concernente l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 11 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, sia nella versione originaria che in quella vigente); h) il Governo ha il potere di adottare regolamenti di delegificazione sia nelle materie di cui al comma 10 dell'art. 23-*bis* (come disposto nella versione originaria ed in quella vigente dell'art. 23-*bis*), sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti «assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere» dell'AGCM (come disposto dal comma 4-*bis* nella versione vigente dell'art. 23-*bis*); i) gli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa cessano al 31 dicembre 2010 (versione originaria del comma 8 dell'art. 23-*bis*) o in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi (versione vigente del comma 8 dell'art. 23-*bis*); l) «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3

aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio» (comma 1-ter, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009).

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, a sua volta, due gruppi di disposizioni di leggi regionali.

1.2.1. – Il primo gruppo di disposizioni censurate (ricorso n. 2 del 2009) è costituito dai commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale). Detti commi stabiliscono: a) la competenza della Giunta regionale ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione per il servizio idrico integrato (comma 1); b) la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006» (comma 4); c) la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, TUEL (commi 5 e 6); d) la competenza delle Autorità d'ambito territoriale ottimale a definire i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori (comma 14).

1.2.2. – Il secondo gruppo di disposizioni censurate dallo Stato (ricorso n. 51 del 2010) è costituito dal comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), il quale stabilisce la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

2. – Le Regioni hanno promosso questioni in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto, sesto comma, 118 e 119, sesto comma, e 120 della Costituzione. Ad integrazione del parametro costituito dal primo comma dell'art. 117 Cost., alcune Regioni, hanno evocato quali norme interposte: a) la Carta europea dell'autonomia locale (in specie gli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4), firmata, nell'ambito del Consiglio d'Europa, a Strasburgo il 15 ottobre 1985, e ratificata dalla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985); b) il «diritto comunitario»; c) i «principi del diritto comunitario di libertà degli individui e di autonomia degli enti territoriali»; d) gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In base alle prospettazioni delle ricorrenti, tali questioni possono essere distinte nei sette seguenti nuclei tematici, per i primi quattro dei quali, in considerazione della loro incidenza sull'intero tessuto normativo censurato, è opportuna una trattazione generale e preliminare. Le conclusioni cui si perverrà all'esito di tale trattazione costituiranno la base della decisione delle singole questioni, che saranno in séguito esaminate analiticamente.

Il primo nucleo tematico attiene alla ricostruzione del rapporto tra la disciplina dei SPL ricavabile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale e quella dettata con le disposizioni censurate. Tale ricostruzione è necessaria al fine di valutare le opposte prospettazioni delle parti, secondo le quali le particolari – e più restrittive rispetto alla legislazione italiana anteriore – condizioni fissate dal censurato comma 3 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 (sia nella versione originaria che in quella vigente) per l'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali, costituirebbero una obbligatoria applicazione (secondo la difesa dello Stato) oppure una violazione (secondo le ricorrenti) del diritto dell'Unione.

Il secondo nucleo tematico attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa denunciata: se – come afferma lo Stato – nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza, o di altra competenza esclusiva statale, oppure – come afferma la maggioranza delle ricorrenti – nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale; o ancora, come afferma la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o infine, come afferma la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione.

Il terzo nucleo tematico – nel caso in cui si ritenesse sussistere la competenza esclusiva statale per la tutela della concorrenza – attiene alla valutazione della censura secondo cui la normativa denunciata violerebbe il principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, e, per l'effetto, lederebbe la sfera di competenza legislativa o regolamentare riservata alle Regioni a statuto ordinario.

Il quarto nucleo tematico attiene alla individuazione della competenza regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, cioè del presupposto stesso per l'applicazione della normativa relativa a tali servizi. Tale problema, nella prospettiva della ricorrente Regione Marche, si pone anche nel caso in cui si ritenga che la suddetta normativa sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e sia proporzionata ed adeguata.

Il quinto nucleo tematico ha per oggetto la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, in relazione a quanto stabilito dal censurato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, interpretato nel senso che la scelta dell'ente locale di procedere all'affidamento «in via ordinaria» dei SPL non è onerata di obblighi motivazionali analoghi a

quelli previsti per l'affidamento «in deroga» (vale a dire, per l'affidamento *in house*).

Il sesto nucleo tematico riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali.

Il settimo nucleo tematico attiene alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost. e alle seguenti norme interposte: a) per le questioni riguardanti la legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, l'art. 161, comma 4, lettera *c*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché l'art. 23-*bis*, commi 2, 3, 8, 9 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008; b) per le questioni riguardanti la legge della Regione Campania n. 2 del 2010, gli artt. 141 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-*bis*, commi 2, 3, 8, 9 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009, nonché l'art. 113 del TUEL.

Tali questioni hanno per oggetto: a) l'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa regionale denunciata: se – come afferma lo Stato – nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza o tutela dell'ambiente oppure – come affermano le Regioni resistenti – della materia dei servizi pubblici locali (di competenza regionale residuale); b) la valutazione della sussistenza del denunciato contrasto tra la normativa regionale e le evocate norme interposte statali.

4. – Le predette questioni di legittimità costituzionale, là dove promosse nell'ambito di uno stesso ricorso unitamente ad altre, devono essere trattate separatamente da queste ultime, essendo opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, devono quindi tra loro riunirsi, per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione della parziale identità di materia delle norme censurate e delle questioni prospettate.

[*omissis*]

6. – Il primo dei sopra indicati nuclei tematici attiene – come si è visto – al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale. Secondo alcune ricorrenti, le suddette disposizioni, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria ed internazionale, violano il primo comma dell'art. 117 Cost., là dove questo vincola la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Secondo la difesa dello Stato, invece, la stessa formulazione del comma 1 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 («le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria [...]») evidenzia che le disposizioni oggetto di censura, in particolare quelle relative all'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali, costituiscono un'obbligatoria

applicazione del diritto dell'Unione e non contrastano con la citata Carta europea dell'autonomia locale.

Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost. Tale conclusione va argomentata procedendo al raffronto delle disposizioni censurate sia con la normativa comunitaria che con quella internazionale evocate a parametro interposto.

6.1. – In ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso denunciato comma 1 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel dichiarato intento di disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44); b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette,

cioè, a realizzare anche “fini sociali”) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV). Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

Per quanto qui interessa, la disciplina comunitaria del SIEG e quella censurata del SPL divergono, invece, in ordine all'individuazione delle eccezioni alla suddetta regola. Occorre pertanto accertare se le differenze tra le due discipline siano tali da far venir meno, come sostengono le Regioni ricorrenti, la loro compatibilità. Tale accertamento, come si vedrà in seguito, avrà esito negativo.

Una prima differenza è rappresentata dalla gestione diretta del SPL da parte dell'autorità pubblica. La normativa comunitaria la ammette nel caso in cui lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza (e, quindi, anche della regola della necessità dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica) ostacoli, in diritto od in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE; *ex plurimis*, sentenze della Corte di giustizia UEE 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle, punti 48 e 49, e 10 settembre 2009, C-573/07, Sea s.r.l.). In tale ipotesi l'ordinamento comunitario, rispettoso dell'ampia sfera discrezionale attribuita in proposito agli Stati membri, si riserva solo di sindacare se la decisione dello Stato sia frutto di un “errore manifesto”. La censurata disciplina nazionale, invece, rappresenta uno sviluppo del diverso principio generale costituito dal divieto della gestione diretta del SPL da parte dell'ente locale; divieto introdotto dai non censurati art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) e art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Da quanto precede, è dunque evidente che: a) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; b) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei SPL ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto.

Una seconda differenza riguarda l'affidamento della gestione del servizio alle società miste, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (cosiddetto PPP, partenariato pubblico e privato). La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio «industriale» e non meramente

«finanziario» (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato. Il testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 non prevede una disciplina specifica per tale tipo di affidamento e dà per scontato che la suddetta modalità di scelta del socio rientri nella regola comunitaria dell'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, restando irrilevante che tale gara abbia ad oggetto la scelta del socio privato invece dell'affidatario. La disciplina interna e quella comunitaria sul punto sono, dunque, identiche. Anche il testo vigente dello stesso art. 23-*bis* è conforme alla normativa comunitaria, nella parte in cui consente l'affidamento diretto della gestione del servizio, «in via ordinaria», ad una società mista, alla doppia condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (cosiddetta gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto: scelta del socio e attribuzione degli specifici compiti operativi). La stessa nuova formulazione dell'art. 23-*bis* si discosta, però, dal diritto comunitario nella parte in cui pone l'ulteriore condizione, al fine del suddetto affidamento diretto, che al socio privato sia attribuita «una partecipazione non inferiore al 40 per cento». Tale misura minima della partecipazione (non richiesta dal diritto comunitario, come sopra ricordato, ma neppure vietata) si risolve in una restrizione dei casi eccezionali di affidamento diretto del servizio e, quindi, la sua previsione perviene al risultato di far espandere i casi in cui deve essere applicata la regola generale comunitaria di affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Ne consegue, anche in questo caso, la piena compatibilità della normativa interna con quella comunitaria.

Una terza differenza attiene alle ipotesi di affidamento diretto del servizio «in deroga» alle ipotesi di affidamento in via ordinaria (versione originaria dell'art. 23-*bis*), che si identificano nella gestione denominata *in house* (come chiarito dalla versione vigente dello stesso art. 23-*bis*). Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di ««contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'*in house providing* un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'*in house contract* configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si

limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni. Viceversa, il legislatore nazionale, nella versione vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, non soltanto richiede espressamente, per l'affidamento diretto in house, la sussistenza delle suddette tre condizioni poste dal diritto comunitario, ma esige il concorso delle seguenti ulteriori condizioni: a) una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione della scelta di tale tipo di affidamento da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», con successiva trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-*bis*), ovvero all'AGCM (testo vigente dell'art. 23-*bis*), per un parere preventivo e obbligatorio, ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; b) la sussistenza di «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-*bis*), ovvero di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo vigente del medesimo art. 23-*bis*), «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». Siffatte ulteriori condizioni, sulle quali si appuntano particolarmente le censure delle ricorrenti, si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione *in house* del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto – come sostenuto, all'opposto, dalle ricorrenti – con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un “margine di apprezzamento” del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza “nel” mercato e “per” il mercato. Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario. L'identità del “verso” delle discipline interna e comunitaria esclude, pertanto, ogni contrasto od incompatibilità anche per quanto riguarda la indicata terza differenza.

6.2. – Per quanto attiene alla dedotta violazione della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge n. 439 del 1989, alcune ricorrenti

deducono che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con i seguenti articoli della Carta: a) art. 3, comma 1, secondo cui, «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; b) art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; c) art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali» e «possono essere messe in causa o limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nell'ambito della legge». La violazione della suddetta convenzione internazionale deriverebbe, secondo la prospettazione delle ricorrenti, dalla lesione dell'autonomia dell'ente pubblico garantita dal parametro evocato. Lesione, questa, che sarebbe determinata dall'introduzione di vincoli e specifici aggravii procedurali in ordine alla scelta, da parte degli enti pubblici, di assumere essi stessi la gestione diretta del servizio idrico integrato, cioè di una delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Il denunciato contrasto con detta Carta non sussiste per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, va rilevato che – secondo quanto esposto sopra al punto 6.1. – già l'art. 35 della legge n. 448 del 2001, nel sostituire l'art. 113 TUEL, aveva escluso per i servizi pubblici locali «di rilevanza industriale» (secondo la definizione dell'epoca; poi definiti «di rilevanza economica» per effetto dell'art. 14 del decreto-legge n. 269 del 2003, modificativo, appunto, dell'art. 113 TUEL) ogni gestione diretta, in economia oppure tramite aziende speciali, da parte dell'ente pubblico. Lo stesso art. 35, al comma 8, aveva altresì imposto alle aziende speciali esistenti di trasformarsi in società di capitali entro il 31 dicembre 2002. L'esclusione della gestione diretta non è dunque innovativamente disposta, ma solo mantenuta, dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, con la conseguenza che il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai suddetti non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003.

In secondo luogo, va osservato che le ricorrenti prospettano la censura muovendo dal dichiarato presupposto che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico ed assumono che tali funzioni siano specificamente tutelate dalla Carta. Tuttavia, proprio tale presupposto è privo di fondamento, perché, come questa Corte ha più volte affermato, detto servizio non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004).

In terzo luogo, va evidenziato che gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1

dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

7. – Il secondo nucleo tematico delle questioni proposte attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, deve collocarsi la normativa denunciata. In particolare, questa Corte è chiamata a verificare se tale normativa rientra nell'ambito costituzionale della competenza esclusiva statale e, segnatamente, della tutela della concorrenza; o di quello della competenza regionale residuale e, segnatamente, della materia dei servizi pubblici locali; o, ancora, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o, infine, se si tratti di un'ipotesi di concorso di competenze.

In proposito, va ribadito che – come questa Corte ha più volte affermato – la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: a) non è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), perché riguarda, appunto, i servizi di rilevanza economica e non attiene, comunque, alla determinazione di livelli essenziali (sentenza n. 272 del 2004); b) non può essere ascritta neppure all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera *p*, Cost.), perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale» (sentenza n. 272 del 2004) e, quindi, «non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali» (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.); c) va ricondotta, invece, all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (*ex plurimis*, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004). Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008).

Tali conclusioni risultano avvalorate dalla «nozione comunitaria di concorrenza», che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., anche per il tramite del primo comma dello stesso art. 117 e dell'art. 11 Cost.; nozione richiamata anche dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato). Secondo

tale nozione, la concorrenza presuppone «la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi» (sentenza n. 401 del 2007). Essa pertanto – come affermato in numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 270, n. 232 e n. 45 del 2010; n. 314 del 2009 e n. 148 del 2009; n. 63 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004) – può essere tutelata mediante tipi diversi di interventi regolatori, quali: 1) «misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati» (misure antitrust); 2) misure legislative di promozione, «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (per lo più dirette a tutelare la concorrenza “nel” mercato); 3) misure legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (dirette a tutelare la concorrenza “per” il mercato).

Nell'ambito di tali misure e, in particolare, di quelle al punto 3), rientra espressamente la previsione di procedure concorsuali competitive di evidenza pubblica volte – come quelle di specie – a garantire il rispetto, per un verso, dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza e, per l'altro, delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri, al fine di assicurare la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione.

Anche tali rilievi, basati sul diritto comunitario, confermano pertanto che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali rientra nella materia «tutela della concorrenza» e che la concreta disciplina in esame prevale su altre competenze (sentenze n. 270 del 2010; n. 307 e n. 283 del 2009; n. 320 e n. 51 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004).

Con riferimento, poi, allo specifico settore del servizio idrico integrato, questa Corte – in applicazione dei suddetti principi e scrutinando la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale – ha stabilito che la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e alla determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap* (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così corrispondentemente limitate. Ciò in quanto tale disciplina, finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso (sentenze n. 142 e

n. 29 del 2010; n. 246 del 2009). Nella citata sentenza n. 246 del 2009 è stato ulteriormente precisato che la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso, disciplinate dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, trattandosi di regole «dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima».

In conclusione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – ivi compreso il servizio idrico – ineriscono essenzialmente alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

8. – Il terzo nucleo tematico, posto dalle questioni promosse dalle Regioni in ordine alle censurate discipline sia a regime che transitorie, attiene al principio di ragionevolezza. Al riguardo, le ricorrenti richiamano la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'esercizio della potestà normativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza è legittimo – in particolare, in caso di concorso con competenze regionali – alla condizione del rispetto, da parte del legislatore statale, del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adequatezza (sentenza n. 272 del 2004, cui possono aggiungersi le sentenze n. 148 del 2009; n. 326 del 2008; n. 452 e n. 401 del 2007; n. 345, n. 272 del 2004).

8.1. – Per quanto riguarda la disciplina a regime, alcune ricorrenti assumono che essa, anche se ascrivibile alla materia «tutela della concorrenza», lede comunque la competenza residuale innominata delle Regioni in materia di servizi pubblici locali. In particolare, le ricorrenti deducono che la normativa censurata, nella parte in cui limita i casi in cui è consentito l'affidamento diretto *in house*, non è ragionevole, proporzionale o adeguata, perché: a) è normativa autoapplicativa e di dettaglio; b) pone vincoli ulteriori – e perciò ingiustificati – rispetto a quelli previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento *in house*.

Nessuno di tali rilievi è condivisibile.

8.1.1. – Quanto al primo rilievo, va qui ribadita la giurisprudenza costituzionale, per la quale l'emanazione, nell'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, di una norma autoapplicativa e di dettaglio non integra alcuna violazione dei criteri di riparto costituzionale delle competenze legislative. Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 232 del 2010 e n. 430 del 2007, in materia di tutela della concorrenza; analogamente, sentenza n. 255 del 2010, in materia di sistema tributario dello Stato) che: a) «l'attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali

si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano»; b) una volta ricondotta una norma nell'ambito della «tutela della concorrenza», «non si tratta [...] di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale».

Neppure può affermarsi – come sostenuto da alcune ricorrenti – che le norme sull'affidamento e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali sono di per sé irragionevoli, perché intervengono in materia di tutela della concorrenza con discipline di dettaglio e autoapplicative. Infatti questa Corte ha più volte rilevato che è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative (sentenze n. 148 del 2009; n. 320 del 2008; n. 431 del 2007).

8.1.2. – Quanto al secondo profilo, non può accogliersi l'assunto delle ricorrenti, secondo cui l'unica disciplina della concorrenza che possa considerarsi proporzionale e adeguata è quella che non pone limiti (che non siano quelli evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria) all'affidamento *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Al riguardo, va innanzitutto osservato che non appare irragionevole, anche se non costituzionalmente obbligata, una disciplina, quale quella di specie, intesa a restringere ulteriormente – rispetto al diritto comunitario – i casi di affidamento diretto *in house* (cioè i casi in cui l'affidatario costituisce la *longa manus* di un ente pubblico che lo controlla pienamente e totalmente). Come si è osservato al punto 6.1., tale normativa si innesta coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia (introdotto dai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003) e nel quale, pertanto, i casi di affidamento *in house*, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono essere eccezionali e tassativamente previsti.

In secondo luogo, va rilevato che le norme censurate dalle ricorrenti non possono essere considerate sproporzionate od inadeguate solo perché, attraverso la riduzione delle ipotesi di eccezionale affidamento diretto dei servizi pubblici locali, rafforzano la generale regola pro concorrenziale, prescelta dal legislatore, che impone l'obbligo di procedere all'affidamento solo mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. La possibilità, secondo l'ordinamento comunitario, di affidamenti *in house* anche in casi in cui detti affidamenti sono vietati dalle denunciate disposizioni nazionali non rende queste ultime irragionevoli in relazione agli indicati profili, perché – come messo in evidenza

sempre al punto 6.1. – l'ordinamento comunitario, in tema di tutela della concorrenza e, in particolare, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per il legislatore degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento. Pertanto, il legislatore nazionale ha piena libertà di scelta tra una pluralità di discipline ugualmente legittime.

In terzo luogo, deve essere sottolineato che la normativa censurata non impedisce del tutto all'ente pubblico la gestione di un servizio locale di rilevanza economica, negandogli ogni possibilità di svolgere la sua «speciale missione» pubblica (come si esprime il diritto comunitario), ma trova, tra i molti possibili, un punto di equilibrio rispetto ai diversi interessi operanti nella materia in esame. In proposito, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall'ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006; analogamente, ordinanza n. 162 del 2009). La stessa giurisprudenza ha tuttavia evidenziato che «una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito» ha carattere «derogatorio e per ciò stesso eccezionale» e deve costituire «la sola misura in grado di garantire al giusto la tutela di quegli interessi» (sentenza n. 270 del 2010). Nella specie, intendendo temperare la regola della massima tutela della concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della speciale missione pubblica da parte dell'ente locale, il legislatore ha in effetti ponderato due diversi interessi: da un lato, quello generale alla tutela della concorrenza; dall'altro, quello specifico degli enti locali a gestire il SPL (tramite l'affidamento *in house*) nell'ipotesi in cui sia «efficace ed utile» il ricorso al mercato e non solo quando esso non sia possibile. Il bilanciamento tra tali interessi è stato attuato, in concreto, in modo non irragionevole, per un verso, consentendo alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico, quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio, al pari di ogni altro imprenditore o società (comma 1 dell'art. 23-*bis*); per altro verso, limitando l'affidamento *in house* alle ipotesi in cui, pur in presenza di un SPL di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è «efficace e utile» (comma 2 dell'art. 23-*bis*). Ciò è confermato dal comma 2 dell'art. 3 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale stabilisce espressamente che le «società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui all'articolo

23-bis, comma 2, lettera a), sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge».

8.2. – Tali conclusioni relative alla disciplina a regime influiscono sulla soluzione della questione posta dalle ricorrenti circa l'adequatezza e la proporzionalità – dunque, la ragionevolezza – del regime transitorio stabilito dalla normativa denunciata.

La relativa censura non può essere accolta, oltre che per le considerazioni generali svolte nel punto precedente, anche per i seguenti ulteriori argomenti, concernenti specificamente la disciplina transitoria.

Al riguardo, anche a non voler considerare che, in caso di successione di leggi, il legislatore ha ampia discrezionalità di modulare nel tempo la disciplina introdotta, con l'unico limite della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenza n. 376 del 2008; ordinanze n. 40 del 2009 e n. 9 del 2006), va comunque rilevato che, nel caso di specie, il margine temporale concesso dalla normativa censurata per la cessazione degli affidamenti diretti esistenti è congruo e proporzionato all'entità ed agli effetti delle modifiche normative introdotte e, dunque, ragionevole. A tale conclusione si perviene agevolmente considerando la seguente successione cronologica delle disposizioni di legge oggetto di censura. Con riferimento al servizio idrico integrato, il comma 8 del testo originario dell'art. 23-bis (entrato in vigore il 22 agosto 2008) prevedeva la cessazione alla data del 31 dicembre 2010 delle concessioni per le quali non sussistevano le peculiari caratteristiche di cui al comma 3. Con riferimento ai settori diversi dal servizio idrico integrato, lo stesso comma demandava la fissazione di una disciplina transitoria ai regolamenti di delegificazione da adottare ai sensi della lettera e) del comma 10, ma che non sono stati mai emanati. Il vigente comma 8 dell'art. 23-bis (entrato in vigore il 26 settembre 2009) disciplina ora il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto previsto dai commi 2 e 3 dello stesso articolo, con una cadenza differenziata, a seconda delle varie ipotesi, a partire dal 31 dicembre 2010 e sino al 31 dicembre 2012, termine, quest'ultimo, successivamente modificato, a decorrere dal 25 novembre 2009, in quello del 31 dicembre 2015. Tali ampi margini temporali assicurano una concreta possibilità di attenuare le conseguenze economiche negative della cessazione anticipata della gestione e, pertanto, escludono la possibilità di invocare quell'incolpevole affidamento del gestore nella durata naturale del contratto di servizio che, solo, potrebbe determinare una possibile irragionevolezza della norma.

9. – Il quarto tema generale posto dalle questioni promosse, da trattare in via preliminare, attiene all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL. Infatti, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, resta ancora da verificare se allo Stato competa, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica» oppure se la decisione

di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione sia riservata, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all'ente locale.

A tal fine è necessario, innanzitutto, valutare la portata della nozione di «rilevanza economica» nel sistema della normativa statale sui SPL; successivamente, individuare il fondamento costituzionale di tale nozione e, infine, trarre le conclusioni in ordine alla competenza a determinare la sussistenza dell'indicata «rilevanza».

9.1. – Quanto al primo profilo, va osservato che né il censurato art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, in entrambe le sue versioni, né l'art. 113 TUEL, nel disciplinare l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali «di rilevanza economica», forniscono una esplicita definizione di tale «rilevanza». Tuttavia, lo stesso art. 23-*bis* fornisce all'interprete alcuni elementi utili per giungere a tale definizione, precisando che: a) l'articolo ha come fine (tra l'altro) di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» (comma 1); b) la presenza di situazioni tali da non permettere – in relazione alle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento – «un efficace ed utile ricorso al mercato del servizio», non rende il servizio stesso privo di rilevanza economica, ma ne consente solo l'affidamento della gestione con modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (comma 3); c) la «rilevanza economica» dei servizi non ha nulla a che vedere con le soglie oltre le quali gli affidamenti dei medesimi servizi «assumono rilevanza» ai fini dell'espressione del parere preventivo che l'AGCM deve rendere in ordine alla scelta dell'ente locale di affidare la gestione di un servizio pubblico «di rilevanza economica» secondo modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (commi 4 e 4-*bis*, nella versione vigente).

Dall'evidente omologia posta da tale articolo tra «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» si desume, innanzitutto, che la nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario e già esaminata al punto 6. Del resto, questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, aveva già sottolineato l'omologia esistente anche tra la nozione di «rilevanza economica», utilizzata nell'art. 113-*bis* TUEL (relativo ai servizi pubblici locali «privi di rilevanza economica» e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa sentenza), e quella comunitaria di «interesse economico generale», interpretata anche dalla Commissione europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003. In particolare, secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè

di una «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione c. Italia, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi. Si tratta dunque di una nozione oggettiva di interesse economico, riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, reale o potenziale.

Se si ragiona sulla base di una siffatta ampia nozione comunitaria di interesse economico, è agevole rilevare che gli indici empirici di tale interesse – come lo scopo lucrativo, l'assunzione dei rischi dell'attività, l'incidenza del finanziamento pubblico – talvolta impiegati dalla Corte di giustizia UE (sentenza 22 maggio 2003, C-18/2001, Korhonen e.a.) e richiamati anche da questa Corte (sentenza n. 272 del 2004) possono essere utili solo con riferimento ad un servizio già esistente sul mercato, per accertare se l'attività svolta sia da considerare economica. Ciò però non significa che l'economicità dell'interesse si debba determinare *ex post*, esclusivamente in base a tali indici, e cioè a séguito di una scelta discrezionale dell'ente locale competente circa le modalità di gestione del servizio. Al contrario, nel diverso caso in cui si debba immettere nel mercato un servizio pubblico – e, quindi, si debba accertare se e come applicare le regole concorrenziali e concorsuali comunitarie per l'affidamento della sua gestione – occorre necessariamente prendere in considerazione la possibilità dell'apertura di un mercato, obiettivamente valutata secondo un giudizio di concreta realizzabilità, a prescindere da ogni soggettiva determinazione dell'ente al riguardo. È vero che il diritto comunitario lascia qualche spazio in materia alla scelta degli Stati membri, riservando loro, sia pure in via di eccezione, il potere di derogare alle regole del Trattato relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato, ove tali regole – salvo errori manifesti da parte degli Stati stessi – siano ritenute ostative al perseguimento della speciale missione e delle finalità sociali del servizio. Tuttavia, il potere di deroga presuppone la sussistenza dell'interesse economico del servizio stesso, esercitandosi tale potere proprio nell'ambito dei SIEG, e cioè di servizi che sono, per definizione ed obiettivamente, di «interesse economico» perché idonei ad influenzare un assetto concorrenziale in atto o in fieri.

Analogamente a quanto visto a proposito del diritto comunitario, le disposizioni censurate non fanno esclusivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, esse, in armonia con l'indicata nozione comunitaria di interesse economico, evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica: a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-bis, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato

ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici).

Tale impostazione – consequenziale alla scelta legislativa di promuovere la concorrenza “per” il mercato della gestione dei servizi – emerge nettamente, in particolare, dai commi 3, 4 e 4-*bis*, dell'art. 23-*bis*, i quali possono essere interpretati soltanto nel senso che i servizi pubblici locali non cessano di avere «rilevanza economica» per il solo fatto che sia formulabile una prognosi di inefficacia o inutilità del semplice ricorso al mercato, con riferimento agli obiettivi pubblici perseguiti dall'ente locale. Evidentemente, anche per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, la rilevanza economica sussiste pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte», e cioè un mercato «in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi» agli utenti (così – si è visto al punto 6.1. – si esprime la Commissione europea nel citato Libro verde al punto 44).

Dall'evidenziata portata oggettiva delle nozioni in esame e dalla indicata sufficienza di un mercato solo potenziale consegue l'erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell'interpretazione – fatta propria da alcune ricorrenti – secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato.

9.2. – Quanto al secondo profilo da esaminare, relativo al fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di «rilevanza economica», va preso atto che detta nozione, al pari di quella omologa di «interesse economico» propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell'ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici, quale criterio discrezionale per l'applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell'art. 23-*bis*). Ne deriva che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. Poiché l'ordinamento comunitario esclude che gli Stati

membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell'ordinamento comunitario nel promuovere l'applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all'interesse economico considerato dal diritto comunitario).

[*omissis*]

12.6. – Il quarto gruppo di questioni da esaminare nel merito – attinenti sempre al tema dell'individuazione della competenza legislativa in ordine ai servizi pubblici locali – riguarda l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere *a* e *b*, nel testo originario e in quello vigente dell'art. 23-*bis*).

Le Regioni Emilia-Romagna (ricorsi n. 69 del 2008 e n. 13 del 2010), Liguria (ricorso n. 72 del 2008) e Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) impugnano il comma 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – il cui alinea prevede che «il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400» – e formulano censure specifiche in relazione alle lettere *a*) e *b*) di detto comma. Per quanto qui rileva, tali lettere stabiliscono – sia nella versione originaria, sia in quella, sostanzialmente coincidente, modificata dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 –, che i suddetti regolamenti statali prevedano: l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza, da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista pubblica e privata, di «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» (lettera *a*); la possibilità per i Comuni con un limitato numero di residenti, di «svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» (lettera *b*).

Quanto alla formulazione originaria della norma, le ricorrenti evocano quale parametro di costituzionalità l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di potestà legislativa esclusiva statale, salva delega alle Regioni. La sola Regione Piemonte evoca anche l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., nonché «il principio di ragionevolezza e leale collaborazione» (artt. 3 e 120 Cost.).

Quanto alla formulazione vigente della norma, la Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) evoca quale parametro l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost.

Tutte le disposizioni oggetto di censura violerebbero gli evocati parametri: in via principale, perché lo Stato, non avendo potestà legislativa in materia, non ha neanche potestà regolamentare né in relazione alla lettera *a*), né in relazione alla lettera *b*) dell'art. 10; in via subordinata, perché il solo modo di contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni consisterebbe nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, in luogo del semplice parere previsto dalle disposizioni impugnate, tenuto conto dell'inestricabile intreccio esistente al riguardo tra le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lettera *a*) o esclusiva delle Regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali, oggetto della lettera *b*), e la competenza dello Stato.

In riferimento alla prima parte della lettera *a*) – in cui si prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno – la questione è fondata.

Infatti, l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare.

In riferimento alla seconda parte della lettera *a*) – che stabilisce che la potestà regolamentare dello Stato prescriva alle società *in house* e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» – la questione non è fondata.

Tale disposizione, infatti, attiene, in primo luogo, alla materia della tutela della concorrenza, perché è finalizzata ad evitare che, nel caso di affidamenti diretti, si possano determinare distorsioni dell'assetto concorrenziale del mercato nella fase, successiva all'affidamento del servizio, dell'acquisizione degli strumenti necessari alla concreta gestione del servizio stesso. In secondo luogo, essa attiene anche alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato, in quanto impone alla particolare categoria di società cui è affidata in via diretta la gestione di servizi pubblici locali una specifica modalità di conclusione dei contratti per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale (sulla riconduzione delle modalità di conclusione dei contratti alla materia dell'ordinamento civile, *ex plurimis*, sentenza n. 295 del 2009). Ne consegue che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni», anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

In riferimento alla lettera *b*) – che attribuisce allo Stato la potestà di prevedere con regolamento che «i comuni con un limitato numero di residenti

possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» –, la questione è, del pari, non fondata.

Infatti, l'ambito nel quale il regolamento statale interviene attiene alla materia «tutela della concorrenza», avendo per oggetto la determinazione della dimensione ottimale della gestione del servizio (sentenza n. 246 del 2009, punti 12.2. e 12.5. del *Considerato in diritto*). Ne consegue, anche in tal caso, che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni», anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

[*omissis*]

18. – Devono essere ora trattate le questioni poste dal Presidente del Consiglio dei ministri aventi ad oggetto i commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008.

18.1. – Il ricorrente impugna, in primo luogo, i commi 1 e 14 di detto articolo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche per il tramite dell'art. 161, comma 4, lettera *c*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Tale ultima disposizione prevede, tra l'altro, che sia il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e non la Giunta regionale a redigere il contenuto di una o più convenzioni-tipo da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare.

18.1.1. – Ad avviso della difesa dello Stato, il censurato comma 1 – il quale affida alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006 – si pone in contrasto con il comma 4, lettera *c*), del nuovo testo dell'art. 161 dello stesso decreto legislativo, il quale ha «tacitamente abrogato» detto art. 151 ed ha attribuito al «Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche» – e non alla Giunta regionale – la competenza a redigere il contenuto di una o più delle suddette convenzioni-tipo; convenzioni da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

[*omissis*]

Nel merito, la questione è fondata.

Come si è ampiamente rilevato al punto 7, la disciplina del servizio idrico integrato va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2009) e, pertanto, è inibito alle Regioni derogare a detta disciplina. Nella specie, la Regione è intervenuta, appunto, in tali materie, dettando una disciplina che si pone in contrasto con quella statale, in quanto attribuisce alla Giunta regionale una serie di competenze amministrative spettanti – come invece dispongono le norme interposte evocate dal ricorrente – al COVIRI (ora CONVIRI). Risulta così violato l'evocato parametro costituzionale, che riserva allo Stato la compe-

tenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

18.1.2. – La difesa dello Stato lamenta che il censurato comma 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008 – il quale affida all'Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) la competenza a definire «i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori di cui alla legge regionale 2 luglio 2002, n. 26» – si pone «in contrasto con la normativa statale», cioè con il sopra citato comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale ha attribuito al COVIRI la relativa competenza.

La resistente Regione Liguria eccepisce l'inammissibilità della questione, in quanto generica, perché non sarebbero specificati i profili che determinano il contrasto con la norma statale.

L'eccezione deve essere rigettata.

La questione non è generica, perché i profili di contrasto sono sufficientemente precisati. Dalla lettura complessiva della censura, infatti, è agevole rilevare che la norma statale evocata quale parametro interposto è il comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, evocato anche nella precedente questione al punto 18.1.1. e che si denuncia l'attribuzione all'Autorità d'ambito di una serie di competenze amministrative spettanti, invece, al COVIRI.

Nel merito, la questione è fondata per le stesse ragioni indicate al punto precedente. Anche in tal caso, infatti, la Regione è intervenuta, nella materia «tutela dell'ambiente», attribuendo all'Autorità d'ambito una serie di competenze amministrative spettanti, invece, al COVIRI (ora CONVIRI), ai sensi dell'art. 161, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, ed ha pertanto violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

18.2. – Il ricorrente censura, altresì, il comma 4 del medesimo art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, il quale prevede la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs. 152/2006». La censura è proposta in relazione alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per il tramite dell'art. 23-*bis*, commi 2, 3 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario.

La difesa dello Stato evidenzia che il comma denunciato, prevedendo che l'AATO provvede all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs. 152/2006», richiama l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale consente all'Autorità d'ambito di scegliere la forma di gestione del servizio tra quelle elencate nell'art. 113, comma 5, TUEL. Tale ultima disposizione prevede, a sua volta, che «L'erogazione del servizio avviene

secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio: a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano».

Ad avviso della difesa dello Stato, la norma censurata, richiamando le forme di gestione dei SPL di cui al citato art. 113, comma 5, TUEL, si pone in contrasto con l'art. 23-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale dispone, invece, che le parti del citato art. 113 incompatibili con le prescrizioni dello stesso art. 23-*bis* sono abrogate (comma 11), e prevede come regola per l'affidamento dei servizi pubblici locali non più quella fissata dagli artt. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 e 113 TUEL, bensì quella della procedura competitiva ad evidenza pubblica (comma 2), ferma restando la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto solo in presenza delle condizioni di cui al comma 3 del medesimo articolo.

[*omissis*]

Nel merito, la questione è fondata.

La norma censurata impone, infatti, l'applicazione del comma 5 dell'art. 113 TUEL, cioè di un comma abrogato per incompatibilità dal citato art. 23-*bis*, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. L'art. 23-*bis* prevede infatti, come sopra osservato, che «l'art. 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo» (comma 11). In particolare, il citato comma 5 dell'art. 113 è palesemente incompatibile con i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, perché disciplina le modalità di affidamento del SPL in modo difforme da quanto previsto da detti commi, evocati come norme interposte.

18.3. – Il ricorrente censura, in terzo luogo – per contrasto con l'art. 23-*bis*, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – i commi 5 e 6 del medesimo art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, i quali prevedono, rispettivamente, che: a) «Resta ferma la previsione di cui all'articolo 113, comma 15-*bis*, del d.lgs. 267/2000; a tal fine l'AATO determina la data di cessazione delle concessioni esistenti, avuto riguardo alla durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una

data successiva, qualora la medesima risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore, fermi restando l'aggiornamento e la rinegoziazione delle convenzioni in essere» (comma 5); b) «L'AATO individua forme e modalità dirette all'integrazione del servizio di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, avuto riguardo agli affidamenti esistenti che non risultano cessati nei termini di cui all'articolo 113, comma 15-*bis*, del d.lgs. 267/2000, al fine di pervenire al superamento della frammentazione del servizio nel territorio dell'ambito» (comma 6).

A sua volta, il comma 15-*bis* dell'art. 113 TUEL – richiamato dalle suddette disposizioni censurate – prevede, con un'articolata serie di eccezioni soggettive, che «nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo di transizione [...] le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, relativamente al solo servizio idrico integrato al 31 dicembre 2007, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante».

Lo Stato lamenta che i commi censurati, disciplinando la cessazione delle concessioni esistenti ed il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-*bis*, TUEL, contrastano con l'art. 23-*bis*, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, che – come visto – ha abrogato l'art. 113 citato nelle parti incompatibili con le sue disposizioni e che fissa al 31 dicembre 2010 la data per la cessazione delle concessioni esistenti rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica.

[*omissis*]

Nel merito, la questione è fondata.

Come già osservato al punto 18.2., la norma censurata impone l'applicazione del comma 15-*bis* dell'art. 113 TUEL, abrogato per incompatibilità dall'art. 23-*bis*, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. Il citato comma 15-*bis* dell'art. 113 TUEL, infatti, è incompatibile con il suddetto art. 23-*bis*, perché disciplina il regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico locale in modo difforme da quanto previsto dal parametro interposto. Ne deriva la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

19. – Devono essere infine trattate le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri in merito al comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, il quale prevede la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

La difesa dello Stato lamenta che la disposizione viola l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché, quali norme interposte, gli artt. 141 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009 e l'art. 113 TUEL – i quali stabiliscono che il

servizio idrico integrato ha rilevanza economica – perché: a) prevede che la Regione disciplini il servizio predetto «come servizio privo di rilevanza economica»; b) regola in modo del tutto difforme dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio ed il termine di decadenza degli affidamenti in essere, prevedendo che «tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere».

Entrambe le questioni sono fondate, perché le disposizioni censurate sono in contrasto con la normativa statale evocata quale parametro interposto ed emanata nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (come più diffusamente argomentato al punto 7.).

In particolare, la questione di cui al punto a) è fondata, perché la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con le sopra indicate norme statali interposte, le quali ricomprendono il servizio idrico integrato tra i servizi dotati di rilevanza economica. Come visto al punto 9., infatti, la disciplina statale pone una nozione generale e oggettiva di rilevanza economica, alla quale le Regioni non possono sostituire una nozione meramente soggettiva, incentrata cioè su una valutazione discrezionale da parte dei singoli enti territoriali.

La questione di cui al punto b) è del pari fondata, perché la disposizione censurata, che individua le figure soggettive cui conferire la gestione del servizio idrico e determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere, si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale – come visto al punto 7. – non può essere oggetto di deroga da parte delle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*bis*, comma 10, lettera a), prima parte, 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) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 – sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, limitatamente alle parole: «l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14, della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità

d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

* * *

Sentenza n. 123/2011 (Pres. De Siervo; Red. Quaranta)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri – nell'ambito di una più ampia impugnativa della legge regionale di seguito indicata – ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera *e*), e terzo, della Costituzione.

[*omissis*]

8. – È fondata anche la questione che investe – in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost. – l'art. 43, comma 2.

8.1. – Tale comma – nel disporre la proroga dei contratti di servizio pubblico, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale, al 31 dicembre 2010, con eventuali rinnovi annuali entro il termine finale previsto dal Regolamento CE del 23 ottobre 2007, n. 1370/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 1191/69 e CEE n. 1107/70), all'articolo 8, comma 2 (ovvero il 3 dicembre 2019) – si pone in contrasto con quanto stabilito dall'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che delinea un regime transitorio per l'affidamento del servizio diffforme da quello previsto dalla disposizione impugnata.

Sul punto, deve essere richiamato quanto di recente affermato da questa Corte, la quale – nel ribadire come la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

debba essere ricondotta alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, della tutela della concorrenza, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato – ha ravvisato una violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., proprio in presenza di una norma di legge regionale che, in materia di servizi pubblici locali, «determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere», che «si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008» (sentenza n. 325 del 2010).

Nella specie, ricorrendo un'evenienza analoga, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, e 43, comma 2, della medesima legge della Regione Calabria n. 8 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

* * *

Sentenza n. 2/2014 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso – in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l. r. 21/2012), nella parte in cui inserisce nell'art. 82 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) il comma 1-*bis*.

Con tale disposizione, per il ricorrente, la Regione reitera la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi a servizi pubblici locali, in particolare al trasporto pubblico locale su gomma, senza peraltro stabilire un termine finale (revocando, tra l'altro, un bando di gara per le nuove concessioni, che doveva anche realizzare un sistema di trasporti regionali integrato), contratti che erano stati già prorogati dal comma 1 dello stesso art. 82 – al fine di garantire la continuità del servizio fino all'espletamento della procedura concorsuale – in applicazione di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 5 del Regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto dei passeggeri su

strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio – CEE – n. 1191/69 e – CEE – n. 1107/70).

1.1. – L'art. 5 del citato Regolamento (recepito dall'art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», il quale espressamente prevede che le Autorità competenti possano avvalersi per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di quanto stabilito dall'art. 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6 di tale regolamento), infatti, disciplina le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico passeggeri su strada e su ferrovia, con efficacia precettiva vincolante per gli Stati membri dal 3 dicembre 2009.

In particolare, il comma 5 stabilisce – per fare fronte a situazioni di emergenza in caso di interruzione o possibilità d'interruzione del servizio – che gli enti locali competenti, «nelle more dell'espletamento della procedura concorsuale per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma al gestore unico di cui all'articolo 90 e fino al subentro dello stesso», possano adottare provvedimenti di emergenza, i quali assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. La citata norma comunitaria precisa, altresì, che «i contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni».

1.2. – Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 64 del 2012, così stabilendo, nel rimettere «alla facoltà degli enti locali la possibilità di adottare un secondo provvedimento di proroga successivo al primo già disposto, senza peraltro circoscriverne nel tempo la durata», violerebbe sia il primo comma dell'art. 117, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con le finalità concorrenziali perseguite dal diritto europeo (in particolare, con l'art. 5 del Regolamento CE n. 1370 del 2007), sia il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo della Costituzione, in quanto arrecherebbe un grave *vulnus* alla regole della libera concorrenza, venendo ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tale materia.

2. – In riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. la questione è fondata.

2.1. – È necessario, preliminarmente, individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame: in particolare, secondo quanto prescrive la costante giurisprudenza di questa Corte, tenendo presente l'oggetto e la disciplina da essa prevista, nonché l'interesse da essa tutelato, al fine di verificare se al legislatore regionale sia consentito di stabilire, come nel caso in esame, la proroga delle precedenti concessioni relativamente al trasporto pubblico locale, senza limiti di tempo.

Non può essere condivisa l'opinione espressa dalla difesa della Regione resistente, secondo la quale la norma censurata sarebbe riconducibile alla

materia del trasporto pubblico locale, materia di competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 222 del 2005). La disposizione in esame – pur avendo attinenza con detta materia – disciplina (peraltro in maniera difforme dalla normativa nazionale) modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile «secondo consolidata giurisprudenza della Corte, [...] alla materia “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato» (sentenza n. 46 del 2013).

Del resto, in numerose pronunce, questa Corte ha precisato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. – stante il loro carattere «finalistico» – «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano», quale, appunto, nel caso in oggetto, quella della disciplina del trasporto pubblico locale (sentenze n. 291 e n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006).

2.2. – La disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è, quindi, da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e «perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio» (*ex plurimis*: sentenze n. 46 del 2013; n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 del 2010). Lo scrutinio di legittimità costituzionale va, pertanto, effettuato con riferimento alla copiosa giurisprudenza relativa a questa materia.

2.2.1. – Anche recentemente questa Corte, con la sentenza n. 173 del 2013 – dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Liguria che prevedeva, in tema di demanio marittimo, una proroga automatica delle concessioni già esistenti senza fissazione di un termine di durata – ha ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza».

Ugualmente, con espresso riferimento a possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale,

questa Corte ha reiteratamente affermato che non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza – in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza – poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, le quali prevedevano la possibilità di proroghe automatiche di contratti di trasporto pubblico locale (sentenza n. 123 del 2011), ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali (sentenza n. 80 del 2011).

2.2.2. – Di conseguenza, è solo con l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici. In particolare, si è più volte sottolineato al riguardo che «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008)» (sentenza n. 339 del 2011).

2.3. – Anche nel caso di specie, la norma impugnata – nello stabilire la possibilità, per gli enti locali, di reiterare la proroga dei contratti dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale, senza neppure che vi sia l'indicazione di un termine finale di cessazione delle medesime – ha posto in essere una disciplina che opera una distorsione nel concetto di concorrenza ponendosi in contrasto con i principi generali, stabiliti dalla legislazione statale.

Né ha valore quanto affermato dalla Regione circa il, peraltro non univoco, contenuto della risposta che la Direzione generale della mobilità e dei trasporti della Commissione europea ha fornito al quesito relativo alla possibilità di reiterare, in situazioni emergenziali, anche oltre i due anni previsti dal comma 5 dell'art. 5 del Regolamento CE n. 1370/2007, le misure consentite da tale disposizione. Infatti, pur prescindendo dalla circostanza che se il quesito fosse stato indirizzato anche alla Direzione generale per la concorrenza la risposta, in particolare con riferimento alla mancanza di qualsivoglia termine finale per l'attivazione delle procedure ad evidenza pubblica, forse sarebbe stata più completa, in ogni caso, trattandosi di materia attinente alla tutela della concor-

renza, è solo il legislatore statale che, in base all'ordinamento costituzionale italiano, deve farsi carico di eventuali problemi emergenziali.

3. – Alla luce di tali considerazioni, l'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 64 del 2012, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l. r. 21/2012), nella parte in cui inserisce il comma 1-*bis* nell'articolo 82 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2014.

* * *

Sentenza n. 16/2020 (Pres. Cartabia; Red. Zanon)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, tra gli altri, gli artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

Quanto all'art. 17 della citata legge regionale, esso prevede la sospensione, per centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale stessa, del rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica. Così disponendo, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, limitando irragionevolmente «la libertà di iniziativa economica ambientale», ledendo al contempo l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione della norma di principio dettata, nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che prevede il termine perentorio di novanta giorni per la conclusione del procedimento.

Con riferimento all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte

in cui indica in cinquanta anni il periodo di durata massima delle concessioni dei beni del demanio marittimo regionale, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per essere stata invasa, in mancanza di specifiche competenze statutarie della Regione Siciliana, la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

In relazione al comma 3 dell'art. 22 della legge regionale impugnata, l'Avvocatura generale, sul presupposto che esso introdurrebbe «un'ipotesi di collocamento anticipato in quiescenza in deroga alla disciplina statale vigente», evidenzia la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., per invasione di un ambito – quello della «previdenza sociale» – rimesso alla competenza legislativa esclusiva statale. Risulterebbero in tal modo violati il principio di eguaglianza, presidiato dall'art. 3 Cost., nonché l'art. 81 Cost., per la mancata indicazione della copertura finanziaria dei «maggiori oneri previdenziali per anticipo di trattamento di fine servizio».

Il comma 4 del medesimo art. 22, a sua volta, consentendo «l'anticipo della liquidazione della buonuscita», comporterebbe maggiori oneri previdenziali e maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati né coperti, ancora in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

In ordine ai commi 14 e 15 del medesimo art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il ricorrente censura l'attribuzione, operata dal comma 14, di un determinato trattamento economico ad una categoria di dipendenti nonché la conseguente riclassificazione, compiuta dal comma 15, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata: si tratterebbe di disposizioni contrastanti, «in modo manifesto», con l'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi», con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile», e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

L'Avvocatura generale dello Stato censura, ancora, l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, che prevede il rimborso alle aziende sanitarie provinciali degli oneri inerenti alle prestazioni sanitarie erogate ai fini del conseguimento della certificazione di idoneità alla mansione antincendio di volontario di protezione civile. In questo caso è prospettata la violazione del principio di leale collaborazione, nonché l'invasione della potestà legislativa esclusiva statale riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», in quanto tra i livelli essenziali di assistenza non figurerebbero gli accertamenti medico-legali oggetto della disposizione regionale impugnata.

Ulteriore motivo di ricorso investe l'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui stabilisce che «[n]ella Regione non si applica l'art. 46-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159». A parere dell'Avvocatura generale tale disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato nella materia della «tutela della concorrenza», in quanto consentirebbe che, nel territorio siciliano, la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale possa essere svolta singolarmente per ciascun Comune e non, come prescritto dalla normativa statale di cui è esclusa l'applicazione, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale.

A nulla varrebbe invocare, secondo il ricorrente, la circostanza che la distribuzione del gas naturale rientra tra i servizi pubblici la cui disciplina attiene alle materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, ai sensi dell'art. 17, lettera *b*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Infine, per la parte di ricorso presa in considerazione in questa sede, viene impugnato anche l'art. 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. Esso dispone una integrazione del budget da assegnare ad alcune strutture sanitarie private accreditate, che, in base a sentenze passate in giudicato, risultino essere state vittime di richieste estorsive. La disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali, nelle materie di legislazione concorrente del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute», dettati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che individuierebbe come unico criterio di assegnazione del budget il «fabbisogno assistenziale programmato».

[*omissis*]

5. – Nel merito, le questioni sono fondate.

[*omissis*]

5.2. – Ritiene l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto lesivo della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

Il citato art. 69, al comma 2, modifica l'art. 67 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002).

Il ricorrente censura, in particolare, la disposizione che esclude l'applicazione nella Regione dell'art. 46-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

Dal tenore del ricorso, dunque, emerge che oggetto dell'impugnativa è

soltanto la lettera *a*) del comma 2 del citato art. 69, che appunto tale disapplicazione prevede.

5.2.1. – Ai sensi dell'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito – rubricato «Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas» – spetta ad un apposito decreto ministeriale, adottato su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (ora Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) e sentita la Conferenza unificata, la determinazione di ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Lo stesso articolo, inoltre, «[a]l fine di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali», demanda ad altro decreto ministeriale, sempre sentita la Conferenza unificata e su parere della citata Autorità, l'individuazione dei criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Entrambi i decreti ministeriali sono stati adottati e sono vigenti.

Si tratta, in particolare, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale) e del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2011 (Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222).

Osserva il ricorrente che – per effetto della disposizione regionale impugnata, che esclude l'applicazione del citato art. 46-*bis* – nella Regione Siciliana la gara per l'affidamento del servizio potrebbe essere svolta singolarmente per ciascun Comune e secondo criteri disomogenei rispetto alla normativa applicata nel resto del territorio nazionale, con un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento, in contrasto, appunto, con il parametro costituzionale evocato.

L'Avvocatura generale dello Stato riconosce che la distribuzione del gas naturale è annoverabile tra i servizi pubblici la cui disciplina rientra tra le materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, ai sensi dell'art. 17, lettera *b*), dello statuto reg. Siciliana («assunzione di pubblici servizi»).

Tuttavia, ritiene che la disposizione regionale censurata si ponga in contrasto con le esigenze di tutela della concorrenza, «come declinate dal legislatore nazionale con l'art. 46-*bis* del decreto-legge n. 159 del 2007 (conv. in l. n. 222/2007)», nel quale sarebbero definite – con disciplina destinata ad applicarsi su tutto il territorio nazionale – le modalità di svolgimento e i criteri di partecipazione alla gara per l'affidamento della gestione del servizio della distribuzione del gas naturale.

Dal canto suo, la difesa regionale preliminarmente osserva che in passato vi

sono stati altri interventi legislativi regionali in materia di distribuzione del gas naturale, mai censurati dallo Stato.

Sostiene inoltre che l'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, lungi dall'assicurare il rispetto del principio della concorrenza, restringerebbe il campo dei partecipanti «a pochissimi operatori del settore del gas di livello multinazionale», creando, così, un «mercato oligopolistico» ed escludendo le «imprese di media-piccola dimensione». La disposizione regionale censurata, invece, consentirebbe la creazione di unità territoriali di dimensioni più conformi «a quella necessaria allo sviluppo del territorio stesso», in modo da assicurare la più ampia partecipazione degli operatori economici senza gli «esagerati vincoli (vieppiù di natura finanziaria)» che escluderebbero, di fatto, le imprese di minore dimensione.

5.2.2. – Ciò posto, va in primo luogo osservato che nessun rilievo assume la circostanza che altri interventi legislativi della Regione Siciliana in materia di distribuzione del gas naturale sarebbero stati, in passato, tollerati dallo Stato.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, del resto, non osterebbe all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale neppure l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata avrebbe comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 178 del 2019).

Nel merito, è opportuno richiamare la ricostruzione della disciplina e della *ratio* del sistema dei cosiddetti ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, così come operata nella sentenza n. 134 del 2013 di questa Corte.

Tale sistema è stato configurato, nelle linee essenziali, proprio dall'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, inserito dalla legge di conversione n. 222 del 2007.

Ancor prima del citato art. 46-*bis*, già il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144) aveva introdotto il collegamento tra i criteri di gara e la dimensione territoriale dell'affidamento (l'art. 14, comma 6, fa riferimento agli standard di «equa distribuzione sul territorio») e aveva previsto agevolazioni (quali il prolungamento delle concessioni) per le imprese che avessero proceduto ad aggregazioni o che operassero in un ambito corrispondente almeno al territorio della Provincia (art. 15, comma 7, lettere *a* e *b*).

Nell'intento di recidere definitivamente – in una prospettiva concorrenziale – la sovrapposizione tra ente locale committente e gestione affidataria del servizio, l'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, ha configurato il “sistema ambiti” nello specifico settore, demandando al competente Ministro la predisposizione degli strumenti normativi di attuazione, per l'individuazione dei

criteri di gara per l'affidamento del servizio (comma 1) e la determinazione degli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, «secondo l'individuazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi» (comma 2).

L'individuazione degli ambiti territoriali minimi è avvenuta nel 2011, ad opera del già richiamato d.m. 19 gennaio 2011 e del successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico 18 ottobre 2011 (Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale).

Il d.m. 19 gennaio 2011, in particolare, ha individuato nel numero di centosettantasette gli ambiti territoriali minimi, identificati in base a criteri di efficienza e di riduzione dei costi per il sistema della distribuzione e della vendita di gas naturale, tenuto conto delle specificità territoriali.

La scelta effettuata sin dal 2007 si è dunque compiutamente definita nel corso del 2011, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (con affidamento del servizio su base territoriale comunale) al cosiddetto “sistema ambiti”.

Secondo questa Corte (sentenza n. 134 del 2013), le ragioni della scelta risiedono nella acquisita consapevolezza che l'aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare, all'interno di un mercato concorrenziale.

Non è dubbio, allora, che la disciplina qui in questione sia riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza».

In via generale, del resto, la giurisprudenza costituzionale riconduce a quest'ultima materia le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (sentenze n. 173 del 2017, n. 32 del 2015 e n. 62 del 2012): con la conseguenza che allo Stato spetta la disciplina del relativo regime, sia per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016).

I medesimi principi sono stati affermati anche con riferimento alla Regione Siciliana dalla sentenza n. 93 del 2017 (concernente il settore affine del servizio idrico integrato), di cui, non a caso, il ricorso statale riproduce ampie parti, fondando proprio su tale pronuncia la ragione della lamentata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (analogamente, sentenza n. 65 del 2019, in riferimento alla Regione autonoma Sardegna).

Questa prospettiva va confermata, pur a fronte del riconoscimento di una competenza legislativa regionale concorrente in materia di servizi pubblici di prevalente interesse regionale, in virtù di quanto stabilito dallo statuto reg. Siciliana (art. 17, lettera h).

Nella sentenza n. 93 del 2017 si era affermato che alla Regione Siciliana, in

tale materia, lo Statuto attribuisce competenze meno ampie rispetto a quelle residuali, spettanti, nello stesso ambito, alle Regioni ordinarie in base all'art. 117, quarto comma, Cost. Alla prima doveva essere perciò ugualmente riconosciuta, in applicazione della cosiddetta «clausola di maggior favore» contenuta all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, una potestà legislativa residuale: e tuttavia, la pronuncia ha confermato che, come tale, questa potestà risulta limitata in presenza di competenze esclusive «trasversali» dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 287, n. 285 e n. 30 del 2016, n. 165 e n. 125 del 2014), quale, nel presente caso, la tutela della concorrenza.

Nella sentenza n. 119 del 2019, successiva al deposito del ricorso dello Stato qui in esame, questa Corte ha peraltro osservato che il richiamo alla ricordata clausola di maggior favore non può, per paradosso, «comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale»

Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, tuttavia, si deve pervenire quand'anche, nel descritto ambito materiale, si riconosca alla Regione Siciliana una competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 17, lettera *b*), dello statuto di autonomia. Tale potestà legislativa concorrente, che potrebbe riguardare specifici aspetti della complessiva disciplina della funzione, deve in ogni caso essere esercitata «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato» (art. 17 dello statuto reg. Siciliana), e per tutto ciò che si è in precedenza chiarito non si può dubitare della natura di principio assunta proprio dall'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007.

Anche la Regione Siciliana, in definitiva, deve adeguarsi al sistema dei cosiddetti ambiti territoriali minimi per la distribuzione del gas imposti dalla legislazione statale, con conseguente illegittimità costituzionale di una disposizione – come quella impugnata – che tale sistema pretende di disapplicare sul proprio territorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 22, commi 14 e 15, e 69, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);

2) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

3.2.2. *Procedure di evidenza pubblica e contratti*

SENTENZA N. 283/2009 (PRES. AMIRANTE; RED. CASSESE)

Appalti pubblici – Norme della Regione Puglia – Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio – Modalità di espletamento dei concorsi di idee e di progettazione il cui importo stimato sia inferiore al limite posto dalla legislazione statale per l'affidamento fiduciario – Modalità di espletamento dei concorsi di progettazione banditi dai privati

Legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio), artt. 5, comma 2, 6, 7 e 8

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 186/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. TESAURO)

Appalti pubblici – Norme della Regione Liguria – Opere autostradali di interesse regionale – Disciplina attinente alla progettazione e selezione per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché per la realizzazione e la gestione (finanza di progetto e concessioni) di dette opere

Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), artt. 5, commi 2 e 3, 6, e 8

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 184/2011 (PRES. MADDALENA; RED. TESAURO)

Appalti pubblici – Norme della Regione Sardegna – Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 – Previsione di una più ampia sfera di applicabilità della regola della esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria

Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), art. 20, commi 8 e 9

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza); Statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lett. e)

SENTENZA N. 328/2011 (PRES. QUARANTA; RED. TESAURO)

Appalti pubblici – Norme della Regione Sardegna – Disciplina di un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalle norme regionali

Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), artt. 1 e 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza); Statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lett. e)

SENTENZA N. 209/2013 (PRES. F. GALLO; RED. FRIGO)

Agricoltura – Commercio – Norme della Regione Basilicata – Sostegno al consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero – Previsione che l'utilizzo di prodotti agricoli di

origine lucana costituisca titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva – Obbligo per i comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti di origine regionale almeno il venti per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche – Assegnazione di un contrassegno con lo stemma della Regione, da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale, a favore delle imprese esercenti attività di ristorazione o di vendita al pubblico operanti sul territorio regionale che utilizzino in misura almeno del trenta per cento prodotti agricoli di origine lucana “a chilometri zero”

Agricoltura – Commercio – Norme della Regione Basilicata – Contrassegno regionale – Modalità di documentazione circa l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale

Legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero), artt. 2, comma 1, 3, comma 1, e 4, commi 2, 3 e 4

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 259/2013 (PRES. SILVESTRI; RED. CRISCUOLO)

Appalti pubblici – Norme della Regione Umbria – Iniziative a favore di imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata – Potestà della Giunta regionale di attribuire posizioni preferenziali nei bandi, oltreché per la concessione di finanziamenti pubblici, anche per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali – Potestà della Giunta regionale di attribuire posizioni preferenziali per l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario

Legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12), art. 10, commi 1 e 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 263/2016 (PRES. GROSSI; RED. CORAGGIO)

Appalti pubblici – Norme della Regione siciliana – Procedure di gara negli appalti non transfrontalieri – Possibilità per le stazioni appaltanti di determinare la soglia di anomalia delle offerte con un criterio matematico diverso da quello stabilito dal codice dei contratti pubblici – Obbligo per le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento di presentare nell'offerta le relative analisi giustificative – Individuazione mediante decreto assessoriale delle modalità di verifica di congruità dell'offerta e di valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate e l'esecuzione delle opere

Legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), art. 19, commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater, come sostituiti e introdotti dalla legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza); Statuto della Regione siciliana, art. 14, lett. g)

SENTENZA N. 285/2016 (PRES. GROSSI; RED. PROSPERETTI)

Affidamento in concessione – Norme della Regione Puglia – Gestione di concessioni di canili e gattili comunali – Previsto affidamento alle sole associazioni protezionistiche o animaliste iscritte ad albo regionale

Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), art. 14, comma 2-*bis*

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 39/2020 (PRES. CARTABIA; RED. CORAGGIO)

Appalti pubblici – Norme della Regione Toscana – Procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo – Possibile antecedente dell'esame delle offerte economiche rispetto alla verifica della documentazione amministrativa

Legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007), art. 1; legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), art. 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 98/2020 (PRES. CARTABIA; RED. DE PRETIS)

Appalti pubblici – Norme della Regione Toscana – Affidamento di lavori per contratti di valore inferiore alla soglia comunitaria – Possibile riserva di partecipazione alle gare, per una quota non superiore al 50 per cento, a favore delle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale

Legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007), art. 10, comma 4

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 16/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. ZANON)

Appalti – Norme della Regione siciliana – Affidamento degli appalti di lavori mediante procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo – Importo pari o inferiore alla soglia comunitaria – Obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo – Modalità di calcolo delle soglie di offerta anomala

Servizi pubblici essenziali – Norme della Regione siciliana – Trasporto pubblico locale – Differimento di 36 mesi dalla data di scadenza dei contratti di affidamento

Legge della Regione siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), artt. 4, commi 1 e 2; e 13

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 31/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. AMATO)

Agricoltura e zootecnia – Norme della Regione Toscana – Definizione e promozione dell'utilizzo, nelle mense scolastiche, dei prodotti a chilometro zero e da filiera corta

Legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), artt. 2, 3 e 4

Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza), e 120

SENTENZA N. 38/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. DE PRETIS)

Trasporto pubblico – Norme della Regione Molise – Differimento al 31 dicembre 2020 dell'obbligo per i Comuni di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale

Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)», art. 1, comma 1

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 4/2022 (PRES. CORAGGIO; RED. DE PRETIS)

Appalti pubblici – Norme della Regione Piemonte – Misure di adeguamento della legislazione regionale alla crisi epidemiologica da COVID-19 – Procedure di affidamento – Facoltà, fino al 31 dicembre 2020, per i soggetti aggiudicatori della Regione di introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte nei confronti degli operatori economici che si impegnano a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale

Legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale – Collegato), art. 75

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 44/2023 (PRES. SCIARRA; RED. PETITTI)

Contratti pubblici – Norme della Regione Veneto – Pagamenti relativi a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria – Esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi

Legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente), art. 9

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 174/2024 (PRES. BARBERA; RED. D'ALBERTI)

Contratti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione autonoma Sardegna – Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – Requisiti di ammissione – Raggiungimento del punteggio minimo pari al 60% del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica

Legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», art. 7, comma 16

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza); Statuto per la Regione Sardegna, art. 3, primo comma, lett. *e*)

SENTENZA N. 80/2025 (PRES. AMOROSO; RED. D'ALBERTI)

Appalti pubblici – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Costi della manodopera, del personale e oneri aziendali in materia di salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro – Soggetti sottoposti a verifica – Applicazione al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria, anziché a tutti gli operatori economici partecipanti alla procedura

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell'ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato), art. 22, comma 13

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, n. 17)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, e degli articoli 6, 7, 8 e 16 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio), per contrasto con gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate, ricadendo negli ambiti materiali della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), Cost.), non avrebbero potuto essere adottate dalla Regione, esulando dalla sua potestà legislativa.

2. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, e degli artt. 6, 7 e 8 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 sono fondate.

3. – Le disposizioni della legge regionale sui concorsi di idee e di progettazione concernenti i contratti sotto-soglia – che sono oggetto della prima questione – ricadono nell'ambito materiale della tutela della concorrenza.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato. Al fine dell'individuazione dell'ambito materiale della tutela della concorrenza, non ha rilievo la distinzione tra contratti sopra-soglia e sotto-soglia, perché tale materia «trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, come nella specie, al valore economico dell'appalto», sicché «anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale» (sentenze n. 160 del 2009 e n. 401 del 2007).

Né si può sostenere che la Regione sia legittimata ad adottare disposizioni legislative con effetti pro-concorrenziali, volte ad elevare la protezione della concorrenza. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore regionale può legittimamente adottare, in ordine alle procedure ad evidenza pubblica, disposizioni con effetti pro-concorrenziali esclusivamente nelle ipotesi – diverse dal caso in esame – in cui esso possa vantare un autonomo titolo di legittimazione (sentenza n. 160 del 2009) e «tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 431 del 2007).

L'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. ha conferito allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. L'uniformità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza non può essere fatta per zone: essa, «per sua natura, non può tollerare

differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia» (sentenza n. 443 del 2007).

Da quanto sin qui rilevato deriva che alle Regioni non è consentito adottare una disciplina relativa alle procedure ad evidenza pubblica, neppure quando essa miri a garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale.

Va dichiarata, quindi, l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, 6 e 7 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008.

4. – Quanto alla seconda questione, relativa ai concorsi di progettazione banditi da privati, non può essere condivisa la tesi che la disciplina dettata dall'art. 8 della legge regionale abbia carattere premiale ed incentivante e non investa la materia dell'ordinamento civile.

L'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 non incentiva, ma obbliga. Esso infatti stabilisce che «ai concorsi di progettazione banditi da privati, o comunque da soggetti non tenuti al rispetto della legislazione statale in materia di contratti pubblici di lavori e servizi, oltre alle disposizioni di cui agli artt. 5 e 6, si applicano le ulteriori prescrizioni di cui al presente articolo». I privati quindi non hanno la possibilità di aderire volontariamente alla procedura prevista, ma sono obbligati a far uso della stessa, nel rispetto di tutte le prescrizioni poste dalla disposizione censurata. Né vi è un collegamento tra la procedura di cui all'art. 8 della legge regionale ed il meccanismo premiale di cui al successivo art. 10. Ne consegue che tale normativa introduce una limitazione dell'autonomia privata.

La disciplina dettata dalla citata disposizione della legge regionale, dunque, invade la competenza legislativa esclusiva statale nell'ambito materiale dell'ordinamento civile.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, e degli articoli 6, 7 e 8 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2009.

* * *

Sentenza n. 186/2010 (Pres. Amirante; Red. Tesauro)*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna numerose norme della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), deducendo che esorbiterebbero dalla competenza legislativa regionale, incidendo su materie di competenza statale esclusiva, quali la tutela dell'ambiente, la concorrenza e l'ordinamento civile, individuate dall'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *s*), della Costituzione, ed oggetto dei decreti legislativi 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), e 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, sono censurati l'art. 5, comma 2, e l'art. 7 della citata legge regionale, per contrasto con la disciplina statale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006.

Il citato art. 5, quanto ai commi 2 e 3, è censurato, inoltre, perché, disponendo che la Regione provveda autonomamente allo studio di fattibilità, di compatibilità ambientale ed all'affidamento dell'incarico di redazione del progetto preliminare con la procedura disciplinata dalla legge regionale medesima, violerebbe gli articoli 162, 165 e 183 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Inoltre, secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge regionale in esame, avente ad oggetto la procedura per l'affidamento del progetto preliminare attraverso la finanza di progetto, e l'art. 8 della stessa legge, relativo alla progettazione definitiva ed esecutiva, nonché alla realizzazione e gestione delle autostrade, si porrebbero in contrasto con gli artt. 4, comma 3, 153, 154 e 155 del d.lgs. n. 163 del 2006, con il quale lo Stato ha esercitato la propria competenza esclusiva nell'ambito materiale della tutela della concorrenza.

L'art. 9, comma 2, violerebbe, invece, l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti, rientranti nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 7 della citata legge regionale, perché non avrebbe richiamato le procedure previste dalla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 settembre 1997, n.

357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), relative alla procedura di valutazione di incidenza nel caso di progetti ricadenti nell'ambito dei Siti Natura 2000.

[*omissis*]

4. – Le censure concernenti l'art. 5, comma 2 e 3, e gli artt. 6 e 8, proposte in riferimento al d.lgs. n. 163 del 2006, con il quale lo Stato ha esercitato la propria competenza nella materia tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.), sono fondate.

4.1. – Questa Corte ha già osservato che la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi “ambiti di legislazione” che «si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono»: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, «si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto», ma con la «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006.

Quanto alla identificazione degli “ambiti di legislazione”, è stato precisato che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431, n. 401 del 2007, n. 411 del 2008). Siffatte discipline, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che ha titolo pertanto a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure (adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006). Questa Corte ha, infine, affermato che l'affidamento dei servizi tecnici relativi all'architettura e all'ingegneria, riferibile all'ambito della legislazione sulle «procedure di affidamento», è suscettibile di violare la competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 322 del 2008).

4.2. – Nel quadro di tali principi, è evidente che l'art. 5, commi 2 e 3, e gli artt. 6 ed 8 della legge regionale impugnata attengono alla progettazione ed alla selezione per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture, in violazione della disciplina statale contenuta nel d.lgs. 163 del 2006, con conseguente fondatezza delle censure.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 8 e 9, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

* * *

Sentenza n. 184/2011 (Pres. Maddalena; Red. Tesauro)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, con due distinte ordinanze, dubita, rispettivamente, della legittimità costituzionale dei commi 8 e 9 dell'articolo 20 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione e 3, lettera *e*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. – I commi 8 e 9 del citato art. 20 hanno ad oggetto due distinti aspetti della disciplina dell'esclusione automatica delle offerte anomale e sono stati censurati in riferimento agli stessi parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti e, quindi, i giudizi vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – L'ordinanza di rimessione r.o. n. 167 del 2010 premette che, nel processo principale, la ricorrente ha impugnato, tra gli altri, il provvedimento di esclusione automatica dalla gara indetta dal Consorzio Industriale Provincia di Nuoro, per l'affidamento di lavori dell'importo complessivo di € 1.930.000 oltre Iva, deducendo l'illegittimità della clausola del disciplinare che regola detta esclusione in conformità dell'art. 20, comma 9 (*recte*: art. 20, comma 8), della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007, il quale dispone: «per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale».

Secondo il rimettente, l'art. 122, comma 9, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12

aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62), stabilisce, invece, che soltanto «per lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte» anomale.

Ad avviso del giudice *a quo*, la censurata norma regionale, rendendo ammissibile l'esclusione automatica delle offerte anomale nelle gare sotto soglia comunitaria, anche qualora abbiano ad oggetto lavori di importo ricadente nella specifica "forcella" "da 1 milione a 5.150.000 euro", si porrebbe in contrasto con il citato art. 122, comma 9, il quale fissa un limite che sarebbe vincolante per il legislatore regionale, e, in tal modo, recherebbe *vulnus* agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 3, lettera e), dello statuto regionale

3.1. – L'ordinanza di rimessione r.o. n. 204 del 2010 espone che, nel processo principale, la ricorrente ha impugnato, tra l'altro, il provvedimento con il quale è stata esclusa automaticamente da una gara indetta dal Comune di Decimomannu per l'affidamento di determinati lavori, alla quale erano stati ammessi cinque offerenti, in quanto ha offerto un ribasso superiore alla soglia di anomalia. Ad avviso del TAR, l'art. 20, comma 9, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007 dispone che, «qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica [...] l'esclusione automatica»; l'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 152 del 2008, stabilisce, invece, che «la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

Secondo il rimettente, la norma regionale violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 3, lettera e), dello statuto regionale, in quanto «continua a parametrare la non esercitabilità della facoltà di previsione, nel bando, dell'esclusione automatica ad un numero di offerte ammesse inferiore a cinque, secondo la previgente legislazione nazionale, anziché a dieci, secondo la vigente legislazione nazionale» dalla quale, sul punto, il legislatore regionale non potrebbe discostarsi.

[*omissis*]

5. – Nel merito, le questioni sono fondate.

5.1. – Il contenuto delle censure svolte in entrambe le ordinanze di rimessione impone anzitutto di richiamare i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in tema di appalti pubblici, dato che l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna, con locuzione omologa a quella contenuta in altri statuti, attribuisce a quest'ultima la competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione».

Le più recenti sentenze di questa Corte hanno affermato che, in presenza di

una siffatta specifica attribuzione statutaria, è questa che deve trovare applicazione, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché nel titolo V della parte seconda della Costituzione non è contemplata la materia «lavori pubblici». Tanto comporta che la Regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 3 dello statuto speciale di autonomia), e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006. Le disposizioni del Codice degli appalti, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed alla materia «tutela della concorrenza», vanno, infatti, «ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione. La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e non può né avere un contenuto difforme dalle disposizioni di quest'ultimo, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo, né alterare negativamente il livello di tutela garantito dalle norme statali (sentenze n. 144 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; con specifico riferimento alla Regione Sardegna, sentenza n. 411 del 2008).

Entrambe le ordinanze di rimessione hanno, dunque, correttamente richiamato sia la norma statutaria che attribuisce alla Regione competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse» regionale ed i limiti da questa posti all'esercizio di siffatta competenza, sia l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Infatti, come sopra precisato, la Regione Sardegna, nell'esercizio della potestà legislativa primaria nella materia prevista dall'art. 3, lettera e), dello statuto regionale, deve osservare anche i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica «rinvenibili in quelle disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici con le quali lo Stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal predetto titolo V, in particolare con riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile» (sentenza n. 114 del 2011). L'osservanza di tali limiti si impone, infine, anche quando il legislatore statale, allo scopo di aumentare l'area di concorrenzialità, modifica la disciplina stabilita in precedenza, pena l'illegittimità costituzionale delle norme regionali che, eventualmente, rechino una regolamentazione difforme, lesiva di detta finalità.

5.2. – Alla luce di detti principi, in ordine alle censure relative all'art. 20, comma 8, della legge regionale in esame, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina del Codice degli appalti, nella parte concernente le procedure di selezione ed i criteri di aggiudicazione è strumentale a garantire la tutela della concorrenza (tra le molte, sentenze n. 186 del 2010, n. 320 del 2008; n. 401 del 2007) e, conseguentemente, anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che siano titolari di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale non possono stabilire al riguardo una disciplina suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato (sentenze n. 221 del 2010; n. 45 del 2010).

Siffatto carattere connota, altresì, le norme aventi ad oggetto la disciplina delle offerte anomale (sentenza n. 411 del 2008, concernente, peraltro, la legge regionale in esame; sentenza n. 320 del 2008), anche se relative agli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria. La distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce, infatti, utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, «il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06)» (sentenza n. 160 del 2009).

Nel caso in esame, l'art. 122, comma 9, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), n. 2, del d.lgs. n. 112 del 2008, dispone che «per lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia». Tale previsione, riducendo l'ambito di applicabilità della regola dell'esclusione automatica, è evidentemente strumentale ad incrementare la concorrenza. La Regione Sardegna non ha provveduto ad adeguare la propria legislazione alla regolamentazione stabilita dalla norma statale, dato che il citato art. 20, comma 8, dispone: «per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale». Siffatta disposizione reca, quindi, una prescrizione che, prevedendo una più ampia area di applicabilità della regola dell'esclusione automatica, è suscettibile di incidere negativamente sul livello minimo di concorrenza che deve essere garantito.

L'art. 20, comma 8, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007 deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui, in difformità rispetto alla norma statale, stabilisce che la facoltà di esclusione automatica delle offerte anomale può essere prevista in riferimento a tutti gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria.

5.3. – In relazione alle censure concernenti il citato art. 20, comma 9, va ribadito che la modifica apportata all'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), n. 2, del d.lgs. n. 112 del 2008, nella parte in cui stabilisce che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci» è stata imposta dall'esigenza di «aumentare l'area di concorrenzialità» (sentenza n. 160 del 2009). In considerazione di siffatta finalità della norma statale, questa Corte ha, quindi, affermato che, anche qualora una Regione sia titolare di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale, essa non può prevedere l'esclusione automatica nei casi nei quali non è consentita dalla norma statale e, quindi, non può stabilire «una disciplina diversa da quella nazionale, idonea ad incidere negativamente sul livello della concorrenza, che deve essere garantito agli imprenditori operanti sul mercato» (sentenza n. 114 del 2011).

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 20, comma 9, nella parte in cui dispone che, «qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica [...] l'esclusione automatica di cui al comma 8», anziché prevedere, come stabilito dalla norma statale, che la facoltà di esclusione automatica non può essere esercitata, «quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

5.4. – Deve essere, infine, precisato che la dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 8 e 9, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007, nelle parti sopra indicate, comporta l'applicazione della disciplina stabilita dalla norma statale, in riferimento sia all'importo dei lavori in relazione ai quali è ammissibile la previsione della facoltà di esclusione automatica delle offerte anomale, sia al numero minimo delle offerte ammesse che rendono ammissibile la previsione di siffatta facoltà.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), nella parte in cui prevede che «per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 9, della suddetta legge regionale n. 5 del 2007, nella parte in cui dispone che, «qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica» «l'esclu-

sione automatica di cui al comma 8», anziché prevedere che la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2011.

* * *

Sentenza n. 328/2011 (Pres. Quaranta; Red. Tesauro)

Considerato in diritto

1. – Vengono all’esame della Corte due ordinanze di rimessione pronunciate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna.

1.1. – Con una prima ordinanza del 12 novembre 2010 (reg. ord. n. 22 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell’ambito territoriale regionale), nella parte in cui disciplina un “sistema di qualificazione regionale” delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici di interesse regionale, istituendo un apposito Albo Regionale Appaltatori (A.R.A.); ovvero dell’art. 40, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nella parte in cui stabilisce che il sistema di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici è attuato solo da «organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall’Autorità».

Quanto alla legge regionale n. 14 del 2002, il rimettente ritiene che, alla luce delle affermazioni contenute nella sentenza n. 411 del 2008, essa violi la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto, al pari dell’art. 24 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell’appalto), dichiarato costituzionalmente illegittimo con la citata sentenza n. 411 del 2008, detta una disciplina difforme da quella di cui all’art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in violazione dell’art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il rimettente osserva, tuttavia, che, ove, viceversa, si volesse riconoscere uno spazio legislativo alla Regione Sardegna, titolare di una competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, anche in materia di “qualificazione” delle imprese, dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente

illegittimo l'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto lesivo dell'art. 3, lettera e), della legge costituzionale n. 3 del 1948, nella parte in cui impone, per i lavori pubblici regionali, un sistema unico privatistico di certificazione, «non ammettendo un sistema pubblico parallelo regionale (alternativo e non sostitutivo), non lesivo del principio di libera concorrenza».

2. – Con una seconda ordinanza (reg. ord. n. 52 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), in quanto tali norme, delineando un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, si porrebbero in diretto contrasto con l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 1948, e con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ledendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

[*omissis*]

5.3. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, sollevata con l'ordinanza n. 52 del 2011, è fondata.

5.3.1. – Questa Corte si è ripetutamente pronunciata sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale, fra le quali vi è la Regione Sardegna, titolare, in virtù dello statuto speciale, di competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (art. 3, lettera e), dello statuto speciale).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, si deve ritenere che, in presenza di una siffatta specifica attribuzione statutaria, la Regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006 (sentenza n. 184 del 2011).

In particolare, le disposizioni del Codice degli appalti, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in specie alla materia «tutela della concorrenza», vanno, infatti, «ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione.

La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal

rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e non può avere un contenuto difforme dalle disposizioni di quest'ultimo, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo, né quindi alterare il livello di tutela garantito dalle norme statali (sentenze n. 144 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010).

Con specifico riguardo alla disciplina della qualificazione e selezione delle imprese, questa Corte ha osservato che essa, unitamente alla regolamentazione delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, mira a garantire che le gare «si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento» (sentenze n. 431 e n. 401 del 2007).

Siffatta disciplina, in quanto volta a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, è riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che, quindi, può stabilire una regolamentazione integrale e dettagliata delle richiamate procedure di gara (nella specie, adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006), la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni (sentenza n. 411 del 2008).

Sulla scorta di siffatte argomentazioni è stata, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge Regione Sardegna n. 5 del 2007, in quanto esso, nella parte in cui prevedeva che le stazioni appaltanti opere pubbliche da eseguire nell'ambito del territorio regionale «devono ammettere agli appalti di tali opere sia imprese aventi la sola iscrizione all'albo regionale degli appaltatori di opere pubbliche, sia imprese in possesso della sola attestazione rilasciata dalle SOA», violava la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, dettando, in tema di "sistemi di qualificazione" delle imprese, una disciplina difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbe invece dovuto adeguarsi (sentenza n. 411 del 2008).

5.3.2. – Alla luce dei medesimi principi, va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002.

Tali norme, nell'individuare le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli enti e le pubbliche amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale (art. 1), delineano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, stabilendo che «la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione

dell'esistenza dei requisiti di capacità economico-finanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici» (art. 2) di interesse regionale.

Detta qualificazione è affidata ad una apposita Commissione permanente, costituita presso l'Assessorato regionale dei lavori pubblici, che è un organismo qualitativamente e strutturalmente diverso da quelli individuati dalla normativa statale (gli organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati ed anche controllati dall'Autorità, denominati SOA), il quale è chiamato ad applicare criteri, determinati dal legislatore regionale, che sono comunque differenti rispetto a quelli individuati dal legislatore statale nel d.lgs. n. 163 del 2006.

In tal modo, le disposizioni censurate recano una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi, e quindi idonea ad incidere sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011).

Le norme in esame sono, pertanto, in contrasto con i limiti generali posti dallo statuto all'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale attribuita alla Regione dall'art. 3, lettera e), del medesimo statuto, limiti inerenti, appunto, al rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento e dunque ascrivibili, come questa Corte ha già espressamente riconosciuto, «per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2011.

* * *

Sentenza n. 209/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Frigo)*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero).

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate – favorendo la commercializzazione dei prodotti regionali ed avvantaggiando le aziende agricole locali – violerebbero tanto il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libera circolazione delle merci; quanto il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, ledendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge regionale censurata – nel prevedere che l'utilizzo di prodotti agricoli di origine lucana costituisca titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva – indurrebbe i gestori dei servizi di ristorazione collettiva a rifornirsi dalle aziende agricole locali, con ciò ostacolando gli scambi intracomunitari e falsando la concorrenza.

Il successivo art. 3, comma 1 – con l'imporre ai comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti di origine regionale almeno il venti per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche – introdurrebbe, a sua volta, una riserva di concessioni pubbliche non giustificata da ragioni imperative di interesse pubblico o, comunque, non proporzionata al perseguimento di tale obiettivo.

Infine, i commi 2 e 4 dell'art. 4 – nel prevedere l'assegnazione di un contrassegno con lo stemma della Regione, da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale, a favore delle imprese esercenti attività di ristorazione o di vendita al pubblico operanti sul territorio regionale che utilizzino in misura almeno del trenta per cento prodotti agricoli di origine lucana «a chilometri zero» – indurrebbe dette imprese a privilegiare l'acquisto di prodotti locali, a discapito degli altri, al fine di fregiarsi del contrassegno, da considerare alla stregua di «un vero e proprio marchio illegittimo».

2. – In via preliminare, va rilevato che non incide sull'ammissibilità del ricorso la previsione dell'art. 7 della legge regionale impugnata, in forza della quale gli effetti di detta legge «sono subordinati all'acquisizione del parere positivo di compatibilità da parte della Commissione europea ai sensi degli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea».

A prescindere dalla considerazione che il richiamato parere di compatibilità si riferisce alle sole misure potenzialmente qualificabili come aiuti di Stato – misure che la legge in esame prefigura, e in termini di mera eventualità, solo all'esito della futura emanazione del regolamento concernente l'utilizzazione del marchio regionale previsto dall'art. 4 – questa Corte ha già avuto modo di precisare che «l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenze n. 407 del 2002 e n. 332 del 1998). Ne deriva che il differimento nel tempo dell'entrata in vigore di disposizioni regionali, condizionato al verificarsi di un evento o all'adozione di un atto, non produce l'inammissibilità del ricorso in via principale (sentenza n. 45 del 2011).

3. – Quanto al merito del ricorso, le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative – in specie, per avvenuta lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) – assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure intese a denunciare la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2012, n. 120 e n. 67 del 2010).

In riferimento al citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., le questioni sono fondate.

Al riguardo, giova premettere che la legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012 – stando al relativo titolo – è volta ad «orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero».

Nell'ambito delle disposizioni della legge regionale, tuttavia, la qualificazione «a chilometri zero» – formula che, nel lessico corrente, designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell'ambiente e dei consumatori – rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale».

La definizione della nozione di «prodotti a chilometri zero», offerta dall'art. 1, comma 1, della legge («prodotti agricoli ed agroalimentari destinati all'alimentazione umana, ottenuti e trasformati»), prima ancora che generica, si rivela, infatti, eccentrica rispetto al concetto definito, in quanto attinente alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo. Negli ulteriori commi dell'art. 1 e nelle successive disposizioni della legge è, per converso, costante la limitazione delle prefigurate misure di sostegno ai prodotti di provenienza lucana.

La legge regionale – e, in particolare, le disposizioni impugnate – risultano volte, dunque, ad incentivare il consumo dei soli prodotti di origine regionale come tali, indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità, senza che la tutela si estenda a prodotti con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come può avvenire, in specie, ove il consumo avvenga in zone limitrofe ad altre Regioni).

4. – Ciò puntualizzato, per quel che concerne il parametro costituzionale evocato, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”) (*ex plurimis*, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).

Ove la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse anche con materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare una disciplina con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007).

5. – Alla concorrenza “per il mercato” e, dunque, all'ambito materiale della «tutela della concorrenza» questa Corte ha, d'altro canto, già ascripto la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici (tra le ultime, sentenze n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011).

Si colloca, pertanto, in tale ambito anche l'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale, il quale stabilisce che l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine lucana costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva.

In tal modo, viene imposto all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente diverso e ulteriore rispetto alle previsioni della legislazione statale e, in particolare, degli artt. 81 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in

attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE): criterio che non solo non favorisce la concorrenza, ma chiaramente la altera, risolvendosi in un *favor* per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana), così da poter vantare il titolo preferenziale in questione.

6. – Parimenti lesivo del titolo competenziale invocato dal ricorrente si rivela l'art. 3, comma 1, della legge in esame, che impone ai comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti agricoli lucani almeno il venti per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche, autorizzando, a tal fine, i comuni stessi «all'istituzione di nuovi posteggi», anche in deroga alle previsioni della legge reg. 30 settembre 2008, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 20 luglio 1999, n. 19, concernente la disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche), «fino al raggiungimento [della suddetta] percentuale».

La disciplina regionale risulta, anche in questo caso, diversa e più restrittiva rispetto a quella stabilita dalla normativa statale. L'art. 28, comma 15, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dal decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182 (Interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2005, n. 231, prevede, infatti, una riserva nell'assegnazione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche a favore di tutti indistintamente gli «imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228».

La norma regionale in esame determina dunque, di nuovo, effetti anticoncorrenziali, in danno degli imprenditori che non vendano derrate agricole di origine lucana. È evidente, infatti, che la previsione di restrizioni ulteriori alla possibilità di accesso degli operatori alle concessioni di posteggi su aree pubbliche, in un contesto nel quale l'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di spazi appositamente definiti, si risolve in un ostacolo alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (al riguardo, sentenza n. 18 del 2012).

Né, d'altro canto, il dedotto profilo di illegittimità costituzionale può rimanere escluso dall'attinenza della norma impugnata anche alla materia del «commercio», riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Come chiarito, infatti, in più occasioni da questa Corte, «è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenze n. 18 del 2012 e n. 150 del 2011): ipotesi, per quanto detto, riscontrabile nel caso considerato.

7. – La competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela

della concorrenza» è lesa, infine, anche dalle disposizioni di cui all'art. 4, commi 2 e 4, della legge regionale.

Con dette disposizioni, la Regione Basilicata ha istituito un contrassegno con il proprio stemma, per le imprese di ristorazione o di vendita al pubblico operanti in Regione che, nell'ambito degli acquisti di prodotti agricoli effettuati nel corso dell'anno, si approvvigionino per almeno il trenta per cento, in termini di valore, di prodotti di origine regionale: contrassegno da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale (comma 2 dell'art. 4). È previsto, inoltre, che le imprese in questione siano inserite «in un apposito circuito regionale veicolato nell'ambito delle attività promozionali della Regione Basilicata», mentre viene affidato alla Giunta regionale il compito di adottare, entro centottanta giorni dalla pubblicazione della legge, un regolamento recante la disciplina «di utilizzo del marchio e il programma di valorizzazione del circuito, comprendente anche eventuali sgravi fiscali e specifici contributi o premialità nell'ambito dei bandi di finanziamento del settore» (comma 4).

Come chiaramente si evince dal ricordato complesso di previsioni, l'intento è, dunque, quello di introdurre e di regolare un segno distintivo delle imprese che impieghino o commercino, in termini percentualmente significativi, prodotti agricoli lucani.

In proposito, questa Corte ha avuto modo di rilevare come il concetto di «segno distintivo», inteso in senso ampio, abbracci un complesso di istituti, qualificati con denominazioni eterogenee dalla legislazione vigente (quali, ad esempio, quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine o denominazioni di provenienza) e destinati ad assolvere funzioni parzialmente diverse (ora, cioè, di prevalente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, ora, invece, di certificazione della qualità del prodotto, a garanzia, almeno in via principale, del consumatore). Su tale premessa, la Corte ha rilevato, altresì, come la disciplina dei segni distintivi sia suscettibile di incidere su plurimi interessi (dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza), interferendo, correlativamente, su una molteplicità di materie: interferenza che può essere, peraltro, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza.

Al pari che in altri casi in precedenza scrutinati (sentenze n. 368 del 2008 e n. 175 del 2005), tale criterio porta a ricondurre anche le disposizioni oggi in esame alla materia, riservata alla legislazione dello Stato, della «tutela della concorrenza». A tale materia risulta, infatti, ascrivibile il nucleo essenziale della disciplina recata dalle norme in discussione, avuto riguardo al loro contenuto e alla loro *ratio*, che si identifica essenzialmente nell'intento di orientare la preferenza del mercato verso una determinata categoria di prodotti, qualificata dal mero territorio di provenienza.

8. – Alla luce delle considerazioni che precedono, gli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge reg. n. 12 del 2012 vanno, dunque,

dichiarati costituzionalmente illegittimi, rimanendo assorbite le ulteriori censure.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, al comma 3 dell'art. 4, che detta una disposizione meramente strumentale a quella del comma 2 del medesimo articolo (ivi esplicitamente richiamato), stabilendo le modalità con le quali, ai fini dell'ottenimento del contrassegno regionale, deve essere documentato l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale nella percentuale richiesta (e, cioè, tramite indicazione, nelle fatture di acquisto, «dell'origine, natura, qualità e quantità dei prodotti acquistati»).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero);

2) *dichiara*, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della medesima legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

* * *

Sentenza n. 259/2013 (Pres. Silvestri; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato, a mezzo del servizio postale, il 18-21 dicembre 2012 e depositato il successivo 24 dicembre (r.r. n. 195 del 2012), ha promosso – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12).

La norma censurata stabilisce che: «1. Nel rispetto del codice dei contratti

e del relativo regolamento d'attuazione, la Giunta regionale, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali operanti sul territorio regionale, può adottare, con proprio atto, misure e criteri per l'attribuzione alle imprese, individuali o collettive, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, di posizioni preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali, individuando altresì i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della predetta qualità. 2. Le misure di cui al comma 1 possono consistere anche nell'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario, secondo le disposizioni contenute negli articoli 125 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE)».

Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto esse – come chiarito anche dallo stesso comma 1 attraverso un generico riferimento al “codice dei contratti” – regolando la materia della scelta del contraente e della concessione di finanziamenti pubblici da parte della pubblica amministrazione e introducendo, per determinati casi, una limitazione legale a monte nella possibilità di scelta tra i soggetti, privilegiandone alcuni, verrebbero ad incidere nel campo dell'intervento diretto o indiretto dello Stato nell'attività economica, materia nella quale sarebbe prioritaria la «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, come ribadito dal citato d.lgs. n. 163 del 2006, art. 4, comma 3.

[*omissis*]

3. – La questione promossa con riguardo alla potestà della Giunta regionale di adottare «posizioni preferenziali» per le imprese come sopra individuate nei bandi per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali (art. 10, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2012), nonché per l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario (art. 10, comma 2, della stessa legge regionale), è fondata.

Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha chiarito che l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, in capo allo Stato. In particolare, la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza, di parità di trattamento, di non discriminazione (*ex plurimis*: sentenze n. 28 del 2013; n. 339 del 2011; n. 186 del 2010; n. 283 del 2009 e n. 401 del 2007).

È stato, altresì, precisato che, con riferimento (tra gli altri) al principio di parità di trattamento, è necessario che le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione siano disciplinati dal legislatore statale, appunto perché riconducibili alla tutela della concorrenza (sentenza n. 28 del 2013, punto 10 del *Considerato in diritto*).

Nel caso di specie, la norma censurata, ad onta del richiamo al rispetto del “codice dei contratti” e del relativo regolamento di attuazione contenuto nell’incipit della norma stessa, non si conforma alla disciplina statale e, segnatamente, all’art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in forza del quale le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del detto codice, in relazione (tra gli altri) alla qualificazione e selezione dei concorrenti, alle procedure di affidamento ed ai criteri di aggiudicazione. Essa, infatti, consente alla Giunta regionale di adottare, in uno specifico ambito territoriale, misure e criteri per attribuire a determinate imprese «posizioni preferenziali» nei bandi per l’affidamento di contratti con la Regione e con gli altri soggetti nella norma medesima individuati. In tal guisa operando, si introduce per dette imprese (e sia pure per ragioni commendevoli, come nota la difesa erariale) un criterio preferenziale destinato inevitabilmente a risolversi in un’alterazione del libero gioco della concorrenza, andando così ad incidere in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Considerazioni analoghe valgono anche per le misure concernenti l’affidamento «in via prioritaria» di contratti di cottimo fiduciario. Invero, il carattere generico e ambiguo della formula adottata la rende poco coerente con l’art. 125, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, cui la formula stessa si richiama. Peraltro, la norma ora menzionata chiarisce che l’affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto (tra gli altri) del principio di parità di trattamento, che deve ritenersi in contrasto con un affidamento «prioritario».

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, va dichiarata l’illegittimità costituzionale: a) dell’art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «e per l’affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali»; b) dell’art. 10, comma 2, della medesima legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei

cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12), limitatamente alle parole «e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della medesima legge della Regione Umbria n. 16 del 2012;

3) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2013.

* * *

Sentenza n. 263/2016 (Pres. Grossi; Red. Coraggio)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12), che, modificando l'art. 19 della legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), sino al 31 dicembre 2015, sostituisce il comma 6 e inserisce i commi 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*.

Il ricorrente lamenta che le norme impugnate violino l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, perché regolano alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria in maniera difforme dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), così violando l'art. 14, lettera *g*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che, anche se attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello Stato.

2. – Successivamente alla proposizione del ricorso è intervenuta la legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), entrata in vigore il successivo 24 maggio, la quale, all'art. 24, comma 2, ha disposto l'abrogazione (anche) dell'art. 19 della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle

norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (*ex plurimis*, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011)» (sentenza n. 149 del 2015).

Nel caso di specie, è evidente la ricorrenza della prima condizione, stante l'abrogazione della disposizione che conteneva le norme introdotte dal censurato art. 1 della legge della Regione siciliana n. 14 del 2015.

Con riferimento ai commi 6, 6-*bis*, e 6-*ter*, regolanti alcuni aspetti della verifica di anomalia delle offerte, la cessazione deve tuttavia escludersi per assenza della seconda condizione, dal momento che il non breve lasso temporale di vigenza delle norme (oltre 9 mesi) e la loro fisiologica incidenza su tutte le procedure di gara bandite sull'intero territorio regionale (quanto al comma 6-*ter*), ovvero su tutte quelle sotto la soglia di rilevanza comunitaria (quanto ai commi 6 e 6-*bis*), ne fanno presumere l'applicazione.

La cessazione deve escludersi anche con riferimento al comma 6-*quater*, il quale rimette a un decreto assessoriale la fissazione delle «modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere».

Nonostante i tempi di adozione di un decreto a elevato contenuto tecnico possano, secondo l'*id quod plerumque accidit*, non essere brevissimi, in assenza di deduzioni dell'unica parte costituita in giudizio e in presenza di un lasso temporale comunque apprezzabile, non è infatti consentito presumere la mancata applicazione della norma (sentenza n. 16 del 2015).

3. – Prima di esaminare le singole censure proposte, è necessario brevemente rammentare gli approdi della giurisprudenza di questa Corte sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici.

È pacifico, anzitutto, che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espressa e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione

europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010).

4. – Ciò premesso in via generale, deve in primo luogo precisarsi che, nonostante il Presidente del Consiglio dei ministri abbia promosso la questione indicata assumendo nell'epigrafe del ricorso esclusivamente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., essa deve intendersi riferita anche all'art. 14, lettera *g*), dello statuto speciale della Regione siciliana (sentenze n. 328 e n. 114 del 2011, n. 221 del 2010).

Il ricorrente, infatti, nel corpo dell'atto ha chiaramente invocato tale ultimo parametro, che, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta ai limiti delle «leggi costituzionali dello Stato» e «delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano», locuzione, questa, che è stata costantemente intesa da questa Corte come richiamo al rispetto dei «limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali» (sentenza n. 265 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995).

Lo stesso sviluppo argomentativo del ricorso rende evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, parametro che riempie di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, secondo il collaudato iter motivazionale fatto proprio dalla citata giurisprudenza di questa Corte.

Sebbene, poi, nell'indicare i limiti statutari il ricorrente faccia riferimento solo a quelli derivanti dalle «leggi costituzionali dello Stato», il richiamo all'art. 14 dello statuto speciale e alla costante giurisprudenza costituzionale impone di ritenere invocati anche quelli derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dagli obblighi internazionali, che, unitamente ai principi dell'ordinamento giuridico, vincolano anche la potestà legislativa della Regione siciliana.

5. – Nel merito, le questioni sono fondate.

La legge della Regione siciliana n. 12 del 2011 ha recepito il codice dei contratti del 2006, fatta eccezione per talune norme dichiarate non applicabili, e ha dettato una disciplina in parte derogatoria e in parte integrativa di quella statale.

L'impugnato art. 1 della legge della Regione siciliana n. 14 del 2015 ha poi disposto, fino al termine di cui all'art. 253, comma 20-*bis*, del codice dei contratti – all'inizio fissato al 31 dicembre 2013, in seguito più volte modificato dal legislatore statale e da ultimo stabilito nel 31 luglio 2016, ad opera dell'art. 7, comma 2, lettera *b-bis*), del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni,

dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21 –, la sostituzione del comma 6 dell'art. 19 (rubricato «Criteri di aggiudicazione») della legge n. 12 del 2011 e l'introduzione di tre nuovi commi (dal 6-*bis* al 6-*quater*).

Il comma 6 sostituito prevedeva, per gli appalti non transfrontalieri (individuati al precedente comma 5) da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, la possibilità di inserire nel bando di gara la clausola di esclusione automatica delle offerte che presentassero una percentuale di ribasso pari o inferiore alla soglia di anomalia fissata dall'art. 86, comma 1, del codice dei contratti, nella «media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media».

Il comma 6 riformulato, invece, con riferimento agli stessi appalti non transfrontalieri, sostituisce tale soglia con quella indicata dal successivo comma 6-*bis*, ai sensi del quale: «La soglia di anomalia è individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementata o decrementata percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi. L'incremento o il decremento è stabilito in base alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi, rispettivamente se pari o dispari. Nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all'offerta di minor ribasso ammessa, la gara è aggiudicata a quest'ultima. Per la determinazione della media, in caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso, queste ultime sono computate una sola volta [...]».

Il successivo comma 6-*ter* recita: «Le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell'offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica di congruità dell'offerta».

Il comma 6-*quater* stabilisce, infine, che «Con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere».

5.1. – La disciplina regionale in esame, dunque, si differenzia da quella codicistica, in primo luogo, in punto di individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia (artt. 122, comma 9, e 124, comma 8, che rinviano all'art. 86), affidata ad un diverso criterio matematico (commi 6 e 6-*bis*).

5.2. – Egualmente difforme è la previsione dell'obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell'offerta, qualora quest'ultima pre-

senti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia (comma 6-ter).

Tale obbligo, infatti, era imposto dall'art. 86, comma 5, del codice dei contratti, ma è stato in seguito eliminato dall'art. 4-*quater*, comma 1, lettera b), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

5.3. – Non conforme alla disciplina nazionale è anche la disposizione del comma 6-*quater*.

Mentre il codice, infatti, fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti, la disposizione regionale impugnata demanda a un decreto assessoriale l'individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell'offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere).

Alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, dunque, le disposizioni impuginate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici.

6. – Resta da aggiungere che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impuginate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal codice dei contratti pubblici (sentenza n. 114 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*, della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

* * *

Sentenza n. 285/2016 (Pres. Grossi; Red. Prosperetti)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 22 dicembre 2014, il Consiglio di Stato, in funzione di giudice di appello, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), introdotto dall'art. 45 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali).

2. – La legge reg. Puglia n. 12 del 1995, all'art. 14, comma 2-*bis*, prevede che «Il ricovero e la custodia dei cani sono assicurati dai comuni mediante apposite strutture; la gestione è esercitata in proprio o affidata in concessione, previa formale convenzione, alle associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'albo regionale depositato presso l'Assessorato alle politiche della salute», riservando quindi il ricovero e la custodia dei cani esclusivamente alle associazioni protezionistiche o animaliste che abbiano ottenuto l'iscrizione all'albo regionale.

La norma statale di riferimento (art. 4, comma 1, della legge 14 agosto 1991, n. 281, recante «Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo») prevede, invece, che «I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti», consentendo quindi non solo alle associazioni animaliste la gestione dei canili ma anche ad altri soggetti privati, a condizione che siano in grado di garantire la presenza di volontari delle associazioni animaliste e zoofile.

L'ordinanza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ha rimesso la questione di costituzionalità essenzialmente sotto il profilo della violazione della tutela della concorrenza *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

In subordine, il giudice *a quo* ritiene che, laddove la detta disposizione venga, invece, ricondotta alla materia della tutela della salute o dell'ambiente, debba, comunque, ritenersi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio fondamentale della legislazione statale posto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991, ovvero con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La difesa della Regione Puglia ha sostenuto la manifesta infondatezza della

questione rivendicando la possibilità di riservare alle associazioni protezionistiche il ricovero degli animali, essendo tale attività ricompresa nel principio di utilità sociale che può quindi costituire un limite all'iniziativa economica privata; laddove un'attività di impresa, che mira al profitto, difficilmente è conciliabile con la finalità di assicurare al meglio la vita degli animali ricoverati.

3. – La questione è fondata.

4. – La giurisprudenza costituzionale che si è occupata «della legittimità di disposizioni regionali in tema di “tutela della concorrenza” ha costantemente sottolineato – stante il carattere “finalistico” della stessa – la “trasversalità” che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per essa di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia “commercio” [...]. Infatti, la materia “tutela della concorrenza” non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere “finalistico”, anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (sentenza n. 291 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 299 del 2012).

Nel caso in questione, quindi, la disposizione regionale censurata, pur rientrando nella disciplina dettata in tema di animali di affezione e di prevenzione del randagismo, appare riconducibile, per il suo specifico contenuto e le finalità perseguite, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto misura volta, in concreto, a limitare la promozione del principio della concorrenza nel settore dell'affidamento in concessione dei canili e dei gattili.

5. – La giurisprudenza di questa Corte è costante, infatti, nell'affermare che laddove la materia «tutela della concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., interferisca «con materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare solo discipline con “effetti pro-concorrenziali”, purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007)» (sentenza n. 97 del 2014).

Analogamente, la sentenza di questa Corte n. 165 del 2014, sempre con riferimento al tema della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ha evidenziato che «L'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente

nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie».

A fronte della costante giurisprudenza di questa Corte, nessun concreto rilievo può, invece, attribuirsi all'argomentazione formulata dalla Regione Puglia, secondo cui la norma regionale troverebbe giustificazione nel limite dell'utilità sociale, posto all'iniziativa economica privata dal comma secondo dell'art. 41 Cost., e rappresentata, nel caso in questione, dall'esigenza di garantire il migliore trattamento possibile degli animali.

L'argomento in esame, non considera, infatti, che l'art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991 si fa già carico di tale esigenza, imponendo ai soggetti privati di garantire la presenza, nella loro struttura, di volontari delle associazioni animaliste e zoofile, allo scopo evidente di contemperare l'esigenza di non sottrarre alle regole di mercato l'affidamento dei canili e dei gattili, in una prospettiva di economicità ed efficienza della loro gestione, con quella di assicurare il coinvolgimento in tali attività di soggetti particolarmente sensibili ed esperti nella protezione degli animali.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge reg. Puglia n. 12 del 1995, introdotto dall'art. 45 della legge reg. Puglia n. 4 del 2010, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), nella parte in cui non consente a soggetti privati, che garantiscono la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti, di concorrere all'affidamento di servizi di gestione di canili e gattili.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

* * *

Sentenza n. 39/2020 (Pres. Cartabia; Red. Coraggio)*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007), che inserisce nella legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) l'art. 35-ter.

Quest'ultimo prevede che nelle procedure negoziate sotto soglia, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e che nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale facoltà e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, ai sensi del quale l'inversione dell'apertura delle buste di gara è consentita per le procedure aperte e non anche per quelle negoziate; nonché l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché detta una disciplina difforme da quella dell'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, che prevede la facoltà di inversione per le sole procedure aperte.

2. – Con ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 11 e 18, della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), e ha chiesto di dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 5 e 6, della legge Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, inserendo nell'art. 35-ter della legge reg. Toscana n. 38 del 2007 la previsione che nell'avviso di manifestazione di interesse «è indicato che sono invitati tutti gli operatori economici che hanno manifestato interesse» (comma 1) e sostituendo le parole «nel bando» con quelle «nell'avviso» (comma 2), apporterebbe modifiche del tutto marginali, che reitererebbero la violazione dell'art. 117,

primo e secondo comma, lettera *e*), Cost. denunciata con il ricorso iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018.

L'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, sostituendo l'art. 18, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) – e prevedendo che nel corso dell'incarico dirigenziale il direttore generale e il direttore, per specifiche esigenze organizzative, possano, sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico o assegnarli ad incarico di livello corrispondente, ovvero, con il loro consenso, ad un incarico di differente livello – violerebbe i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 Cost., perché non si conformerebbe agli artt. 19 e 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base ai quali: 1) qualunque modifica dell'incarico conferito non può che avvenire su base consensuale, 2) e la revoca dell'incarico può avere luogo esclusivamente per responsabilità dirigenziale.

L'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, infine, introducendo, nel comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, la lettera *b-bis*) – che prevede, quale ulteriore ipotesi in cui non si effettua il dibattito pubblico regionale sulle opere statali di interesse regionale quella delle «opere nazionali di cui al comma 5, quando il regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato» – violerebbe gli artt. 97 e 118, primo comma, Cost., perché, letto in combinato disposto con i successivi commi 5 e 6, determinerebbe una indebita sovrapposizione della normativa regionale a quella statale, e perché il legislatore regionale non potrebbe prevedere il dibattito pubblico per le opere nazionali, anche se di interesse regionale, per le quali lo Stato lo ha escluso, a pena di un indebito appesantimento ed allungamento dell'attività amministrativa statale.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, i commi 5 e 6 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013 – che disciplinano, rispettivamente, le ipotesi in cui si svolge il dibattito pubblico sulle opere nazionali di interesse regionale e le sue modalità – alla luce della «connessione che li lega alla disposizione» impugnata dovrebbero essere dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

[*omissis*]

4. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 46 del 2018 e dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che hanno, rispettivamente, introdotto e modificato l'art. 35-*ter* della legge reg. Toscana n. 38 del 2007, disciplinante la inversione procedimentale nelle procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor

prezzo, sono fondate sotto il profilo della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.1. – È noto che le disposizioni del codice dei contratti pubblici (prima contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» ed oggi nel d.lgs. n. 50 del 2016: sentenza n. 166 del 2019) regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e che le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008).

Ciò vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), poiché «[l]a distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce [...] utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, "il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06) (sentenza n. 160 del 2009)"» (sentenza n. 184 del 2011).

È poi giurisprudenza costante di questa Corte che alla tutela della concorrenza deve essere ricondotta «l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 28 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 259 del 2013), senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008).

4.2. – Nel caso di specie sussiste la lamentata difformità dalla disciplina statale, sia nella versione originaria del nuovo codice dei contratti pubblici che in quella nel tempo parzialmente modificata con gli interventi recati dal 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.

L'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, infatti, prevede la facoltà di inversione nell'esame della documentazione amministrativa e di quella relativa all'offerta solo nei settori speciali e per le procedure aperte (e a prescindere dal criterio di aggiudicazione prescelto).

L'art. 1, lettera f), numero 4, del d.l. n. 32 del 2019, intervenendo sull'art. 36, comma 5, del codice dei contratti pubblici, aveva introdotto analoga facoltà per tutte le procedure sotto soglia (negoziata e non), ma in sede di conversione

il legislatore – recependo le preoccupazioni espresse dall’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) nel documento di analisi del citato decreto-legge – ha mutato rotta, eliminandola per le gare sotto soglia e contestualmente introducendola nei settori ordinari, e limitatamente alle procedure aperte (quale che sia il criterio di aggiudicazione), a tempo e in via sperimentale (mediante l’estensione a tali settori, sino al 31 dicembre 2020, dell’art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici: così l’art. 1, comma 3, del d.l. n. 32 del 2019, nel testo risultante dalla legge di conversione).

4.3. – Non è corretta, dunque, la tesi della Regione Toscana, secondo cui il codice dei contratti pubblici, prevedendo espressamente l’inversione dell’esame per le procedure aperte, non per questo la escluderebbe per quelle negoziate. Il dato testuale, infatti, è chiaro nel riferire l’inversione esclusivamente alle prime e la stessa ricordata evoluzione normativa dimostra inequivocabilmente l’intenzione del legislatore statale di escluderla per le seconde.

Né in senso contrario può valorizzarsi la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 settembre 2019, n. 6017, invocata dalla Regione resistente nella memoria depositata il 3 gennaio 2020, poiché essa, in realtà, riconosce espressamente l’esistenza di un principio di «sequenzialità» logica e giuridica nell’esame della documentazione amministrativa e di quella relativa all’offerta (nello stesso senso, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 11 giugno 2013, n. 3228), limitandosi piuttosto ad affermare che la sua inversione (a differenza di quella dell’esame della busta tecnica e di quella economica) non sarebbe invalidante la procedura, ma darebbe luogo ad una mera irregolarità (affermazione, questa, peraltro contraddetta da altra giurisprudenza di primo e secondo grado, che dalla violazione di quel principio, posto a presidio dell’imparzialità e della trasparenza dell’azione amministrativa, fa discendere l’annullamento degli atti della procedura: TAR Toscana, sezione seconda, sentenza 29 ottobre 2018, n. 1391; TAR Sardegna, sentenza 14 maggio 2003, n. 605; Consiglio di Stato, sezione seconda, parere 30 aprile 2003, n. 1036; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 27 novembre 2000, n. 6306).

Nemmeno giova alla tesi della Regione resistente l’altra sentenza invocata in memoria (Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 settembre 2019, n. 6013), perché essa (anche a prescindere dal rilievo che non costituisce diritto vivente) non esclude l’esistenza del cennato principio di sequenzialità, ma si limita ad estendere l’ambito temporale della fase di valutazione dei requisiti di ammissione.

5. – In conclusione, la scelta di consentire o meno l’inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale.

[*omissis*]

È evidente, dunque, che il ricorrente ha impugnato la sopravvenuta lettera *b-bis*) del comma 4, in sé non pertinente rispetto all'oggetto delle censure (sentenze n. 194 del 2017 e n. 59 del 2013; ordinanze n. 180 e n. 120 del 2011), per tentare di colpire, per il tramite dell'invocata illegittimità costituzionale in via consequenziale, altre due norme (art. 8, commi 5 e 6, della legge reg. Toscana n. 46 del 2013), il cui termine d'impugnazione, al momento della proposizione del ricorso, era già ampiamente scaduto.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018);

3) – 4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

* * *

Sentenza n. 98/2020 (Pres. Cartabia; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

1. – Nel giudizio in esame il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 10, comma 4, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

La norma impugnata è inserita nel capo II della legge regionale, che disciplina (come risulta dal suo art. 8) le «procedure negoziate per l'affidamento di lavori di cui all'articolo 36 del d.lgs. 50/2016» (cioè, dei contratti di valore inferiore alla soglia comunitaria), e stabilisce che, «[i]n considerazione dell'interesse meramente locale degli interventi, le stazioni appaltanti possono prevedere di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento e in tal caso la procedura informatizzata assicura la presenza delle suddette imprese fra gli operatori economici da consultare».

Secondo il ricorrente, tale norma viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione e gli artt. 30, comma 1, e 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), in quanto la possibilità di riservare la partecipazione alle gare, per una quota non superiore al 50 per cento, «alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale» comporterebbe una «limitazione della concorrenza che non è giustificata da alcuna ragione se non quella – vietata – di attribuire una posizione di privilegio alle imprese del territorio per favorire l'economia regionale».

2. – Il ricorso è fondato.

La norma impugnata è inserita in un capo che «disciplina le modalità di svolgimento delle indagini di mercato e di costituzione e gestione degli elenchi degli operatori economici da consultare nell'ambito delle procedure negoziate per l'affidamento di lavori di cui all'articolo 36 del d.lgs. 50/2016, in applicazione delle linee guida approvate dall'Autorità nazionale anticorruzione» (art. 8 della legge reg. Toscana n. 18 del 2019).

Il citato art. 36 regola, fra l'altro, l'affidamento dei lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, che è fissata – per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni – in euro 5.350.000 (art. 35, commi 1, lettera *a*, e 3 del d.lgs. n. 50 del 2016). A seguito della modifica introdotta dal 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, lo stesso art. 36 prevede che, «salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie», le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori «mediante la procedura negoziata di cui all'articolo 63» in due ipotesi: quello dei lavori di importo compreso fra 150.000 euro e 350.000 euro e quello dei lavori di importo compreso fra 350.000 euro e 1.000.000 di euro. In entrambi i casi è richiesta la previa consultazione di almeno dieci o, rispettivamente, quindici operatori economici, ove esistenti, «nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici». L'avviso «sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati». L'art. 63 disciplina la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.

Le procedure di affidamento dei contratti sotto soglia sono poi regolate dalle Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), adottate con delibera 26 ottobre 2016, n. 1097, in attuazione del previgente art. 36, comma 7, cod. contratti pubblici. In base alle Linee guida, la procedura «prende avvio con la determina a contrarre ovvero con atto a essa equivalente secondo l'ordinamento della singola stazione appaltante». Successivamente la procedura «si articola in tre fasi: a) svolgimento di indagini di mercato o consultazione di elenchi per la selezione di operatori economici da invitare al confronto competitivo; b) confronto competitivo tra gli operatori economici selezionati e

invitati e scelta dell'affidatario; c) stipulazione del contratto» (punti 4.2 e 4.3). Nell'avviso di indagine di mercato la stazione appaltante si può riservare la facoltà di selezionare i soggetti da invitare mediante sorteggio (punti 4.1.5 e 4.2.3). Il vigente art. 216, comma 27-*octies*, cod. contratti pubblici prevede l'adozione di un regolamento governativo ma stabilisce che «le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli [...] 36, comma 7, [...] rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma».

3. – Così tratteggiato il contesto normativo in cui si inserisce la norma impugnata, è opportuno precisare la sua esatta portata, anche alla luce di alcune affermazioni del ricorrente.

Per un verso infatti la disposizione non fissa un requisito di accesso alle procedure negoziate, sicché non si può dire che essa escluda a priori le imprese non toscane dalla partecipazione agli appalti in questione, essendo la riserva di partecipazione (che le stazioni appaltanti possono prevedere) limitata al massimo al 50 per cento delle imprese invitate al confronto competitivo.

Per altro verso non è nemmeno esatto dire che essa richiede in via alternativa la sede legale o la sede operativa nel territorio regionale: la disposizione utilizza la congiunzione «e», né ci sono ragioni logiche che portino a superarne la lettera. Dalla possibile riserva di partecipazione sono dunque escluse le micro, piccole e medie imprese che hanno solo una delle due sedi nel territorio regionale.

Inoltre, poiché la norma impugnata precisa che si tratta di una possibile riserva della «partecipazione», si deve ritenere che il suo oggetto si collochi nel secondo passaggio della procedura sopra ricordata, cioè nella fase dell'invito a presentare un'offerta, dopo lo svolgimento della consultazione degli operatori economici. In virtù della disposizione censurata, la stazione appaltante può prevedere che un certo numero di offerte (non più del 50 per cento) debba provenire da micro, piccole e medie imprese toscane, e può così svincolarsi dal rispetto dei criteri generali previsti per la selezione delle imprese da invitare. In altri termini, la norma impugnata può giustificare l'invito di imprese toscane che dovrebbero essere escluse a favore di imprese non toscane, in quanto – in ipotesi – maggiormente qualificate sulla base dei criteri stessi.

4. – Così precisata la portata della disposizione impugnata, essa risulta costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È opportuno ricordare che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, «le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020). Ciò vale «anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del

2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), [...] senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020).

Occorre ricordare inoltre che, in tale contesto, questa Corte ha più volte dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali di protezione delle imprese locali, sia nel settore degli appalti pubblici (sentenze n. 28 del 2013 e n. 440 del 2006) sia in altri ambiti (ad esempio, sentenze n. 221 e n. 83 del 2018 e n. 190 del 2014).

La norma impugnata disciplina in generale una fase della procedura negoziata di affidamento dei lavori pubblici sotto soglia ed è dunque riconducibile all'ambito materiale delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, che, in quanto attinenti alla «tutela della concorrenza», sono riservate alla competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 28 del 2013).

Considerata nel suo contenuto, poi, la norma censurata prevede la possibilità di riservare un trattamento di favore per le micro, piccole e medie imprese radicate nel territorio toscano e, dunque, anche sotto questo profilo è di ostacolo alla concorrenza, in quanto, consentendo una riserva di partecipazione, altera la par condicio fra gli operatori economici interessati all'appalto.

La norma impugnata, in effetti, contrasta con entrambi i parametri interposti invocati dal ricorrente: con l'art. 30, comma 1, cod. contratti pubblici perché viola i principi di libera concorrenza e non discriminazione in esso sanciti, e con l'art. 36, comma 2, dello stesso codice perché introduce una possibile riserva di partecipazione (a favore delle micro, piccole e medie imprese locali) non consentita dalla legge statale.

Gli argomenti difensivi spesi dalla Regione non risultano idonei a mutare tali conclusioni. La resistente ha sottolineato la necessità di ricorrere al sorteggio per individuare gli operatori da invitare e ha ricordato le contestazioni a tale metodo di selezione da parte degli operatori stessi; ha invocato il «*favor participationis* per le microimprese, le piccole e le medie imprese»; ha rilevato che la riserva sarebbe «aggiuntiva rispetto alla quota minima di partecipazione prevista dall'art. 36» cod. contratti pubblici. Nessuna di queste considerazioni, tuttavia, risulta idonea a giustificare una norma che, come quella impugnata, non è diretta a favorire le micro, piccole e medie imprese tout court, quanto invece le «micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale», nel perseguimento di un obiettivo che altera la concorrenza in contrasto con quanto previsto dalla normativa statale in materia, come sopra illustrato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e

per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2020.

* * *

Sentenza n. 16/2021 (Pres. Coraggio; Red. Zanon)

Considerato in diritto

1. – Nel presente giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna, tra gli altri, l'art. 4, comma 1, primo periodo, della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), nella parte in cui stabilisce l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo nei casi in cui l'affidamento degli appalti di lavori d'importo pari o inferiore alla soglia comunitaria avvenga con procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo.

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, poiché interverrebbe in materia di procedure, selezione e criteri di aggiudicazione di gare pubbliche e si porrebbe in contrasto con quanto previsto dagli artt. 95 e 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che demanderebbero alle singole stazioni appaltanti l'individuazione del criterio da utilizzare.

È impugnato anche l'art. 4, comma 1, a partire dal secondo periodo, e comma 2 della medesima legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, nella parte in cui prescriverebbe le modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte. Tale porzione normativa violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché a sua volta interverrebbe in materia di procedure, selezione e criteri di aggiudicazione di gare pubbliche, dettando una disciplina diversa da quella contenuta nell'art. 97, commi 2, 2-*bis* e 2-*ter*, del d.lgs. n. 50 del 2016 (di seguito: codice dei contratti pubblici).

È infine censurato anche l'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, nella parte in cui proroga di 36 mesi i contratti di affidamento provvisorio dei servizi di trasporto pubblico locale di cui all'art. 27 della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie). Così disponendo, la norma regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché introdurrebbe una disciplina in contrasto con quanto sancito dagli artt. 5 e 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di

passaggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Tale disposizione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia della tutela della concorrenza, poiché, a causa della prevista proroga, la disposizione non contemplerebbe l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, come invece richiederebbe la vigente disciplina in materia.

Infine, l'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 violerebbe anche l'art. 17, lettera *a*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, poiché eccederebbe dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana in materia di «trasporti regionali».

[*omissis*]

4. – Passando al merito, è fondata, in primo luogo, la questione relativa all'art. 4, comma 1, primo periodo, della legge della Regione Siciliana n. 13 del 2019, a tenore del quale, nel territorio regionale «le stazioni appaltanti sono tenute ad utilizzare il criterio del minor prezzo, per gli appalti di lavori d'importo pari o inferiore alla soglia comunitaria, quando l'affidamento degli stessi avviene con procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo».

Per l'aggiudicazione degli appalti di lavori, la disposizione regionale introduce, in capo alle stazioni appaltanti, un vero e proprio vincolo all'utilizzo del criterio del minor prezzo.

Già durante i lavori preparatori della legge regionale ora impugnata, in più occasioni, nell'Assemblea regionale siciliana, sono stati sollevati dubbi sulla conformità a Costituzione della previsione che sarebbe poi divenuta, all'esito dell'approvazione, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 (sedute del 19 giugno e del 10 luglio 2019).

In effetti, tale previsione statuisce in difformità da quanto prevede il codice dei contratti pubblici, che demanda alle singole stazioni appaltanti l'individuazione del criterio da utilizzare. Nel disciplinare l'aggiudicazione dei contratti sotto soglia, il suddetto codice, a seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge cosiddetto “sblocca cantieri” – 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, in legge 14 giugno 2019, n. 55 – prevede attualmente, all'art. 36, comma 9-*bis*, che, «[f]atto salvo quanto previsto all'articolo 95, comma 3, le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti di cui al presente articolo sulla base del criterio del minor prezzo ovvero sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

Anche l'art. 95, comma 2, del medesimo codice prevede che «le stazioni appaltanti [...] procedono all'aggiudicazione degli appalti [...] sulla base del

criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96».

Ne risulta che, per gli appalti di lavori, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019, i due criteri (quello dell'offerta più vantaggiosa e quello del minor prezzo) sono alternativi senza vincoli, e la scelta è appunto rimessa alla stazione appaltante, fatti salvi casi specifici in cui è mantenuto il primato del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Non coglie perciò nel segno l'argomento della Regione Siciliana, secondo cui il comma 1 dell'art. 4 impugnato riprodurrebbe il contenuto dell'art. 95, comma 4, lettera *a*), del codice dei contratti pubblici, nella formulazione antecedente alla riforma operata dal d.l. n. 32 del 2019.

In disparte l'osservazione che si tratterebbe di una novazione della fonte, comunque preclusa al legislatore regionale in un ambito materiale di competenza esclusiva statale – e dovendosi sottolineare, in ogni caso, che la previsione regionale non è esattamente riproduttiva di quella statale precedente – questa Corte deve evidentemente condurre il raffronto con la normativa statale vigente, che tale era, del resto, quando è stata approvata la legge regionale in esame: ed è la stessa difesa regionale a riconoscere che la previsione censurata incide «sulla scelta delle stazioni appaltanti».

Questa circostanza è sufficiente a determinare il contrasto con la disciplina statale, contrasto che non vien meno pur se si ammetta – secondo quanto sottolinea la Regione – che l'art. 36 del codice dei contratti pubblici attualmente vigente non preclude il ricorso all'utilizzo del criterio del minor prezzo: come è ovvio che sia, giacché la disciplina statale, a differenza di quella regionale, affida e non impone alle stazioni appaltanti la scelta del criterio da utilizzare.

In tema di aggiudicazione di lavori pubblici, il legislatore regionale ha pertanto introdotto una normativa che invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», adottando previsioni in contrasto con quelle del codice dei contratti pubblici.

È, in definitiva, palese la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (di recente, sentenze n. 98 e n. 39 del 2020).

Infine, questo orientamento vale «anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007)» (così, ancora, sentenze n. 98 e n. 39 del 2020).

5. – Per le stesse ragioni ora evidenziate, è fondata anche la seconda censura

che l'Avvocatura generale dello Stato muove all'art. 4, comma 1 (dal secondo periodo in poi), e comma 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Essa si appunta su quello che il ricorrente definisce un metodo di calcolo della soglia di «anomalìa» delle offerte difforme da quello previsto dal codice dei contratti pubblici, con conseguente invasione dell'ambito riservato alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tali previsioni detterebbero, infatti, una «disciplina del metodo di calcolo della soglia di anomalìa delle offerte contrastante con la disciplina di cui all'articolo 97, commi 2 e 2-*bis*, e 2-*ter* del d.lgs. n. 50/2016». In particolare, l'Avvocatura evidenzia come il comma 2-*ter* del citato art. 97 attribuisca allo «Stato-Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la facoltà di “procedere con decreto alla rideterminazione delle modalità di calcolo per l'individuazione della soglia di anomalìa”, al fine di non rendere nel tempo predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo» della soglia stessa.

In effetti, nel codice dei contratti pubblici, l'art. 97 è dedicato alle «offerte [...] anormalmente basse», ovvero a quelle offerte che, non garantendo un profitto adeguato all'imprenditore, si presume conducano all'esecuzione non corretta dei lavori appaltati. La disposizione detta diverse modalità di calcolo di tale soglia, a seconda che il numero delle offerte sia pari o superiore a quindici (comma 2), o inferiore a quindici (comma 2-*bis*). Vi è poi una norma di chiusura secondo cui, «[a]l fine di non rendere nel tempo predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo della soglia di anomalìa, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può procedere con decreto alla rideterminazione delle modalità di calcolo per l'individuazione della soglia di anomalìa» (comma 2-*ter*).

Per vero, rispetto al contenuto delle censure, è da precisare che le previsioni regionali disegnano solo indirettamente una «soglia di anomalìa», attraverso un peculiare meccanismo, per cui la gara deve essere aggiudicata all'offerta che eguaglia la soglia – calcolata secondo le regole introdotte dalle stesse disposizioni impugnate – o che più vi si avvicina per difetto. Secondo quanto si legge nei lavori preparatori (seduta dell'Assemblea regionale siciliana dell'11 giugno 2019) e negli stessi atti difensivi regionali, le previsioni censurate perseguirebbero l'analogo scopo delle (peraltro difformi) previsioni statali, e sarebbero pertanto volte a evitare il verificarsi di ribassi eccessivi.

Conta, in ogni caso, che le prime delineano un meccanismo di individuazione della soglia, nonché di calcolo ed esclusione delle offerte anomale, diverso da quello previsto nel codice dei contratti pubblici. Quest'ultimo dispone infatti, all'art. 97, commi 2 e 2-*bis*, che, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, al fine di valutare la congruità delle offerte, la soglia di anomalìa sia determinata con modalità di calcolo che variano a seconda che il numero delle offerte ammesse sia superiore (o pari) o inferiore a quindici; e prevede, altresì, che in presenza di offerte contenenti un ribasso pari o superiore

alla citata soglia le stazioni appaltanti ne chiedano e ottengano giustificazione da parte degli operatori economici. Qualora tale giustificazione non sia sufficiente a spiegare «il basso livello di prezzi o di costi proposti», l'offerta anomala deve essere esclusa.

In definitiva, rileva qui che il legislatore siciliano – come del resto si evince dagli stessi argomenti addotti dalla difesa regionale, che ragiona espressamente della disposizione in esame come di un «correttivo» alla norma statale – abbia adottato previsioni che introducono un criterio alternativo di aggiudicazione dei lavori sotto soglia, nonché di verifica della anomalia delle offerte.

Ciò, all'evidenza, alla luce della giurisprudenza costituzionale più sopra richiamata, determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6. – È, infine, fondata anche la terza censura, relativa all'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Tale disposizione, al fine di garantire la continuità dei servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri su strade di interesse regionale e locale, dispone al comma 1 la proroga per un triennio dei contratti di affidamento relativi ai servizi in parola e stabilisce, al comma 2, che il Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti apporti le conseguenti modifiche ai contratti in essere, allo scopo di adeguarne gli importi ai corrispondenti stanziamenti di bilancio.

Anche la norma in esame viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, non contemplando l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, si pone in contrasto con la disciplina statale vigente nella materia «tutela della concorrenza».

La giurisprudenza costituzionale ha infatti sempre ascripto a tale materia qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006).

Anche per le concessioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali vale, dunque, quanto questa Corte, da ultimo con la sentenza n. 10 del 2021, ha più volte stabilito in tema di concessioni di beni demaniali, e cioè che «discipline regionali che preved[ono] meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni» sono da ritenersi invasive della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che «rappresenta sotto

questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali».

D'altronde l'art. 17, comma 1, lettera *a*), dello statuto della regione Siciliana, le attribuisce la competenza legislativa concorrente in materia di «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» nel rispetto «dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

Infatti, la riconducibilità delle disposizioni che prorogano i servizi di trasporto pubblico locale alla materia di competenza esclusiva statale della «tutela della concorrenza» comporta – in ragione della natura trasversale della stessa (*ex plurimis*, sentenza n. 109 del 2018) – che in tale ambito le Regioni, anche a statuto speciale, non abbiano spazio di intervento.

D'altra parte, anche l'art. 7 del decreto legislativo 11 settembre 2000, n. 296 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di comunicazioni e trasporti) – pure richiamato dalla difesa della Regione – che ha introdotto un nuovo art. 4-*ter* nel decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti), sancisce che «[l]a scelta del gestore del servizio di trasporto pubblico di interesse regionale e locale avviene mediante il ricorso alle procedure concorsuali in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi».

Né, infine, sposta i termini della questione l'entrata in vigore dell'art. 92, comma 4-*ter*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, anch'esso richiamato dalla difesa regionale. Tale disposizione ha previsto che, «[f]ino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza».

L'entrata in vigore di questa disciplina, lungi dal recar vantaggio alla tesi della non fondatezza della censura ora in esame, dimostra, semmai, come sia solo il legislatore statale ad avere – in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. – la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico.

Parimenti coinvolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale è, infine, il comma 2 dell'art. 13, pure impugnato, che, in connessione al contenuto del comma 1, si limita ad autorizzare il Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad apportare le opportune modifiche ai contratti già in essere.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale');

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2021.

* * *

Sentenza n. 31/2021 (Pres. Coraggio; Red. Amato)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al numero 19 del registro ricorsi 2020, ha impugnato gli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche).

1.1. – Tali disposizioni definiscono i prodotti a chilometro zero e da filiera corta, rispettivamente individuati in quelli provenienti da attività produttive o di trasformazione o manipolazione effettuate nei confini amministrativi regionali e nei prodotti provenienti da una filiera produttiva costituita al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante. Il regime previsto per tali prodotti viene esteso a quelli regolati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate, ove conformi ai medesimi requisiti (art. 2).

Al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti in questione la Regione finanzia – stanziando le relative somme per le annualità 2020 e 2021 (art. 4) – progetti pilota, presentati, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, sia da soggetti pubblici appaltanti che aggiudicano servizi di refezione collettiva scolastica, sia da soggetti che erogano il servizio di refezione collettiva scolastica direttamente o mediante società a partecipazione pubblica affidatarie. Tali progetti sono volti a garantire la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta e a garantire altresì un'iniziativa d'informazione e sensibilizzazione almeno dei fruitori della refezione scolastica (art. 3).

2. – Secondo lo Stato le disposizioni impugnite lederebbero il primo comma dell'art. 117 della Costituzione – in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 – e il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, nonché l'art. 120 Cost.

2.1. – In primo luogo, la previsione di criteri prioritari per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva a soggetti che utilizzino prodotti agroalimentari da filiera corta e a chilometro zero di origine regionale costituirebbe una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 e non giustificata dall'art. 36 TFUE, che fa salve le ragioni di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali». Infatti, la mera origine regionale dei beni non garantirebbe che gli stessi siano realmente a chilometro zero e che il loro trasporto abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente. In ogni caso, tale preferenza si risolverebbe in un immediato ostacolo alla libera circolazione tra le Regioni dei prodotti privi degli indicati requisiti e delle imprese e dei lavoratori che intendano operare nei servizi della refezione collettiva scolastica.

2.2. – Le misure in questione, in secondo luogo, detterebbero un criterio che altera la concorrenza, risolvendosi in un *favor* per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale, senza che possa invocarsi quanto previsto dall'art. 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Infatti, sebbene tale disposizione consenta d'inserire nei bandi adottati dalle amministrazioni aggiudicatrici un maggiore punteggio per le offerte che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero, nell'intervento legislativo regionale difetterebbero siffatti presupposti giustificativi.

[*omissis*]

4. – Nel merito le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno delle competenze legislative tra Stato e Regioni assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle doglianze concernenti la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2017, n. 209 del 2013, n. 219 del 2012, n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008).

In riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost., le questioni sono fondate.

4.1. – La valorizzazione dei prodotti “a chilometro zero” e da “filiera corta” – con cui sono comunemente intesi, rispettivamente, i prodotti per i quali vi sia una breve distanza tra il luogo di produzione e quello di consumo e quelli che abbiano subito un limitato passaggio d'intermediari tra produttore e consumatore finale – trova oggi un crescente riscontro nell'ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo, al fine di promuovere il consumo di alimenti a ridotto impatto ambientale.

Così, ad esempio, l'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la

riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni) attribuisce, nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di alimenti destinati alla ristorazione collettiva, un titolo preferenziale per l'utilizzo dei prodotti «a filiera corta» e a «chilometro utile». I primi sono individuati nei prodotti provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici; i secondi nei prodotti provenienti da un luogo di produzione, di coltivazione o di allevamento della materia prima situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita, nonché in quelli per cui è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti dalla produzione al consumo finale.

Similmente, il codice dei contratti pubblici, all'art. 95, comma 13, stabilisce che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, i bandi di gara possano prevedere un maggiore punteggio per l'offerta di beni, lavori o servizi con minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Inoltre, il successivo art. 144, comma 1, prevede che, nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, la valutazione dell'offerta tiene conto, in particolare, dei prodotti provenienti da sistemi di filiera corta.

In attuazione di tali disposizioni, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 marzo 2020 (Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari) definisce, nell'Allegato 1, filiera corta «sia la vendita diretta tra produttore primario o associazioni di produttori primari e centro di preparazione del pasto, sia la vendita tra l'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore primario e centro di preparazione del pasto e purché la piattaforma sia collocata entro il Km 0 (o chilometro utile, nel caso dei piccoli comuni)». Per chilometro zero, invece, s'intende «una distanza tra terreno coltivato/sito dell'allevamento e centro di cottura, o interno o esterno, di 200 Km» (nel caso dei piccoli comuni 70 Km). L'utilizzo di tali prodotti costituisce, appunto, un criterio premiale che deve essere attribuito dalla stazione appaltante.

Con particolare riferimento alla refezione scolastica, infine, le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, approvate dalla Conferenza unificata il 29 aprile 2010, stabiliscono che, nella valutazione della qualità dell'offerta per l'affidamento del servizio, possa tenersi conto dell'uso degli alimenti a filiera corta, cioè che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola, attribuendo punteggi diversi e premiando i prodotti locali.

4.2. – Pertanto, sebbene possa senz'altro affermarsi che l'ordinamento consente, al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti da filiera corta o a chilometro zero, la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, ciò non comporta la possibilità per le

Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all'interno dei confini regionali.

Come già chiarito da questa Corte, infatti, le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – che riflette la definizione operante in ambito comunitario – nella specie alla concorrenza «per il mercato» (*ex multis*, sentenze n. 166 del 2019, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In tal senso, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (sentenza n. 209 del 2013); il che si risolve altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci ai sensi, sia dell'art. 120 Cost., sia del diritto europeo (sentenza n. 292 del 2013).

4.3. – Ciò precisato, l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 75 del 2019 non regola direttamente un criterio premiale nell'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva, bensì la predisposizione di progetti pilota, presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione (art. 4), che devono garantire la fornitura di pasti con l'utilizzo di almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta.

Tali progetti, sia che il servizio di refezione collettiva scolastica venga affidato tramite procedure di aggiudicazione, sia che, invece, le stazioni appaltanti provvedano all'erogazione direttamente o tramite società in house, in quanto progetti pilota, hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per siffatto servizio. E i caratteri qui incentivati incidono negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale.

Nella specie, l'art. 2, comma 1, definisce a «chilometro zero» i prodotti agricoli, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura e quelli alimentari per i quali la produzione e trasformazione avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana, nonché quelli provenienti da punti di sbarco situati in Toscana e catturati da imbarcazioni iscritte nel registro delle imprese di pesca dei compartimenti marittimi regionali, ovvero provenienti da impianti collocati nelle acque costiere regionali. Per quanto concerne i prodotti da filiera corta, invece, il successivo comma 2 individua gli stessi in quelli che provengano da filiere produttive caratterizzate al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante.

Tali definizioni non si collegano, in quanto tali, a un criterio di prossimità tra produzione e vendita, né a un trasporto delle merci breve o con una bassa

emissione di sostanze inquinanti, ma fanno una selezione in base al collegamento con il territorio regionale.

Infatti, il chilometro zero è delineato, in difformità da quanto previsto dalla sopra ricordata normativa statale, solo in base alla produzione e trasformazione del prodotto all'interno della Regione Toscana, escludendo così le aree di prossimità extra-regionali, che ben potrebbero offrire prodotti con analoghe caratteristiche e che comportino persino una minore distanza tra produzione e consumo. La qual cosa non trova corrispondenza neppure nella disciplina vigente in altre Regioni, come invece asserito dalla difesa regionale, salvo il caso delle norme dichiarate appunto costituzionalmente illegittime dalle ricordate sentenze n. 292 e n. 209 del 2013.

Riguardo alla filiera corta, invece, da un lato, il riferimento a un unico intermediario non esclude che il trasporto da lui effettuato copra una distanza maggiore di quella di due intermediari che operino in un territorio ristretto, e produca così effetti ambientali nocivi; dall'altro lato, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame, i progetti pilota devono garantire pasti preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta, con un'espressione che rende comunque imprescindibile il legame con il territorio regionale, insito nella definizione di chilometro zero recata dalle disposizioni impugnate.

Tale legame, pertanto, non consente di riscontrare quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali per l'utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta.

Il legislatore toscano, in conclusione, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio – di per sé non illegittimo e, non a caso, non censurato dallo Stato – realizza siffatto obiettivo favorendo i prodotti e i produttori regionali, con una evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di diversa provenienza.

5. – La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve estendersi anche all'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019 – che si limita a far rientrare i prodotti a denominazione protetta o a marchio tutelato (oggetto, tra l'altro, di specifiche disposizioni di diritto europeo), ove ne rispettino i requisiti, nelle definizioni di chilometro zero e filiera corta – in virtù del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale con le censurate disposizioni della medesima legge (sentenza n. 34 del 2012), in assenza di cui l'art. 2, comma 3, resta privo di autonoma portata normativa (sentenze n. 217 del 2015 e n. 141 del 2010).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche);

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2021.

* * *

Sentenza n. 38/2021 (Pres. Coraggio; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)», con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020. La disposizione stabilisce che «[a]l comma 3 dell'articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), penultimo periodo, l'espressione "1° settembre 2017" è sostituita dall'espressione "31 dicembre 2020."».

Per effetto di tale modifica, l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), dispone quanto segue: «3. La Regione, entro il 30 giugno 2016, convoca la Conferenza di servizi con gli enti locali e propone il progetto di aggregazione dei servizi urbani dei comuni, di cui al comma 1 dell'articolo 35 della legge regionale n. 11/2014, con i rispettivi comuni limitrofi. Gli ambiti territoriali così definiti devono dotarsi di una nuova rete integrata dei servizi, minimi di trasporto, definendo il costo da porre a base di gara. La Giunta regionale approva, ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, la nuova rete dei trasporti urbani dei Comuni aggregati e il costo, entro il 31 agosto 2016. Nel caso in cui non sia possibile raggiungere un'intesa fra Comuni limitrofi per la gestione associata dei servizi di trasporto, i Comuni di cui all'articolo 35, comma 1, della legge regionale 18 aprile 2014, n. 11, sono autorizzati ad effettuare la gara ad evidenza pubblica anche solo per i servizi di ambito comunale. I Comuni, in forma singola o associata, sono obbligati ad effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara entro il 31 dicembre 2020. In caso di inadempimento, il contributo regionale è sospeso fino alla pubblicazione del bando».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, differendo al 31 dicembre 2020 il termine precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo

all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e, dunque, confermando la «validità dei contratti di servizio in essere» fino al 31 dicembre 2020, violerebbe, per un verso, l'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, in base all'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, la data del 3 dicembre 2019 costituirebbe il termine ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall'art. 5 del medesimo regolamento, cioè per affidare il servizio del trasporto pubblico locale con una procedura di gara; per altro verso, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in base alla giurisprudenza costituzionale secondo cui «la materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale rientra nella sfera di esclusiva competenza statale relativa alla tutela della concorrenza».

2. – Con il ricorso iscritto al n. 32 reg. ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)». La disposizione stabilisce che «[a]ll'articolo 15 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma: “6. Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti.”».

Secondo il ricorrente, tale disposizione, prorogando di fatto gli attuali affidamenti, in collegamento con la norma impugnata con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020, violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), Cost., per le stesse ragioni già esposte nel primo ricorso.

[*omissis*]

4.1. – Venendo al merito, la questione relativa al riparto interno di competenza tra Stato e regioni presenta carattere prioritario, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quella diretta a denunciare la violazione dei vincoli europei, che investe il contenuto della scelta legislativa (sentenza n. 114 del 2017), e va quindi trattata per prima.

La questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. è fondata.

È opportuno innanzitutto precisare il significato della disposizione impugnata. Per effetto di essa, l'obbligo per i comuni di «effettuare le procedure previste dalla vigente normativa» e di «pubblicare il bando di gara» va adempiuto entro il 31 dicembre 2020. Ciò significa che, nel periodo intercorrente tra il 17 novembre 2019 (giorno in cui la disposizione impugnata è entrata

in vigore) e il 31 dicembre 2020, erano consentiti affidamenti diretti a soggetti terzi e proroghe di precedenti contratti. E in effetti affidamenti di questo tipo sono avvenuti, come ad esempio nel Comune di Campobasso che, con la delibera 17 aprile 2020, n. 91, della Giunta comunale, ha prorogato il precedente contratto di affidamento del servizio di trasporto pubblico urbano (che scadeva il 18 aprile 2020) dal 19 aprile 2020 al 31 dicembre 2020, espressamente richiamando a proprio fondamento la norma impugnata.

L'interpretazione prospettata dalla Regione – secondo cui il termine del 31 dicembre 2020, introdotto dalla norma impugnata, riguarderebbe solo l'applicazione della sanzione prevista dall'ultimo periodo dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Molise n. 9 del 2015 – non è condivisibile. Tale termine è contenuto nella disposizione relativa all'obbligo di pubblicazione del bando di gara, separata da un punto fermo dalla successiva previsione relativa alla sanzione per il caso di inadempimento. La lettera dell'art. 7, comma 3, smentisce dunque l'ipotesi ermeneutica della Regione; né si può dire che dalla stessa disposizione emerga un'«intenzione del legislatore» (ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile) idonea a mutare il significato desumibile dal suo testo. I lavori preparatori, del resto, confermano che la norma impugnata è stata approvata per spostare il termine per la pubblicazione del bando, come risulta dal resoconto della seduta del Consiglio regionale del 29 ottobre 2019.

Così definito il contenuto della disposizione oggetto di impugnazione, ne deriva il suo contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Consentendo infatti proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi, essa invade la materia della «tutela della concorrenza», riservata allo Stato, creando un ostacolo alla stessa concorrenza.

In precedenti occasioni questa Corte ha già censurato norme regionali analoghe, relative al servizio di trasporto pubblico locale (sentenze n. 16 del 2021, n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006).

Con la sentenza n. 16 del 2021 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma siciliana che prorogava di un triennio gli affidamenti relativi al trasporto pubblico locale di passeggeri su strada. Nella pronuncia questa Corte ha osservato quanto segue: «[l]a giurisprudenza costituzionale ha infatti sempre ascripto a tale materia [tutela della concorrenza] qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal

legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006)».

Nella sentenza n. 2 del 2014, riguardante una norma toscana che reiterava la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi al trasporto pubblico locale su gomma, senza stabilire un termine finale, questa Corte ha rilevato che la norma stessa, pur riguardando il trasporto pubblico locale (materia di competenza regionale residuale), «disciplina [...] modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile [...] alla materia “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato».

Le medesime considerazioni, appena riportate relativamente al settore dei trasporti, si ritrovano anche in altre decisioni riguardanti, sia il più ampio settore dei servizi pubblici locali (sentenze n. 231 del 2020, n. 228 e n. 46 del 2013, n. 29 del 2006), sia le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici in generale (sentenze n. 98 e n. 39 del 2020, n. 285 del 2016), sia altri casi di proroga di concessioni (sentenze n. 233 del 2020 e n. 1 del 2019).

Si può osservare infine che non modifica i termini della questione l'intervenuto art. 92, comma 4-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, secondo cui «[f]ino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza». Per un verso, infatti, la norma regionale impugnata ha consentito la proroga più di cinque mesi prima dell'entrata in vigore del citato *jus superveniens*; per altro verso, come questa Corte ha già rilevato proprio con riferimento all'art. 92, comma 4-ter, del d.l. n. 18 del 2020, «[l]'entrata in vigore di questa disciplina, lungi dal recar vantaggio alla tesi della non fondatezza della censura ora in esame, dimostra, semmai, come sia solo il legislatore statale ad avere – in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico» (sentenza n. 16 del 2021).

4.2. – L'accoglimento della questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. comporta l'assorbimento di quella relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)»;

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2021.

* * *

Sentenza n. 4/2022 (Pres. Coraggio; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale – Collegato), secondo cui, «[f]ino al termine dello stato di emergenza sanitaria di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) e, comunque, fino al 31 dicembre 2020, in considerazione dei motivi imperativi di interesse generale attinenti al raggiungimento di obiettivi di politica sociale e delle relative esigenze, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese, i soggetti aggiudicatori della Regione possono introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte e relativa attribuzione di punteggi, nei confronti degli operatori economici che, in caso di aggiudicazione, per l'esecuzione dell'appalto o della concessione, si impegnano a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale, attribuendo un peso specifico alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti e delle concessioni, in ottemperanza alle esigenze inderogabili di promozione della continuità dei livelli occupazionali e nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea».

La disposizione impugnata violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 3, 49 e seguenti, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130. L'attribuzione di punteggi premiali a coloro che, nel presentare offerte nelle pubbliche gare, si impegnino a utilizzare in misura prevalente la manodopera o il personale di un dato territorio (quello regionale), a scapito della manodopera o il personale di un altro territorio (nazionale o europeo), contrasterebbe con i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza posti dal diritto dell'Unione europea, privilegiando uno o più concorrenti rispetto ad altri in base alla territorialità

della manodopera impiegata e introducendo in tal modo un criterio protezionistico.

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. L'introduzione dei previsti criteri premiali di valutazione delle offerte nelle gare pubbliche contrasterebbe con l'art. 30 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), alla cui stregua le stazioni appaltanti, nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, devono rispettare i principi di libera concorrenza e non discriminazione, non potendo in alcun modo artificiosamente limitare la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici.

[*omissis*]

4. – La questione riferita all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. è fondata.

4.1. – Questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost. «non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa seconda accezione, attraverso la “tutela della concorrenza”, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 137 del 2018).

Sulla scorta di tale nozione di tutela della concorrenza “per il mercato”, questa Corte ha altresì affermato che «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione [...] mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431, n. 401 del 2007, n. 411 del 2008)», sicché tali discipline, in quanto «volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004)» (sentenza n. 186 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 2 del 2014, n. 259 del 2013 e n. 339 del 2011), costituendo esse uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo

uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 39 del 2020, n. 28 del 2014, n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).

L'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020 – attribuendo ai «soggetti aggiudicatori della Regione» il potere di prevedere criteri premiali di valutazione delle offerte a favore degli operatori economici che si impegnino a utilizzare in misura prevalente manodopera o personale a livello regionale – è idoneo a produrre effetti diretti sull'esito delle gare e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici in ordine alla partecipazione alle stesse, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità nel mercato. Dall'introduzione dei detti criteri premiali, infatti, possono derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato regionale dei contratti pubblici.

La disposizione regionale impugnata si pone inoltre in contrasto con l'esigenza di assicurare procedure di evidenza pubblica uniformi su tutto il territorio nazionale, in modo che siano rispettati i principi di libera concorrenza e di non discriminazione ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: codice dei contratti pubblici). Quest'ultima disposizione – assunta dal ricorrente a norma interposta – prevede infatti che, «[n]ell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano [...] i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità» (comma 1) e «non possono limitare in alcun modo artificiosamente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici» (comma 2).

La possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte per far fronte alle ineludibili esigenze sorte dall'emergenza sanitaria è dunque riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016, con riferimento al libero esercizio dell'attività di trasporto), come quelli sottesi al raggiungimento di «obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese», che l'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020 dichiara di perseguire.

Esigenze simili – anche se non collegate all'epidemia in atto, ma riconducibili al più ampio tema dell'uso “strategico” dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali, oltre che di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile, ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi – sono state effettivamente considerate dal legislatore statale, in attuazione di scopi enunciati dalle stesse direttive europee in materia di appalti.

Così, l'art. 1, comma 1, lettera *ddd*), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei

trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), include, tra i principi e i criteri direttivi dettati al Governo per l'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici, la «valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, promozione della continuità dei livelli occupazionali, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea».

Inoltre, il già citato art. 30 del codice dei contratti pubblici, dopo avere affermato che «[l]'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, [...] si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza» (comma 1, primo periodo), precisa che «[i]l principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico» (comma 1, terzo periodo).

Né dall'una, né dall'altra delle richiamate disposizioni è tuttavia possibile trarre argomenti a sostegno della non illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020, assumendo, come prospetta la Regione, che il suo contenuto si porrebbe in linea, nella sostanza, con gli obiettivi sociali perseguiti dal legislatore statale. A parte il rilievo che al legislatore regionale è precluso finanche di riprodurre tali disposizioni, per il divieto di novazione della fonte in un ambito materiale di competenza esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013), è decisivo quanto già rilevato sopra circa la riserva allo Stato della scelta di introdurre ulteriori criteri premiali fondati sull'utilizzo di personale locale. Solo allo Stato spetta infatti la facoltà di adottare, in esito al bilanciamento tra l'interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell'ambito di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009).

Per le stesse ragioni non può essere invocato a sostegno della non fondatezza dell'odierna questione di legittimità costituzionale quanto previsto dall'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, in tema di criteri premiali

di valutazione delle offerte, che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di indicare il «maggiore punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero». È evidente, infatti, l'eterogeneità del fine così perseguito – di tutela della salute e dell'ambiente – rispetto a quello che ispira la norma impugnata, diretta a favorire la “territorialità” del personale impiegato nell'esecuzione del contratto, e in via mediata delle imprese esecutrici, a prescindere dall'impatto della prestazione affidata su diversi interessi, quali fra gli altri la salute o l'ambiente.

5. – Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale – Collegato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 2021.

* * *

Sentenza n. 44/2023 (Pres. Sciarra; Red. Petitti)

Considerato in diritto

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

[*omissis*]

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

Prevedendo un esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, il legislatore regionale avrebbe dettato una «regola di gara» lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza. In particolare, il citato art. 9 contrasterebbe con l'art. 30,

comma 5-*bis*, cod. contratti pubblici, secondo il quale tale ritenuta è operata «[i]n ogni caso» – indipendentemente, quindi, dalla tipologia contrattuale o dalla soglia di rilevanza economica – e può essere svincolata «soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l’approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva».

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

[*omissis*]

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

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

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

3.2.1. – La questione è fondata.

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

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

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

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la nozione di “con-

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

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

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

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

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

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

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

Nel contesto della contrattualistica pubblica, la garanzia della correttezza degli operatori – che deve sussistere lungo l'intera vita della vicenda contrattuale (dalla procedura di selezione fino al compimento dell'esecuzione del contratto) – non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara. In questa prospettiva, le garanzie che assicurano la correttezza degli operatori (nella specie, concernente il profilo contributivo) afferiscono anche alla tutela della concorrenza.

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

Alla luce di ciò, si deve ritenere che l'esonero dalla ritenuta di garanzia operato dalla disposizione impugnata, relativa ai contratti pubblici incidenti sul territorio regionale, non conformandosi alla regola stabilita dalla legge statale

anche in nome della tutela della concorrenza (nell'art. 30, comma 5-*bis*, cod. contratti pubblici) violi l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

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

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

2) – 6) [*omissis*]

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

* * *

Sentenza n. 174/2024 (Pres. Barbera; Red. D'Alberti)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023.

Riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative all'art. 4, comma 1, lettera *a*), nonché all'art. 7, comma 16.

[*omissis*]

3. – Passando all'esame dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, esso ha inserito nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018 il nuovo comma 3-*bis*, secondo cui «[p]er i contratti di cui al comma 1 costituisce requisito di ammissione dell'offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica stessa».

Ad avviso del ricorrente, sarebbero violati l'art. 3, primo comma, lettera *e*), dello statuto reg. Sardegna e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto tale disposizione «non trova riscontro nel codice dei contratti pubblici vigente» di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, superando, di conseguenza, i limiti della competenza legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» e invadendo così la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

La disposizione impugnata violerebbe inoltre il giudicato costituzionale di

cui all'art. 136 Cost., poiché rinvia al comma 1 dell'art. 37 della stessa legge regionale n. 8 del 2018, già dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 166 del 2019.

[*omissis*]

3.2. – Si può ora passare all'esame della censura dell'art. 7, comma 16, sotto il diverso profilo del riparto di competenze.

Il ricorrente lamenta il superamento dei limiti della potestà legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», di cui all'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto reg. Sardegna.

Questi limiti, che derivano dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sarebbero rinvenibili nelle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». È questo, pertanto, il corretto significato da attribuire alla contemporanea evocazione del citato parametro statutario e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.2.1. – La questione è fondata.

Sebbene il ricorrente non indichi espressamente specifiche norme del d.lgs. n. 36 del 2023 limitanti la potestà legislativa regionale, va considerato che la disposizione impugnata ha per oggetto la «offerta tecnica» nelle procedure di aggiudicazione dei contratti di cui al comma 1 dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, vale a dire, come si è visto, nelle procedure di aggiudicazione dei «contratti di appalto e di concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo». Questo ambito oggettivo consente di identificare con certezza le norme statali di riferimento in quelle che, al Titolo V della Parte V del Libro II del d.lgs. n. 36 del 2023 (articoli da 107 a 112), disciplinano «[l]a selezione delle offerte», con particolare riguardo all'art. 108, che, fra l'altro, detta norme sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La disposizione impugnata prevede che, qualora il contratto sia aggiudicato con questo criterio, la componente tecnica dell'offerta deve raggiungere un punteggio minimo, pari al sessanta per cento del tetto massimo stabilito dalla stazione appaltante per la valutazione di tale componente, pena la non ammissione dell'offerta tecnica stessa. Considerato che il raggiungimento del punteggio minimo può essere verificato solo in seguito alla valutazione dell'offerta da parte dei commissari di gara, il legislatore regionale ha introdotto, all'esito di tale valutazione, una causa di esclusione automatica dell'offerta tecnica dalla procedura di affidamento, che non lascia alla stazione appaltante alcun margine per una scelta diversa.

Una simile previsione non è contemplata dall'art. 108 cod. contratti pubblici.

Il comma 4 di tale disposizione prevede che «[i] documenti di gara

stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto», e che, «[i]n particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto». Prevede, inoltre, che «[l]a stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici».

Secondo il successivo comma 7, «[i] documenti di gara [...] indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato».

Il codice dei contratti pubblici è dunque improntato al principio della «autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, che [...] deve correlare l'individuazione, oltre che dei criteri, anche degli elementi di valutazione degli stessi, alla natura, all'oggetto e al contenuto dell'appalto», spettando alla sua discrezionalità «tanto determinare e poi applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere più vantaggioso dell'offerta» (sentenza n. 23 del 2022, con argomenti riferiti all'art. 95, comma 6, del previgente codice dei contratti pubblici, ma estensibili alle analoghe previsioni di cui all'art. 108 del d.lgs. n. 36 del 2023).

Imponendo un inderogabile punteggio minimo dell'offerta tecnica, la disposizione regionale impugnata lede, in definitiva, l'autonomia di scelta della stazione appaltante, alla quale viene preclusa, tra l'altro, una diversa ponderazione dei criteri di valutazione, ove ritenesse di adottare una forcella tra il minimo e il massimo, come è previsto dal citato art. 108, comma 7. Disposizione, quest'ultima, che affida alla stessa stazione appaltante il potere di valutare, volta per volta, l'adequatezza dello scarto, senza stabilirlo in modo fisso.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuate anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011). Ne consegue che le regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme. In particolare, questa Corte ha affermato che «[l]a concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina "un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali" (sentenza n. 283 del 2009), *a fortiori*, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici» (ancora, sentenza n. 23 del 2022).

La garanzia di un confronto concorrenziale effettivo necessita della auto-

nomia delle stazioni appaltanti nella valutazione caso per caso della migliore offerta.

Tale autonomia è stata rafforzata dal nuovo codice dei contratti pubblici del 2023 rispetto alle precedenti sue versioni. Lo dimostrano chiaramente le norme del codice dedicate ai «principi generali» che regolano la contrattualità pubblica: in particolare, le norme contenute nei primi tre articoli del codice.

In base al «[p]rincipio del risultato», le stazioni appaltanti «perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza» (art. 1, comma 1).

In base al «[p]rincipio della fiducia», viene favorita e valorizzata «l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato» (art. 2, comma 2).

Infine, in base al «[p]rincipio dell'accesso al mercato», le stazioni appaltanti «favoriscono [...] l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità» (art. 3, comma 1).

L'autonomia delle stazioni appaltanti, dunque, risulta potenziata: limitarla significherebbe pregiudicare la competizione tra le imprese che aspirano all'aggiudicazione del contratto.

In conclusione, la disposizione impugnata ha superato i limiti posti dalle citate norme fondamentali, adottate dallo Stato in nome della tutela della concorrenza, alla competenza legislativa primaria che l'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto attribuisce alla Regione autonoma Sardegna.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-*bis* nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) [*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-*bis* nell'art. 37 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture);

3) – 4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

* * *

Sentenza n. 80/2025 (Pres. Amoroso; Red. D'Alberti)*Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 34 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 13, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2024, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 27 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2025 con la seguente previsione: «4. In fase di procedura di gara la stazione appaltante richiede al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria di indicare il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali non sono richiesti nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale. Prima dell'aggiudicazione la stazione appaltante verifica la congruità del costo e degli oneri indicati. In caso di esito negativo della verifica, si procede con l'esclusione del concorrente e lo scorrimento della graduatoria. I nominativi dei subappaltatori vengono richiesti esclusivamente in fase di esecuzione del contratto».

Tale disposizione provinciale contrasterebbe con gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici, i quali prevedono, rispettivamente, che:

– «[n]ell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale»;

– «[l]e stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa».

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni del codice dei contratti pubblici sono riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» e costituiscono norme fondamentali delle riforme economico-sociali, attuative anche di obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Esse, nell'imporre a tutti gli operatori economici partecipanti alla procedura di indicare nell'offerta, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali sostenuti per rispettare le disposizioni sulla sicurezza e sulla salute sul luogo di lavoro, esprimerebbero la necessità che la stazione appaltante determini la base d'asta in modo congruo e corretto e valuti, in piena trasparenza ed *ex ante*, «a prescindere dal (solo successivo) esito della procedura», la rispondenza di tutte le offerte alla normativa posta a tutela dei lavoratori.

La disposizione provinciale impugnata, nel richiedere questo adempimento al solo concorrente risultato primo in graduatoria, non terrebbe conto del fatto che i costi della manodopera e della sicurezza costituiscono parte integrante

dell'offerta economica e dovrebbero pertanto essere considerati, quale «elemento ineludibile», ai fini della valutazione complessiva operata dalla stazione appaltante in sede di determinazione della graduatoria. Lo confermerebbe il testo del citato art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici, il quale prevede che tra gli elementi specifici di valutazione delle offerte anormalmente basse siano inclusi «i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9».

Di conseguenza, sarebbero violati l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale.

[*omissis*]

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri evoca, innanzi tutto, la violazione degli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale, per superamento dei limiti posti alla competenza legislativa primaria provinciale nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale» dalle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici, emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A questo proposito il ricorrente evoca, come si è visto, quali norme statali interposte, gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici.

Tra queste norme assume peculiare rilievo l'art. 108, comma 9, secondo il quale l'indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro è espressamente imposta a tutte le imprese concorrenti «a pena di esclusione» dalla procedura di gara.

È innanzi tutto opportuno ricostruire sinteticamente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

3.1. – Con riguardo all'art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici, il Consiglio di Stato, nella relazione allo schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, del 7 dicembre 2022, ha osservato che «[l]a disposizione è presente anche nel decreto legislativo n. 50 del 2016 ed è ormai oggetto di un consolidato orientamento giurisprudenziale diretto a descrivere l'omissione in questione quale causa di esclusione», precisando che, «[a] tali fini, è stato espressamente inserito l'inciso “a pena di esclusione” per dare maggiore certezza agli operatori giuridici derivanti dalla citata omissione dichiarativa» (pag. 158).

Invero, il previgente codice dei contratti pubblici dettava, al comma 10 dell'art. 95, una norma simile, ma priva dell'espressa comminatoria dell'esclusione, per il caso in cui non fossero stati indicati dall'impresa separatamente i costi della manodopera e quelli della sicurezza.

Sennonché, nell'interpretare tale disposizione, la giurisprudenza amministrativa (tra le tante, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, ordinanza 24 gennaio 2019, n. 1 e sentenze 2 aprile 2020, n. 7 e n. 8; sezione quinta, sentenza 17 febbraio 2022, n. 1191; Tribunale amministrativo regionale per il Veneto,

sezione prima, sentenza 21 giugno 2024, n. 1559) era pervenuta alla conclusione che:

a) la mancata indicazione separata dei costi della manodopera e della sicurezza comportasse necessariamente l'esclusione dell'impresa dalla gara, senza possibilità di sanatoria mediante il cosiddetto "soccorso istruttorio" (in applicazione del principio della *par condicio competitorum*);

b) l'esclusione dalla gara scattasse anche in assenza di espressa previsione della *lex specialis*, in quanto la normativa era sufficientemente chiara in ordine a tale obbligo, considerando che ai pubblici appalti debbono prendere parte soggetti ragionevolmente informati e normalmente diligenti;

c) i suddetti costi non fossero neppure ricostruibili *ex post*, in sede di verifica di congruità delle offerte, attraverso l'eventuale dimostrazione che il dato era comunque compreso nell'offerta economica, anche se non espressamente indicato: ciò, in quanto i costi dovevano essere espressamente «indicati» e non soltanto considerati o comunque contemplati dai concorrenti.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto l'esclusione dalla gara conseguente al mancato rispetto delle previsioni di cui all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016, come interpretate dalla giurisprudenza, compatibile con il diritto dell'Unione europea (CGUE, nona sezione, sentenza del 2 maggio 2109, in causa C-309/18, Lavorgna srl contro Comune di Montelanico e altri).

Quanto alla *ratio* sottesa all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'obbligo dichiarativo in esame e il correlato automatismo espulsivo rispondessero «all'evidente esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo da parte delle amministrazioni», osservando in particolare che «negli appalti ad alta intensità di manodopera (in cui gli oneri lavorativi sono la parte prevalente – o pressoché esclusiva – degli oneri di impresa), il concorrente che formuli un'offerta economica omettendo del tutto di specificare quali siano gli oneri connessi alle prestazioni lavorative non commette soltanto una violazione di carattere formale, ma presenta un'offerta economica di fatto indeterminata nella sua parte più rilevante, in tal modo mostrando un contegno certamente incompatibile con l'onere di diligenza particolarmente qualificata che ci si può ragionevolmente attendere da un operatore professionale» (Cons. Stato, n. 1191 del 2022, che richiama l'ordinanza dell'Adunanza plenaria n. 1 del 2019).

Anche di recente, si è affermato che la previsione di cui all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016 aveva lo scopo «di consentire alla stazione appaltante di verificare in che modo l'operatore economico sia giunto a formulare il prezzo offerto, onde evitare un *vulnus* alla tutela del lavoro sotto il profilo della salute e della sicurezza dei lavoratori (art. 32 Cost.)» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 14 aprile 2025, n. 3195).

In altri termini, l'indicazione del costo della manodopera rappresenta «un elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, che non è suscettivo

di essere immutato nell'importo, al pari degli oneri aziendali per la sicurezza, pena l'incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e di parità di trattamento dei concorrenti» (TAR Veneto, sezione prima, sentenza 9 febbraio 2024, n. 230, che richiama Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 31 maggio 2022, n. 4406).

Dopo l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, che ha reso esplicite le conseguenze dell'omessa indicazione dei costi nell'offerta economica, la giurisprudenza amministrativa ha puntualmente osservato che «il d.lgs. n. 36 del 2023 segue la via tracciata dal d.lgs. n. 50 del 2016 nell'assicurare una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, e sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023). Dalla lettura combinata delle disposizioni citate, emerge, infatti, la volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio "ribasso complessivo", svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi. L'art. 108, comma 9, innovando rispetto al codice previgente, sanziona espressamente l'omessa indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, con l'esclusione dalla gara, come riconosciuto nella relazione al nuovo codice. Da ciò si desume la piena continuità del codice del 2023 rispetto a quello del 2016 nella tutela degli interessi dei lavoratori» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 19 novembre 2024, n. 9255 e, in senso analogo, n. 9254).

3.2. – Ciò premesso, la questione è fondata.

Depone in tal senso l'evidente difformità della disposizione provinciale impugnata rispetto alle norme del codice dei contratti pubblici invocate dal ricorrente, che prevedono sia la specifica indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza nell'offerta economica, a pena di esclusione dell'operatore dalla procedura di gara (art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici), sia la verifica ad opera della stazione appaltante dell'offerta che appaia anormalmente bassa sulla base di tali indicazioni (art. 110, comma 1, dello stesso codice).

La disposizione provinciale impugnata, infatti, esonera gli operatori economici dall'indicare i costi in sede di presentazione delle offerte, a pena di esclusione, e differisce l'insorgenza di tale obbligo al momento successivo alla formazione della graduatoria, limitandolo, peraltro, all'operatore classificatosi per primo.

Viene così vanificata la *ratio* dell'obbligo dichiarativo e del correlato automatismo espulsivo, i quali rispondono, come ha riconosciuto la giurisprudenza amministrativa, all'esigenza perseguita dal nuovo codice dei contratti pubblici di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di

vigilanza e controllo, consentendo alla stazione appaltante di verificare con trasparenza ed *ex ante*, sulla base dei costi dichiarati nella stessa offerta, come gli operatori siano giunti a formulare il prezzo, evitando in tal modo un pregiudizio alla tutela del lavoro. Sotto questo profilo, va ricordato che, come ha parimenti riconosciuto la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 18 aprile 2025, n. 3418, nonché n. 9255 e n. 9254 del 2024; Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione quarta, sentenza 29 gennaio 2024, n. 120), la previsione dell'obbligo di dichiarare nell'offerta i costi della manodopera, a pena di esclusione, si spiega in quanto tali costi sono comunque ribassabili rispetto a quelli individuati dalla stazione appaltante nei documenti di gara ai sensi dell'art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici e costituiscono elementi specifici in presenza dei quali si avvia il procedimento di verifica dell'anomalia disciplinato dall'art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici. Resta ferma, nell'ambito di tale procedimento, «la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale», *ex art.* 41, comma 14, dello stesso codice.

Il delineato quadro normativo statale, riveniente dal combinato disposto degli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici, è l'esito di un'operazione di bilanciamento fra la tutela della concorrenza, diretta a salvaguardare valori quali la parità di trattamento dei partecipanti alla gara e la trasparenza, e la tutela della manodopera, che il legislatore statale ha inteso apprestare in modo rafforzato, con la finalità di conseguire obiettivi di interesse sociale.

La disposizione provinciale impugnata, dunque, contrasta con la scelta operata dal nuovo codice dei contratti pubblici, in continuità con il precedente, di individuare nella dichiarazione dei costi della manodopera e della sicurezza un elemento di per sé costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, non modificabile nel corso della procedura. L'indicazione richiesta al solo concorrente collocatosi al primo posto della graduatoria e la successiva verifica di congruità, previste dal legislatore provinciale, rischiano di tradursi in una ricostruzione *ex post* e non trasparente dei costi, attraverso la dimostrazione che il dato era comunque compreso, anche se non espressamente indicato, nell'offerta economica. A escludere questo rischio non è quindi sufficiente la circostanza che, come sottolinea la Provincia autonoma, la disposizione impugnata preveda comunque la verifica di congruità dei costi prima dell'aggiudicazione al primo classificato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tutte le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (tra le tante, sentenze n. 174 del 2024, n. 23 del 2022, n.

166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 382, n. 184 e n. 114 del 2011). Ne consegue che le regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme. In particolare, si è affermato che «[l]a concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina "un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali" (sentenza n. 283 del 2009), *a fortiori*, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici» (sentenza n. 174 del 2024, che richiama la sentenza n. 23 del 2022).

Questa Corte ha sottolineato, inoltre, che spetta esclusivamente allo Stato, nell'esercizio della sua competenza *ex art.* 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., definire sul piano legislativo il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti (tra le tante, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016), «come quelli sottesi al raggiungimento di "obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese"» (sentenza n. 4 del 2022).

Pertanto, il contrasto con gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici – disposizioni che senza alcun dubbio riguardano le procedure di affidamento – determina il superamento dei limiti posti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», *ex art.* 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale.

3.3. – Nessuna delle difese svolte dalla Provincia autonoma è idonea a scalfire la fondatezza della questione.

Non può essere evocata, in senso contrario, la norma di attuazione dello statuto speciale di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017, a tenore del quale «[l]e Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture [...]».

Questa Corte, nell'esaminare la legittimità di una disciplina concernente le procedure di affidamento introdotta dalla Provincia autonoma di Trento, titolare di analoghe competenze legislative, ha infatti già osservato che il quadro attinente al riparto di competenze tra lo Stato e le autonomie speciali «non può ritenersi [...] in alcun modo inciso» dall'adozione della citata norma di attuazione dello statuto, in quanto il d.lgs. n. 162 del 2017 «preserva [...] il riferimento al rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenza n. 23 del 2022; in senso analogo, con riferimento a normativa della Provincia autonoma di Bolzano, sentenza n. 79 del 2023).

Quanto al prospettato perseguimento di legittime finalità di semplificazione, si osserva che la spettanza allo Stato del potere di definire legislativamente il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti, al fine di garantire uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, non vale solo per gli interessi sottesi alla tutela dei lavoratori, ma anche con riguardo a eventuali finalità di semplificazione procedimentale, poiché le scelte operate in tale ambito implicano (come questa Corte ha affermato esaminando norme regionali o provinciali introduttive di forme di cosiddetta “inversione procedimentale”) «un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, [...] quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 39 del 2020, richiamata dalla sentenza n. 23 del 2022).

Né è utile indagare se la disposizione impugnata possa produrre effetti pro-concorrenziali, peraltro non meglio precisati dalla Provincia autonoma. Nella regolamentazione delle procedure di aggiudicazione, infatti, non sussistono le condizioni che consentono a norme regionali o provinciali, riconducibili a competenze primarie, di produrre simili effetti, in quanto le conseguenze di una diversificazione a livello territoriale, in questo ambito, sono tali da evidenziare un contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (ancora, sentenza n. 23 del 2022).

4. – In conclusione, deve dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 13, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2024.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell’ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

3.2.3. *Autorizzazioni, concessioni e oneri amministrativi*

SENTENZA N. 18/2009 (PRES. FLICK; RED. TESAURO)

Trasporto – Legge della Regione Lombardia – Trasporto aereo – Attribuzione alla Regione di competenze e poteri sull’assegnazione delle bande orarie e sul rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti ‘coordinati’ presenti nel territorio regionale ma non destinati ai voli di mero cabotaggio regionale

Legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza) ed *b*) (ordine pubblico e sicurezza); regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l’assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità; regolamento (CE) n. 793/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio relativo a norme comuni per l’assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità

SENTENZA N. 180/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. FINOCCHIARO)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Emilia-Romagna – Inserimento dell’art. 8-bis, comma 2, nella legge regionale n. 9 del 2002 – Proroga, a domanda, delle concessioni demaniali marittime fino ad un massimo di 20 anni a partire dalla data di rilascio – Indebita introduzione di un rinnovo automatico per i possessori della concessione

Legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002 n. 9 – Disciplina dell’esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali – in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), art. 1

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), art. 49 e ss

SENTENZA N. 233/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. SAULLE)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Concessioni del demanio pubblico marittimo per attività turistico-ricreative – Proroga delle concessioni demaniali marittime affidate a soggetti non in possesso dei requisiti di legge, fino all’individuazione del concessionario in possesso dei requisiti – Introduzione di un rinnovo automatico per i possessori della concessione, con preclusione per altri soggetti

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell’articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell’ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008), art. 36, comma 2

Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lett. *a*) (rapporti dello Stato con l’Unione europea), Trattato CE, art. 43

SENTENZA N. 340/2010 (PRES. DE SIERVO; RED. FINOCCHIARO)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Toscana – Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo – Previsione di proroga, a domanda, della durata delle concessioni in atto fino ad un massimo di venti anni

Legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2010), art. 16, comma 2

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49

SENTENZA N. 67/2011 (PRES. DE SIERVO; RED. MAZZELLA)

Energia – Norme della Regione Basilicata – Impianti fotovoltaici – Autorizzazione in deroga alla realizzazione di impianti nonché alla sostituzione o conversione di quelli in esercizio, nei limiti della potenza già autorizzata di cui siano responsabili enti pubblici o società a capitale interamente pubblico e che siano installati su terreni del demanio regionale, provinciale e comunale

Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata legge finanziaria 2010), art. 54, comma 1

Costituzione, artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 213/2011 (PRES. QUARANTA; RED. QUARANTA)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Marche – Demanio marittimo – Concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative – Possibilità di proroga, a richiesta del concessionario, fino a venti anni

Legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), art. 4, comma 1

Costituzione, art. 117, primo comma

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Veneto – Demanio marittimo – Concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative – Possibilità di proroga, a richiesta del concessionario, fino a venti anni

Legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni), art. 5

Costituzione, art. 117, primo comma

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Abruzzo – Demanio marittimo – Concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative – Possibilità di proroga, a richiesta del concessionario, fino a venti anni – Estensione della durata della concessione applicabile anche alle nuove concessioni per le quali, alla data di approvazione della disposizione censurata, sia in corso il procedimento di rilascio

Legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo), artt. 1 e 2

Costituzione, art. 117, primo comma

SENTENZA N. 339/2011 (PRES. QUARANTA; RED. CRISCUOLO)

Energia – Appalti pubblici – Norme della Regione Lombardia – Grandi derivazioni ad uso idroelettrico – Determinazione, ad opera della Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, dei suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma – Previsione che gli impianti afferenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche siano direttamente conferiti a società pubbliche patrimoniali di scopo – Previsione che la Regione, anche per il tramite di tali società, affidi l'esercizio industriale di detti impianti mediante procedure di evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata – Previsione che le concessioni idroelettriche ricadenti nei territori delle province montane siano affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata – Previsione che la concessione per l'uso delle acque pubbliche sia rilasciata, di diritto, in favore dei soggetti affidatari degli impianti

Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011), art. 14, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), dopo l'articolo 53 di essa ha introdotto l'articolo 53-bis, e in particolare il comma 3 nonché nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia n. 26 del 2003, dopo l'articolo 53, ha introdotto l'articolo 53-bis e in questo i commi 7, 8, 9 e 10

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 114/2012 (PRES. QUARANTA; RED. TESAURO)

Acque – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Concessioni di derivazioni di acqua – Scadenza – Rinnovo automatico trentennale, ad eccezione delle concessioni a scopo idroelettrico – Pluralità di concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico in capo ad un unico titolare – Possibilità di chiedere l'accorpamento – Conseguente determinazione dell'unica scadenza relativa alla concessione più lunga – Proroga automatica per le concessioni più brevi

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica), artt. 2, comma 10, e 3, commi 1 e 3

Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lett. e) (tutela della concorrenza); decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), art. 12, comma 1

SENTENZA N. 171/2013 (PRES. F. GALLO; RED. CARTABIA)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Liguria – Proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza alcuna determinazione della durata temporale

Legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli

arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», art. 1

Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 117/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. LATTANZI)

Servizio idrico integrato – Norme della Regione Campania – Previsto affidamento provvisorio dei servizi ancora in gestione alla Regione mediante convenzione ad uno o più soggetti gestori del servizio tra quelli operanti nei rispettivi ambiti territoriali ottimali – Prevista competenza della Regione, per mezzo di apposita Struttura di missione, a partecipare al procedimento di determinazione delle tariffe

Acque minerali – Norme della Regione Campania – Concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione ovvero in scadenza nei successivi cinque anni – Proroga automatica in attesa dell'approvazione del piano regionale di settore

Legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo – collegato alla legge di stabilità regionale 2014), art. 1, commi 88, 89, 93, lett. *b*) 104, lett. *a*) e 105

Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*) (tutela della concorrenza) e *s*) (tutela dell'ambiente); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49

SENTENZA N. 40/2017 (PRES. GROSSI; RED. ZANON)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Puglia – Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – Concessioni già assentite e divenute in contrasto con il successivo piano comunale delle coste (PCC) – “Variazione” o “traslazione” su aree demaniali diverse, individuate anche in deroga alla quota complessiva concedibile ai privati (40 per cento della linea di costa utile) – Obbligo di prevedere, nelle disposizioni transitorie del piano comunale delle coste (PCC), la salvaguardia delle “concessioni in essere”, fino alla scadenza della proroga di cui all'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, come convertito

Legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), art. 14, commi 8, secondo periodo, e 9

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 133/2017 (PRES. LATTANZI; RED. CORAGGIO)

Imposte e tasse – Norme della Regione siciliana – Accisa sui carburanti – Obbligo di installazione di dispositivi di misurazione in fase di erogazione – Imposizione ai soggetti distributori, non tenuti alla liquidazione dell'imposta

Legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), art. 49, comma 5

Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza; sistema tributario e contabile) e 119, secondo comma

SENTENZA N. 157/2017 (PRES. GROSSI; RED. BARBERA)

Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative – Criteri e condizioni per il rilascio delle concessioni di durata ricompresa tra i sei e i venti anni – Disciplina del subentro

in area già oggetto di concessione – Determinazione dell'indennizzo e impegno dell'assegnatario a non affidare a terzi le attività oggetto di concessione

Legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), art. 2, comma 1, lett. c) e d)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 109/2018 (PRES. LATTANZI; RED. BARBERA)

Beni demaniali dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Procedura per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime – Deroghe agli obblighi di pubblicità delle istanze – Principi e criteri per l'aggiudicazione – Limite di durata massima del titolo concessorio – Gettone di presenza per i componenti esterni del Comitato tecnico di valutazione-sezione demaniale – Indennizzo a carico del concessionario subentrante a favore di quello uscente

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), artt. 9, comma 3, e 49

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 118/2018 (PRES. LATTANZI; RED. VIGANÒ)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Abruzzo – Procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative – Previsione che i Comuni garantiscono il legittimo affidamento degli imprenditori titolari di concessioni anteriori al 31 dicembre 2009

Legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari), art. 3, comma 3

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 221/2018 (PRES. LATTANZI; RED. MORELLI)

Demanio marittimo – Norme della Regione Liguria – Qualificazione dell'impresa balneare ligure come elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione – Disciplina dell'affidamento delle concessioni demaniali marittime alle imprese balneari liguri – Istituzione e modalità di rilascio di un marchio di qualità

Legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare), artt. 1, comma 2; 3, 4, commi 1, lett. b), e 2, e 6

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 1/2019 (PRES. LATTANZI; RED. MORELLI)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Liguria – Disciplina delle concessioni di beni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative – Durata della concessione demaniale marittima non inferiore a venti anni e non superiore a trenta – Estensione per trenta anni della durata delle concessioni in atto

Legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), artt. 2, commi 1, 2 e 3; e 4, comma 1

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 141/2020 (PRES. CARTABIA; RED. CORAGGIO)

Procedimento amministrativo – Norme della Regione Toscana – Acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) – Obbligo limitato ai provvedimenti di importo pari o superiore ad euro 5.000,00

Legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), art. 1, comma 1

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 222/2020 (PRES. MORELLI; RED. BARBERA)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Veneto – Rilascio di concessioni per l'uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa – Nuovo aggiudicatario – Rilascio subordinato alla corresponsione di un indennizzo a favore del concessionario uscente – Determinazione del relativo ammontare

Legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), art. 54, commi 2, 3, 4 e 5

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 233/2020 (PRES. MORELLI; RED. BARBERA)

Concessioni – Acque pubbliche – Norme della Regione Basilicata – Concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali – Adeguamento alle regole della concorrenza – Proroga al 31 dicembre 2018, nelle more di tale adeguamento, delle concessioni in scadenza

Legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 38

Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) (tutela della concorrenza) e s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali)

SENTENZA N. 10/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. VIGANÒ)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Calabria – Demanio marittimo – Norme di salvaguardia nelle more dell'approvazione del piano comunale di spiaggia – Possibile rinnovo pluriennale delle concessioni esistenti

Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lett. a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n.17», art. 1

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 139/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. VIGANÒ)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Proroga, a domanda, delle concessioni del demanio marittimo in essere al 31 dicembre 2018 fino al 31 dicembre 2033 – Estensione della durata degli atti concessori fino al termine del procedimento di proroga e, comunque, per un periodo massimo di un anno dalla data di entrata in vigore della legge regionale

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), art. 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 218/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. DE PRETIS)

Concessioni – Concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, non assegnate con la formula della finanza di progetto o con procedure a evidenza pubblica – Obbligo a carico dei titolari di esternalizzare i contratti inerenti alla concessione stessa, mediante appalto a terzi dell'80 per cento – Assegnazione della parte restante a società *in house* o controllate o collegate ovvero ad operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato

Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), art. 1, comma 1, lett. iii); decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), art. 177, commi 1, 2 e 3

Costituzione, artt. 3, primo comma (ragionevolezza), e 41, primo comma

SENTENZA N. 102/2023 (PRES. SCIARRA; RED. NAVARRETTA)

Tutela della concorrenza – Ambiti riconducibili alla disciplina della concorrenza per il mercato – Concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche e dei relativi procedimenti di selezione del concessionario

Legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante «Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d'acqua a uso idroelettrico in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)», art. 2

Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 109/2024 (PRES. BARBERA; RED. SAN GIORGIO)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni – Concessioni demaniali marittime – Norme della Regione siciliana – Proroga, al 30 aprile 2023, del termine per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni attualmente già in essere e di quello per la conferma, in forma telematica, dell'interesse alla utilizzazione del demanio marittimo

Legge della Regione siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), art. 36

Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, art. 12

SENTENZA N. 89/2025 (PRES. AMOROSO; RED. SCIARRONE ALIBRANDI)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Concessioni demaniali marittime – Norme della Regione Toscana – Modifica di disposizioni regionali relative alle concessioni ad uso turistico-ricreativo – Individuazione di principi e criteri direttivi per lo svolgimento delle

procedure selettive di affidamento, previsione di un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché di criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente

Legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016), artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali), e in particolare degli artt. 3, 4 e 9, sull'assunto che esse, incidendo sia sull'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, sia sulle procedure di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale, complessivamente eccederebbero i limiti della competenza legislativa regionale, ponendosi in contrasto «con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato», contenute nel decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265), e nel decreto legislativo 4 ottobre 2007, n. 172 (Disciplina sanzionatoria in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti italiani relativamente alle norme comuni stabilite dal regolamento CE n. 793/2004 che modifica il regolamento CEE n. 95/93 in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari), competenza che si fonda sull'esigenza di unitaria valutazione e tutela di interessi di rilievo nazionale, che trascendono la mera dimensione regionale e che ineriscono alla sicurezza del traffico aereo nonché alla tutela della concorrenza.

Le medesime disposizioni sarebbero, inoltre, anche in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e precisamente con le norme contenute nei regolamenti 95/93/CEE (Regolamento del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità) e 793/2004/CE (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 95/93/CEE del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità), finalizzate peraltro a garantire lo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti, nel rispetto della concorrenza.

Il ricorrente deduce che l'intera legge reca disposizioni che – incidendo in materia di coordinamento aeroportuale (Titolo II), di cooperazione fra sistemi aeroportuali (Titolo III), nonché in tema di procedure di concessioni di gestione aeroportuali (Titolo IV) – «eccedono i limiti in cui può essere legittimamente esercitata la potestà legislativa regionale, ponendosi in difformità e in contrasto – oltre che con i vincoli derivanti in materia dall'ordinamento comunitario – con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato».

In questa prospettiva, sarebbe censurabile, in modo particolare, l'art. 3 della citata legge regionale, nelle parti in cui dispone che la Regione nomina un proprio rappresentante nel comitato di coordinamento degli aeroporti (comma 1); determina un rafforzamento della posizione del rappresentante regionale in seno al predetto comitato, prevedendo l'obbligo di motivazione da parte del coordinatore che si discosti dal parere obbligatorio del rappresentante regionale reso su decisioni del predetto comitato che incidano direttamente su interessi

regionali e stabilendo che, qualora le predette decisioni siano difformi dagli interessi rappresentati dalla Regione, quest'ultima possa sottoporre direttamente al coordinatore le proprie determinazioni (commi 3 e 4).

La norma contrasterebbe anche con l'art. 5 del regolamento 95/93/CEE, il quale, tra i soggetti ammessi a partecipare a tale strumento consultivo, non indica i rappresentanti del governo regionale o locale, «al fine di evitare la proliferazione di normative locali, che si oppongono al gioco della libera concorrenza», e non prevede, in relazione alla composizione del comitato di coordinamento, la prevalenza di alcuni membri rispetto ad altri.

L'art. 4 della medesima legge regionale sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui riconosce alla Regione la possibilità di concorrere a definire una serie di parametri di coordinamento nell'assegnazione delle bande orarie (comma 1), secondo precisi criteri direttamente individuati dalla medesima norma (comma 2), prevedendo altresì che la Regione possa diffidare il coordinatore ove quest'ultimo non rispetti i parametri indicati, assegnando un termine entro il quale provvedere alla corretta applicazione degli stessi, e possa anche – ove la situazione di inadempienza permanga – segnalare il fatto al Governo, proponendo la revoca del coordinatore stesso (comma 4).

Tale norma contrasterebbe con l'art. 3 del d.lgs. n. 172 del 2007, il quale istituisce un organismo nazionale, l'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile), responsabile dell'applicazione del regolamento comunitario 793/2004/CE, competente a fissare i parametri di coordinamento e a prevedere sanzioni a carico del vettore inadempiente. Inoltre, essa sarebbe, comunque, lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza, dal momento che la determinazione della banda oraria non può essere condizionata da interessi locali, concernendo la sicurezza, l'efficienza e la regolamentazione tecnica del trasporto aereo di stretta competenza dell'ENAC. Il predetto art. 4 contrasterebbe altresì con l'art. 6 del regolamento 793/2004/CEE, che attribuisce allo Stato membro il compito di definire i parametri per l'assegnazione delle bande orarie e con l'art. 4, comma 5, del medesimo regolamento, che definisce il coordinatore come unico responsabile dell'assegnazione delle bande orarie allo scopo di garantirne la neutralità e l'indipendenza.

Analoghe censure sono proposte nei confronti dell'art. 9, impugnato nella parte in cui, disciplinando le concessioni di gestione aeroportuale, si porrebbe in contrasto con l'art. 704 del codice della navigazione. Mentre, infatti, la citata disposizione regionale prescrive che la Regione emani proprie direttive relative alle nuove convenzioni sottoscritte fra gestore aeroportuale ed ENAC (comma 3), che tali direttive costituiscano linee guida vincolanti per le convenzioni tra gestore aeroportuale ed ENAC (comma 4), il citato art. 704 del codice della navigazione attribuisce al Ministero dei trasporti la competenza a rilasciare il titolo concessorio della gestione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale e all'ENAC la stipulazione della relativa previa convenzione nel rispetto delle direttive del Ministero dei trasporti, prevedendo un ruolo

meramente consultivo della Regione nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione.

In conclusione, il ricorrente ritiene che l'intero impianto della legge regionale n. 29 del 2007 sia finalizzato a consentire l'esercizio, da parte della Regione, di poteri riservati unitariamente all'autorità centrale (Ministero dei Trasporti ed ENAC) in ragione del rilievo nazionale, ove non sovranazionale, degli interessi ad essi sottesi e chiede pertanto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale in esame.

[*omissis*]

2.1. – Le predette questioni sono fondate.

Gli artt. 3, 4 e 9 della legge della Regione Lombardia n. 29 del 2007 attribuiscono alla Regione una serie di competenze e poteri in ordine ad ambiti inerenti all'assegnazione delle bande orarie (mediante la previsione di peculiari modalità, assistite da procedure rinforzate, di concorso regionale alla definizione dei parametri di coordinamento, sulla cui base il coordinatore procede all'assegnazione delle predette bande, e di specifici strumenti di controllo del rispetto dei medesimi: artt. 3 e 4); nonché al rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti "coordinati", presenti nel territorio regionale ma non destinati ai voli di mero cabotaggio regionale (con la previsione della partecipazione della Regione alla procedura di rilascio delle predette concessioni realizzata mediante l'elaborazione di proprie direttive relative alle nuove convenzioni sottoscritte fra gestore aeroportuale ed ENAC, che costituiscono linee guida vincolanti per le medesime convenzioni: art. 9).

Le citate disposizioni sono, peraltro, strettamente ed inscindibilmente connesse con tutti gli altri articoli della legge regionale n. 29 del 2007. Infatti, alcuni di essi espressamente rinviano alle norme fatte oggetto di specifiche censure (artt. 5 e 6). Le altre disposizioni non specificamente impugnate della medesima legge, pur non contenendo un richiamo espresso agli artt. 3, 4 e 9, o ne presuppongono in ogni caso l'applicazione (artt. 2, 10 ed 11), o ne disciplinano potenziali sviluppi applicativi (artt. 7 ed 8), o sono volte a determinare l'ambito di operatività e la data di entrata in vigore della legge regionale in esame (artt. 1 e 12).

Per valutare le censure sollevate nei confronti della legge regionale, relativamente alla pretesa violazione delle norme costituzionali inerenti al riparto delle competenze legislative, occorre preliminarmente identificare la materia alla quale esse sono riconducibili, alla luce dell'oggetto delle medesime e delle finalità perseguite dagli interventi legislativi nel cui ambito esse si collocano, anche al fine di individuare correttamente gli interessi tutelati (sentenza n. 165 del 2007).

Tale materia è stata oggetto di numerosi interventi normativi.

Il legislatore comunitario, dapprima con il regolamento n. 95/93/CEE del Consiglio, poi con il regolamento n. 793/2004/CE, ha introdotto norme comuni per l'assegnazione delle bande orarie, inerenti al permesso di utilizzare l'intera

gamma di infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo ad una data e in un orario specifici, assegnati da un coordinatore al fine dell'atterraggio e del decollo degli aeromobili. L'assegnazione riguarda gli aeroporti comunitari cosiddetti coordinati, contraddistinti da un elevato traffico aereo e da serie carenze di capacità, nei quali è necessario, quindi, che ai vettori sia assegnata una banda oraria da parte di un coordinatore, sulla base dei fattori tecnici, operativi e ambientali che incidono sulle prestazioni dell'infrastruttura aeroportuale e dei suoi vari sottosistemi (i parametri di coordinamento). Dalla stessa formulazione testuale dei predetti regolamenti comunitari si desume che la disciplina da essi recata è essenzialmente volta al fine di garantire l'accesso al mercato di tutti i vettori secondo regole trasparenti, imparziali e non discriminatorie, di promuovere un'effettiva apertura delle rotte nazionali alla concorrenza a beneficio dell'utenza e di garantire fondamentali esigenze di sicurezza del traffico aereo, in una prospettiva unitaria già a livello comunitario.

In attuazione della richiamata normativa comunitaria, il legislatore statale ha provveduto a modificare la parte aeronautica del codice della navigazione, in specie con il d.lgs. n. 96 del 2005 (successivamente modificato dal d.lgs. n. 151 del 2006, entrambi adottati previo parere della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano). Si è stabilito, fra l'altro, che «la partenza e l'approdo di aeromobili negli aeroporti coordinati, come definiti dalla normativa comunitaria, sono subordinati all'assegnazione della corrispondente banda oraria ad opera del soggetto allo scopo designato. L'assegnazione delle bande orarie, negli aeroporti coordinati, avviene in conformità delle norme comunitarie e dei relativi provvedimenti attuativi [...]» (art. 807 cod. nav.).

Con il successivo d.lgs. n. 172 del 2007, il legislatore statale delegato ha ulteriormente adeguato la normativa interna alla normativa comunitaria, in particolare sanzionatoria, ed ha attribuito all'ENAC – già titolare delle funzioni di controllo e regolazione dell'intero sistema aeroportuale, in base alla legge 9 novembre 2004, n. 265 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 8 settembre 2004, n. 237, recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile. Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del codice della navigazione), a fini di garanzia di adeguati livelli di sicurezza e di efficienza del traffico aereo negli aeroporti della Comunità – il ruolo di responsabile dell'applicazione delle norme comunitarie e dell'irrogazione delle sanzioni amministrative ivi previste.

Dall'esame della normativa comunitaria e di quella interna di attuazione emerge che la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed b), Cost).

La legge regionale impugnata nel presente giudizio, pur riguardando sotto

un profilo limitato ed in modo indiretto gli aeroporti, non può essere ricondotta alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente. Tale materia – come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 51 del 2008) – riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale, mentre la normativa impugnata attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo, peraltro in una prospettiva di coordinamento fra più sistemi aeroportuali. La distribuzione delle bande orarie richiede, infatti, almeno una corrispondenza tra i due aeroporti del volo, quello di partenza e quello di arrivo, oltre che il coordinamento dei voli nello spazio aereo considerato.

Le norme in esame, pertanto, incidono direttamente ed immediatamente sulla disciplina di settori (l'assegnazione delle bande orarie, il rilascio delle concessioni aeroportuali) che sono stati oggetto dei richiamati interventi del legislatore comunitario, e poi del legislatore statale, riconducibili alle materie sopra indicate, attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2009.

* * *

Sentenza n. 180/2010 (Pres. Amirante; Red. Finocchiaro)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nella parte in cui ha inserito, nella legge regionale n. 9 del 2002, l'art. 8-*bis*, comma 2 – il quale dispone che «I titolari di concessioni demaniali marittime di cui al d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, potranno chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio» – per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 43 (ora 49) e 81 (ora 101) del Trattato sul funziona-

mento dell'Unione europea, in quanto determinerebbe una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, dal momento che non sono previste procedure di gara al fine di tutelare le esigenze concorrenziali delle imprese non titolari di una concessione scaduta o in scadenza.

Il ricorrente ritiene che la norma limiti illegittimamente la concorrenza, mentre la Regione si difende affermando che la proroga è necessaria per garantire l'ammortamento degli investimenti effettuati dai gestori degli stabilimenti balneari e che la domanda di proroga non sarà accettata in ogni caso, ma solo se corredata di un adeguato piano di investimenti.

2. – La questione è fondata.

2.1. – La norma regionale impugnata viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza. Infatti la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, invece, la norma impugnata si giustifica perché collega la durata delle concessioni agli investimenti effettuati dal concessionario per la valorizzazione del bene e delle relative infrastrutture. La norma regionale impugnata prevederebbe, infatti, la possibilità di una proroga della durata della concessione solo a seguito della presentazione di un programma di investimenti per la valorizzazione del bene dato in concessione, che, solo se apprezzato dall'amministrazione di riferimento, determinerà una maggiore durata del rapporto concessorio, proporzionale alla tipologia di investimento proposto, al fine di consentire l'ammortamento dei costi e l'equa remunerazione dei capitali investiti. Non vi sarebbe, dunque, violazione del principio di libertà di concorrenza, in quanto la norma impugnata sarebbe preordinata a tutelare il principio dell'affidamento e le legittime aspettative dei concessionari, in ragione dei loro obiettivi di miglioramento delle infrastrutture serventi il bene demaniale in concessione.

Questo argomento, però, avrebbe un senso solo se – per ipotesi – la norma impugnata avesse lo scopo di ripristinare la durata originaria della concessione, neutralizzando gli effetti di una precedente norma che, sempre per ipotesi, avesse arbitrariamente ridotto la durata della stessa. Nel caso all'odierno esame, invece, si tratta della proroga di una concessione già scaduta, e pertanto non vi è alcun affidamento da tutelare con riguardo alla esigenza di disporre del tempo necessario all'ammortamento delle spese sostenute per ottenere la concessione,

perché al momento del rilascio della medesima il concessionario già conosceva l'arco temporale sul quale poteva contare per ammortizzare gli investimenti, e su di esso ha potuto fare affidamento.

Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori.

La norma impugnata determina, dunque, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo, invadendo una competenza spettante allo Stato, violando il principio di parità di trattamento (detto anche "di non discriminazione"), che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, favorendo i vecchi concessionari a scapito degli aspiranti nuovi.

La previsione di una proroga dei rapporti concessori in corso, in luogo di una procedura di rinnovo che «apra» il mercato, è del tutto contraddittoria rispetto al fine di tutela della concorrenza e di adeguamento ai principi comunitari (sentenza n. 1 del 2008).

Queste conclusioni sono del resto avvalorate dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella suddetta procedura di infrazione, secondo cui la Repubblica italiana è venuta meno «agli obblighi che le incombono ai sensi dell'articolo 43 del Trattato CE», prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 8 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002 n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali – in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nella parte in cui ha inserito nella legge regionale n. 9 del 2002 l'art. 8-*bis*, comma 2.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2010.

* * *

Sentenza n. 233/2010 (Pres. Amirante; Red. Saulle)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione

Friuli-Venezia Giulia), nonché agli artt. 3 e 117, primo e secondo comma, lettere *a*) e *s*), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 36, comma 2, 37, commi 1 e 2, 48, comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008).

2. Oggetto della prima censura è l'art 36, comma 2, il quale, nel modificare l'art. 58, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2008, n. 16 (Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo), individua i destinatari della proroga delle concessioni demaniali marittime.

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata violi gli artt. 3, 117, primo e secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, in quanto, in modo irragionevole e in violazione della libertà di stabilimento di cui all'art. 43 del Trattato CE, prevede la proroga delle concessioni demaniali marittime a soggetti non in possesso dei requisiti di legge.

[*omissis*]

2.2. Nel merito, la questione è fondata.

In tema di concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative va osservato che l'art. 37 codice della navigazione, come modificato dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, non prevede più, in sede di rilascio di nuove concessioni, il diritto di preferenza in capo al precedente concessionario.

A fronte di tale disciplina l'art. 58, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2008, nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla norma impugnata, prevedeva che «Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti non a totale partecipazione pubblica di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale 2/2002, e successive modifiche, sono prorogate fino all'individuazione del concessionario in possesso dei requisiti di legge e comunque non oltre dodici mesi dalla data di efficacia della proroga medesima».

Ai fini dell'individuazione dei beneficiari della disposta proroga, il richiamato art. 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 gennaio 2002, n. 2 (Disciplina organica del turismo), stabilisce che «La Regione favo-

risce la promozione turistica mediante la partecipazione a società per la promozione turistica e a società d'area, anche tramite le Agenzie di informazione e accoglienza turistica».

Il successivo comma 2 precisa che «Ai fini della presente legge per “società d'area” si intendono le società a prevalente capitale pubblico costituite, ciascuna in ogni area territoriale regionale con offerta turistica omogenea, per lo svolgimento delle attività di cui al comma 3».

L'art. 36, comma 2, impugnato si inserisce nella disciplina sopra riportata prevedendo che «Al comma 2 dell'articolo 58 della legge regionale n. 16/2008 le parole “Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti non a totale partecipazione pubblica di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 2/2002, e successive modifiche,” sono sostituite dalle seguenti: “Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 2/2002, e successive modifiche, non in possesso dei requisiti di legge” ».

Per effetto della disposizione censurata si è esteso anche ai soggetti «non in possesso dei requisiti di legge» la possibilità di usufruire della proroga delle concessioni demaniali marittime in atto e, quindi, si è introdotta una disciplina che risulta in contrasto con i principi comunitari in materia di libera concorrenza e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

In particolare, la norma regionale, nel consentire il rinnovo automatico della concessione, determina una violazione del principio di concorrenza, in quanto a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo è preclusa la possibilità, alla scadenza della suddetta concessione, di prendere il posto del precedente gestore (sentenze n. 180 del 2010 e n. 1 del 2008).

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, dell'art. 37, comma 1, e dell'art. 48, comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2010.

* * *

Sentenza n. 340/2010 (Pres. De Siervo; Red. Finocchiaro)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2010), nella parte in cui dispone che "Su richiesta del concessionario la durata della proroga può essere estesa fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti", per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 43 (ora 49) e 81 (ora 101) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, dal momento che non sono previste procedure di gara al fine di tutelare le esigenze concorrenziali delle imprese che non siano titolari di una concessione scaduta o in scadenza.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Ai fini del suo accoglimento è sufficiente il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 180 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriale in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nella parte in cui ha inserito, nella legge regionale n. 9 del 2002, l'art. 8-*bis*, comma 2, il quale dispone che «i titolari di concessioni demaniali marittime (*omissis*) potranno chiedere entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni».

La norma impugnata – analogamente a quella della Regione Emilia-Romagna – stabilisce che «su richiesta del concessionario la durata della proroga può essere estesa fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti e sulla base di criteri e modalità definiti dalla Giunta regionale con regolamento, sentite l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) Toscana e le associazioni di categoria dei concessionari entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge».

Tale disposizione – come è stato affermato dalla richiamata sentenza – «viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza. Infatti la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore

del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti».

Né al fine di affermare la legittimità della norma impugnata vale la giustificazione addotta dalla Regione Toscana, la quale oppone che la concessione non sarebbe prorogata automaticamente, ma sulla base di una valutazione caso per caso, in considerazione degli investimenti effettuati per garantire lo sviluppo turistico, e che occorrerebbe pertanto un bilanciamento d'interessi tra la tutela della concorrenza e quella del turismo, di competenza regionale, trattandosi di dover tutelare il livello occupazionale e di stimolare la ripresa dell'economia toscana.

La disciplina regionale impedisce infatti l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori.

La norma impugnata determina, dunque, un'ingiustificata compressione nella gestione del demanio marittimo, violando il principio di parità di trattamento, che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, e favorendo i vecchi concessionari a scapito degli aspiranti nuovi.

La previsione di una proroga dei rapporti concessori in corso, in luogo di una procedura di rinnovo che «apra» il mercato, è del tutto contraddittoria rispetto al fine di tutela della concorrenza e di adeguamento ai principi comunitari (sentenza n. 1 del 2008).

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 77 del 2009, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2010.

* * *

Sentenza n. 67/2011 (Pres. De Siervo; Red. Mazzella)*Considerato in diritto*

1. – Con tre distinti ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, degli artt. 11, comma 1, 54, commi 1 e 2, nonché 72, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata legge finanziaria 2010), degli artt. 7 e 8 della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – L.R. n. 9/2007), nonché dei punti 2.1.2.1., 2.2.2. e 2.2.3.1. dell'Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.), Allegato della medesima legge regionale, di cui costituisce parte integrante, e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42).

1.1. – L'art. 11, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 dispone che, all'art. 33 della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 27 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 e del bilancio pluriennale per il triennio 2009/2011), il comma 2 è il seguente: «2. Il comma 1 dell'art. 14 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 è sostituito con: “1. La Regione Basilicata, in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2, legge 24 dicembre 2007, n. 244, promuove la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) di cui alle lettere *b*) e *c*), comma 3, art. 2 della legge regionale 19 gennaio 2005, n. 2, nella disponibilità dei Comuni e degli enti pubblici utilizzatori da almeno tre anni e promuove altresì la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU rivenienti dalla platea regionale LSU che hanno avuto contratti di Co.Co.Co. per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 ed in essere.”».

Ad avviso del ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., contrastando con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo il quale le amministrazioni pubbliche, incluse le Regioni, previo espletamento della procedura di cui all'art. 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre

2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e all'art. 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

La norma, inoltre, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di lavoratori che non verrebbero ingiustificatamente stabilizzati perché esclusi dalla norma impugnata, e con l'art. 97 Cost., per lesione del principio dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni per concorso.

1.2. – L'art. 54, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 modifica l'art. 10, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008, a sua volta già sostitutivo dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia), ed in particolare prevede: «3. il comma 2 dell'art. 3 della L.R. n. 9/2007 è sostituito dal seguente: 2. In deroga a quanto disposto al comma 1 è consentita la realizzazione: a) degli impianti fotovoltaici; a.1 – incentivati in Conto energia di cui al D.M. 6.2.2006 e D.M. 28.7.2005; a.2 – integrati o parzialmente integrati ai sensi del D.M. 19.2.2007; a.3 – di cui ai bandi già emanati dalla Regione; a.4 – non integrati di cui siano soggetti responsabili, ai sensi del D.M. 19.02.07, Enti Pubblici o Società a capitale interamente pubblico e che siano realizzati su terreni nella titolarità dei predetti soggetti classificati al demanio regionale ovvero a patrimonio regionale, provinciale o comunale; a.5 – di potenza fino a 1 MW con caratteristiche disciplinate dal comma 5; [...]».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnata norma, pur autorizzando l'installazione e la realizzazione di impianti in deroga alla sospensione dell'autorizzazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 9 del 2007, continua ad impedire sul territorio della Regione la costruzione di alcune categorie di impianti, discostandosi dalla disciplina statale di riferimento che prescrive una particolare procedura per la realizzazione e l'installazione di essi.

In tal modo, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 41 Cost., perché limitativa dell'attività economica delle imprese operanti in tale settore pur senza indicare la lesione di sicurezza, libertà o dignità umana ascrivibile agli insediamenti in esame, senza assicurare il completamento dei procedimenti in fase di avanzata istruttoria ed abdicando ad una rigorosa comparazione tra gli interessi pubblici ad essi sottesi (maggiore sfruttamento dell'energia derivante da fonti rinnovabili e salvaguardia del paesaggio).

La stessa eccezione alla moratoria prevista in favore degli impianti fotovoltaici non integrati di cui siano soggetti responsabili enti pubblici o società a capitale interamente pubblico, anche con utilizzazione di terreni di proprietà pubblica, urterebbe contro l'art. 3 Cost., in quanto discriminatoria e anticoncorrenziale, poiché foriera di un indebito, irragionevole e sproporzionato vantaggio per i soggetti pubblici operanti sul mercato a fini di profitto, anziché

direttamente ed esclusivamente in favore della comunità locale o di particolari soggetti svantaggiati.

Tale ingiustificata posizione di privilegio dell'operatore pubblico sarebbe, altresì, contraria ai principi di libertà di iniziativa economica e di tutela della concorrenza garantiti dagli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché dall'art. 3 Cost. E sarebbe, ulteriormente, incoerente rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – cogenti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. – in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, con violazione, rispettivamente, degli artt. 43 ss. e 81, comma 1, lettera *b*), del Trattato istitutivo della Comunità europea (ora articoli 49 ss. e 101, comma 1, lettera *b*), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in vigore dal 1° dicembre 2009).

Conseguentemente, la norma impugnata violerebbe anche l'art. 120, primo comma, Cost., che espressamente vieta al legislatore regionale di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, così come di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

1.3. – L'art. 54, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009, modificando l'art. 10, comma 5, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008, così dispone: «5. La costruzione e la gestione degli impianti, infrastrutture e opere connesse, di cui all'art. 3, comma 2, lettera *a.5*), della L.R. n. 9/2007 in aree agricole è consentita purché vengano rispettate le seguenti condizioni:

- che non vengano realizzati nei siti della Rete Natura 2000 (siti d'importanza comunitaria SIC e Zone di protezione Speciale ZPS) ai sensi delle Direttive comunitarie 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1993, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, nei parchi nazionali e regionali, nelle aree vincolate ai sensi dei Piani Stralcio di Bacino redatti ai sensi del d.lgs. n. 153 del 2006, che la dimensione minima delle particelle catastali asservite all'impianto, anche non contigue di proprietà del proponente, ma appartenenti allo stesso Comune, non sia inferiore a 3 volte la superficie radiante ed esse risultino prive di piantagioni produttive intensive quali uliveti, agrumeti o altri alberi da frutto, e non siano classificate alla data del 1° dicembre 2008 catastalmente con la qualità "irrigua" qualora siano invece realizzate in aree agricole "irrigue" che la dimensione minima delle particelle catastali asservite, siano anche non contigue di proprietà del proponente ma appartenenti allo stesso Comune, non siano inferiori a 10 volte la superficie radiante ed esse risultino prive di piantagioni produttive intensive quali uliveti, agrumeti o altri alberi da frutto;

- che il soggetto proponente non presenti su particelle catastali contigue o derivanti da azioni di frazionamento successive alla data del 1° dicembre 2008, denuncia di realizzazione di altri impianti fotovoltaici. [...]».

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia l'attrito della disciplina

vincolistica dettata dalla norma impugnata con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), il quale recita: «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3 [relativo al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili]. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. ...». La norma censurata sarebbe, dunque, illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. o, comunque, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.4. – L'art. 72, commi 2 e 3, della legge della reg. Basilicata n. 42 del 2009, prevedendo, rispettivamente, l'utilizzo dei contratti di lavoro a tempo determinato e la proroga generalizzata dei contratti dei collaboratori, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, violerebbe: l'art. 3 Cost., essendo contrario al canone della ragionevolezza; l'art. 97 Cost., contrastando con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione; l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, poiché la disposizione censurata si risolve anche nell'abolizione della specifica causa di nullità dei contratti a tempo determinato e dei contratti d'opera professionale con la pubblica amministrazione, scaturente dagli artt. 7, comma 6, e 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nelle ipotesi in cui tali contratti siano stipulati al di fuori dei tassativi (o degli analoghi) presupposti ivi contemplati.

1.5. – L'art. 7, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, modificando l'allegato A della legge della Regione Basilicata 14 dicembre 1998, n. 47 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente) circa la valutazione d'impatto ambientale in relazione ad alcune tipologie di progetti che devono essere ad essa sottoposti, ha inserito il seguente punto: «25. Progetti relativi ad impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento con potenza installata superiore ad 1 MW. Soglia in aree naturali protette 0,5 MW.».

Tale previsione violerebbe l'art. 117 Cost., primo e secondo comma, lettera s), Cost., ponendosi in contrasto con quanto stabilito dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), perché quest'ultimo – *sub* Allegato III alla Parte I (*rectius* II), lettera c-bis) –, non fa riferimento ad alcuna soglia minima di potenza installata per la tipologia degli «Impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali. ».

1.6. – I punti 2.1.2.1., 2.2.2. e 2.2.3.1. dell'Appendice A al Piano di

Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.), Allegato alla legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010, di cui costituisce parte integrante, pongono vincoli aprioristici alla realizzazione nelle aree Natura 2000 degli impianti solari termodinamici e di quelli fotovoltaici di microgenerazione e di grande generazione.

Anche in questo caso – secondo il ricorrente – le disposizioni censurate collidono con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., perché non osserverebbero gli standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente fissati dalla vigente normativa nazionale, di derivazione comunitaria, considerato che il preventivo esperimento della valutazione di incidenza di cui all'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) potrebbe, eventualmente, consentire la tipologia di intervento in esame.

1.7. – L'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 10 del 2010 dispone che, all'art. 33 della legge reg. Basilicata n. 27 del 2009, come modificato dall'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009, il comma 2 è il seguente: «2. Il comma 1 dell'art. 14 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 è sostituito con: “1. La Regione Basilicata, in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2, Legge 24 dicembre 2007, n. 244, promuove la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) di cui alle lettere b) e c), comma 3, art. 2 della legge regionale 19 gennaio 2005, n. 2, nella disponibilità dei Comuni e degli enti pubblici utilizzatori da almeno tre anni e promuove altresì la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU rivenienti dalla platea regionale LSU che hanno avuto contratti di Co.Co.Co. per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere.”».

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che tale norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., contrastando con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009, secondo il quale le amministrazioni pubbliche, incluse le Regioni, previo espletamento della procedura di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della legge n. 296 del 2006 e all'art. 3, comma 90, della legge n. 244 del 2007.

Inoltre sarebbero lesi l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di lavoratori che non verrebbero ingiustificatamente stabilizzati perché esclusi dalla norma impugnata, e l'art. 97 Cost., per contrasto con il principio dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni per concorso.

[omissis]

5. – L'art. 54, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 ha

emendato l'art. 10, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008, a sua volta già sostitutivo dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia).

L'articolo, così modificato, consente eccezionalmente la realizzazione di impianti fotovoltaici, minieolici, di cogenerazione alimentati a biogas, gas discarica, gas residuati da processi di depurazione e da biomassa vegetale, purché con potenza inferiore a determinate soglie, nonché in sostituzione o in conversione di quelli in esercizio nei limiti della potenza già autorizzata.

In sostanza, la disposizione impugnata deroga al regime di blocco generalizzato all'installazione di nuovi impianti, già imposto dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 9 del 2007, dando facoltà di mettere in opera (tra gli altri) degli impianti fotovoltaici «[...] a. 4 – non integrati di cui siano soggetti responsabili, ai sensi del D.M. 19.02.07; Enti Pubblici o Società a capitale interamente pubblico e che siano realizzati su terreni nella titolarità dei predetti soggetti classificati al demanio regionale ovvero a patrimonio regionale, provinciale o comunale; [...]».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata violerebbe gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché l'art. 117, primo comma, Cost., gli artt. 43 ss. e 81, comma 1, lettera *b*), del Trattato CE e, di riflesso, l'art. 120, primo comma, Cost.

5.1. – Va premesso che l'art. 54, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 ha interamente recepito con le modifiche apportate il testo del comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 9 del 2007, già novellato dall'art. 10, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008.

L'intero contenuto precettivo della norma risiede, dunque, nella disposizione impugnata, anche per quanto concerne l'assentita realizzazione degli impianti fotovoltaici "in deroga".

5.2. – Nel merito, la questione è fondata in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La norma impugnata prolunga in modo implicito e irragionevole la moratoria generalizzata relativamente all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili, senza alcuna plausibile giustificazione al riguardo.

In più, la disposizione censurata autorizza eccezionalmente l'installazione, su terreni di proprietà pubblica, di impianti fotovoltaici, sotto la responsabilità di soggetti pubblici che operano nel settore – in mancanza di vincoli di sorta circa la destinazione della produzione – esclusivamente a fini di profitto. Tale previsione derogatoria non solo è direttamente lesiva dell'art. 3 Cost., ma introduce un elemento di forte distorsione nell'accesso al mercato delle fonti rinnovabili, assegnando ai soggetti pubblici una indebita e ingiustificata posizione di vantaggio.

In tal modo la norma regionale impugnata frustra l'esigenza di consentire la piena apertura del mercato nel settore delle energie rinnovabili a tutti gli operatori economici (sentenza n. 314 del 2009).

Ne risulta, così, pregiudicata la tutela della concorrenza, che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., a ulteriore presidio della libertà d'iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost.

Deve, allora, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009.

L'accoglimento delle questioni in relazione ai suesposti parametri costituzionali assorbe gli altri profili di illegittimità denunciati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009;

[omissis]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2011.

* * *

Sentenza n. 213/2011 (Pres. Quaranta; Red. Quaranta)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con tre ricorsi, iscritti ai numeri 66, 67 e 68 del registro ricorsi 2010, ha proposto questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente:

a) dell'art. 4 della legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), nella parte in cui prevede, in presenza di determinati presupposti, la possibilità di prorogare le concessioni demaniali marittime in corso, per asserita violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere a) ed e), della Costituzione;

b) dell'art. 5 della legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni), nella parte in cui contempla diverse ipotesi di proroga delle concessioni demaniali marittime in corso, per asserita violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere a) ed e), Cost.;

c) degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n.

3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo), nella parte in cui prevedono la proroga automatica delle concessioni di beni demaniali marittimi, per asserita violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost.

2. – In ragione dell'omogeneità della materia, i predetti ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

Il ricorrente – con argomentazioni sostanzialmente identiche – muove dal presupposto che le norme regionali impugnate, nello stabilire, ricorrendo determinati presupposti, il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime, violerebbero i principi derivanti dall'ordinamento comunitario e recepiti nell'ordinamento nazionale in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza, che non consentirebbero il suddetto automatismo.

In particolare, i suddetti principi sarebbero desumibili dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, con il quale il legislatore nazionale ha adeguato l'ordinamento interno a quello comunitario in materia di concessioni del demanio marittimo.

Per effetto di tale disposizione è stato abrogato l'art. 37, secondo comma, del Codice della navigazione, nella parte in cui, nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione di beni del demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa, attribuiva preferenza – cosiddetto diritto di insistenza – al concessionario uscente.

Lo stesso art. 1 ha stabilito una proroga, fino al 31 dicembre 2015, delle concessioni in corso alla data di entrata in vigore della indicata legge, dovendosi successivamente a tale data procedere al loro affidamento mediante gara pubblica.

Le disposizioni impugnate, secondo la difesa statale, si porrebbero in contrasto con la richiamata normativa, in quanto il rinnovo automatico delle concessioni in atto impedirebbe l'espletamento di qualsiasi forma di procedura selettiva volta a individuare nuovi possibili concessionari.

[*omissis*]

4. – Per un corretto inquadramento delle questioni sottoposte all'esame della Corte, occorre rilevare che la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale, atteso che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale.

In proposito, va osservato che il legislatore nazionale ha stabilito, all'articolo 1, comma 18, del citato decreto-legge n. 194 del 2009, le modalità di accesso alle suddette concessioni da parte degli operatori economici.

Tale intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il

mancato adeguamento all'articolo 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), il quale vieta qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario.

La Commissione europea aveva denunciato il contrasto dell'art. 37 cod. nav. con gli artt. 43 e 81 del Trattato CE (ora artt. 49 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE) sul presupposto che, nell'attribuire preferenza al momento della scadenza della concessione al vecchio concessionario, lo stesso art. 37 costituiva un ostacolo all'accesso al mercato di nuovi operatori economici del settore.

In ragione di ciò, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del citato d.l. n. 194 del 2009, con il quale sono state previste:

la soppressione del secondo comma dell'articolo 37 cod. nav., nella parte in cui stabiliva la preferenza accordata al vecchio concessionario;

la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009, giorno dell'entrata in vigore dello stesso decreto-legge;

la conferma delle concessioni *ex* art. 3, comma 4-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, comma aggiunto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007) e, dunque, aventi durata tra sei e venti anni, rilasciate per tale periodo di tempo in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere realizzate dal concessionario.

L'art. 1, comma 18, sopra citato, ha attribuito a tale disciplina carattere transitorio, in attesa della revisione della legislazione in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento, sulla base di una intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui al citato art. 37, secondo comma, cod. nav.

La finalità del legislatore è stata, dunque, quella di rispettare gli obblighi comunitari in materia di libera concorrenza e di consentire ai titolari di stabilimenti balneari di completare l'ammortamento degli investimenti nelle more del riordino della materia, da definire in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Alla luce di tali premesse, si possono esaminare le singole norme oggetto di censura.

5. – La questione relativa all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7 del 2010 è fondata.

Tale comma stabilisce che ai sensi dell'articolo 03, comma 4-*bis*, del d.l. n. 400 del 1993, i Comuni, su richiesta del concessionario, possono estendere la durata della concessione fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere realizzate e da realizzare, in conformità al piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo vigente.

Il legislatore regionale, nel sancire la possibilità di estendere la durata delle concessioni demaniali in corso, ha posto una disciplina che, violando quella introdotta dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, eccede dalle sue competenze.

Quest'ultima disposizione, infatti, rende solo possibile – in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare – il rilascio di nuove concessioni di durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni.

La norma impugnata, diversamente, prevede la possibilità di estendere la durata delle concessioni in atto fino al limite di venti anni.

Il legislatore regionale attribuisce, dunque, al titolare della concessione la possibilità di ottenerne la proroga (seppure in presenza dei presupposti indicati dal richiamato art. 3) e, in tal modo, «viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza. Infatti, la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti» (sentenza n. 180 del 2010).

Né, al fine di escludere l'illegittimità della norma impugnata, valgono gli argomenti utilizzati dalla Regione secondo i quali le concessioni non sarebbero prorogate automaticamente, ma previa valutazione caso per caso, in considerazione degli investimenti effettuati, in quanto tale disciplina, per le ragioni indicate, pone un ostacolo all'accesso di altri potenziali operatori economici nel mercato relativo alla gestione di tali concessioni (sentenza n. 340 del 2010).

[*omissis*]

7. – La questione relativa all'art. 5 della legge della Regione Veneto n. 13 del 2010 è fondata nei termini di seguito precisati.

L'art. 5, comma 1, prevede che «ai fini dell'applicazione delle procedure di cui all'articolo 3 e fatto salvo quanto previsto dal presente articolo, tutte le concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa in essere alla data di entrata in vigore della presente legge ivi comprese quelle oggetto di domanda di rinnovo in corso di istruttoria alla stessa data, scadono al 31 dicembre 2015, fatta salva la diversa maggiore durata prevista dal titolo concessorio».

Il successivo comma 2 stabilisce che «il titolare di concessione in corso di validità all'entrata in vigore della presente legge, anche per effetto del comma 1, che abbia eseguito o esegua durante la vigenza della concessione interventi edilizi, come definiti dall'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (...), ovvero che, oltre agli interventi edilizi, abbia acquistato attrezzature e beni mobili per un valore non superiore al venti per cento dell'importo degli interventi edilizi, può presentare al comune, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una istanza di modifica della durata della concessione in conformità a quanto previsto dalla lettera *e*)-ter dell'allegato S/3 della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 e successive modificazioni».

Il successivo comma 3 dispone che «il Comune, verificate le condizioni di cui al comma 2, modifica la durata della concessione, con decorrenza dalla data del provvedimento di modifica, in conformità a quanto previsto dalla lettera *e*)-ter dell'allegato S/3 della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 e successive modificazioni».

Il comma 4, a sua volta, prevede che «il titolare di concessione in corso di validità all'entrata in vigore della presente legge, anche per effetto del comma 1, che abbia eseguito o esegua durante la vigenza della concessione interventi infrastrutturali di pubblica utilità previsti dal comune, non rientranti nelle tipologie di cui al comma 2, può presentare al comune, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una istanza di modifica della durata della concessione per un periodo compreso tra due e quattro anni. Il Comune, valutate le condizioni, può accogliere la domanda di modifica della durata della concessione, con decorrenza della durata dalla data del provvedimento di modifica».

7.1. – In via preliminare, va sottolineato che, nonostante il ricorso non contenga alcuna esplicita motivazione in ordine all'impugnazione dei commi 1 e 4 dell'art. 5 in esame, occorre considerare, da un lato, che le argomentazioni che sviluppa appaiono implicitamente riferibili anche a tali commi e, dall'altro, che la disciplina introdotta dall'intero art. 5 si caratterizza per la sua unitarietà.

Quanto al primo aspetto, si deve rilevare che il presupposto argomentativo da cui muove il ricorrente è che le proroghe (o rinnovi automatici) delle concessioni demaniali marittime, previste dal legislatore regionale con l'articolo 5 impugnato, contrastino con i principi di libera concorrenza e di libertà di stabilimento, posti a fondamento della disciplina relativa al rilascio delle suddette concessioni.

Quanto al secondo aspetto, è sufficiente osservare che i commi di cui è composto l'art. 5, seppure prendano in esame diverse fattispecie, sono tutti accomunati dal fatto che disciplinano in modo unitario la proroga o il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime in corso di validità.

Chiarito ciò, deve rilevarsi come la normativa regionale impugnata regoli

talune ipotesi di rilascio di concessione su beni demaniali marittimi, tutte in contrasto con la disciplina fissata dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

La prima ipotesi è quella prevista dall'art. 5, comma 1, il quale dispone che le concessioni in corso al momento dell'entrata in vigore della legge regionale e quelle che, alla medesima data, sono oggetto di domanda di rinnovo e in corso di istruttoria, sono prorogate al 31 dicembre 2015.

Tale disposizione, pur indicando lo stesso termine di scadenza, disciplina una fattispecie, nel complesso, diversa da quella statale.

Il legislatore regionale, infatti, nel fare uso della proroga *ope legis* prevista dalla norma statale (fino al 31 dicembre 2015) la applica a concessioni diverse da quelle prese in considerazione da quest'ultima (e cioè in corso al 30 dicembre 2009, data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009). In sostanza, la disposizione impugnata prende in considerazione le concessioni in corso e quelle oggetto di domanda di rinnovo alla data di entrata in vigore della legge regionale, cioè il 19 febbraio 2010 e, dunque, con riguardo ad un momento temporale diverso e successivo rispetto a quello indicato dalla norma statale, così trovando applicazione rispetto a fattispecie differenti da quelle di cui all'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

La seconda ipotesi, presa in esame dal legislatore regionale, è quella indicata dall'art. 5, commi 2 e 3, in virtù dei quali il titolare di una concessione in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, anche se per effetto del precedente comma 1, che abbia eseguito delle opere edilizie ed abbia acquistato attrezzature per un determinato importo, può richiedere la modifica della durata della concessione in conformità a quanto previsto dall'allegato S/3, lettera e)-ter, dalla legge regionale n. 4 novembre 2002, n. 33 e cioè per un periodo che varia da sei a venti anni.

La terza ipotesi è quella prevista nell'art. 5, comma 4, per effetto del quale il titolare di una concessione in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, se ha eseguito lavori di pubblica utilità previsti dal Comune e non rientranti in quelli dei precedenti commi, può chiedere la modifica della durata della concessione per un periodo tra i due e i quattro anni.

Ebbene, per quanto attiene alle fattispecie di cui all'art. 5, commi 2 e 3, valgono le considerazioni fatte con riferimento all'art. 4 della legge della Regione Marche n. 7 del 2010, atteso che si prevedono proroghe delle concessioni demaniali in corso, in violazione dell'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009 e, conseguentemente, dell'art. 117, primo comma, Cost.

Alla luce delle considerazioni in precedenza svolte la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 5, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata si estende, per consequenzialità logica, anche a quelle previste nei commi 1 e 4 del medesimo articolo.

8. – Anche la questione relativa agli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2010 è fondata.

L'art. 1 prevede che «i titolari di concessioni demaniali marittime per

finalità turistico-ricreative possono richiedere l'estensione della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio, in ragione dell'entità degli investimenti e secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007)».

Il successivo art. 2 stabilisce che «l'estensione della durata della concessione è applicabile anche alle nuove concessioni, per le quali, alla data di approvazione della presente legge, sia in corso il procedimento di rilascio della concessione demaniale».

Quanto all'art. 1, valgono le considerazioni sopra indicate con riferimento all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7 del 2010, avendo il legislatore regionale abruzzese previsto, anche in questo caso, la possibilità di estendere la durata delle concessioni demaniali in atto, con ciò attribuendo ai titolari delle stesse una proroga in violazione dei principi di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza.

Quanto all'art. 2, esso applica l'estensione disciplinata dal precedente art. 1 alle concessioni il cui procedimento di rilascio sia in itinere al momento dell'approvazione della legge regionale.

Per effetto del collegamento tra le due norme, è evidente che l'estensione prevista dall'art. 2 è subordinata all'entità degli investimenti, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 253, della legge n. 296 del 2006, che ha introdotto l'art. 3, comma 4-*bis*, del d.l. n. 400 del 1993.

Il fatto che l'art. 2 si riferisca a nuove concessioni e, quindi, non disponga alcuna proroga o modifica di quelle in corso, non esclude la sua illegittimità; ciò in quanto il rilascio delle concessioni demaniali marittime e, quindi, le regole che disciplinano l'accesso ai relativi beni da parte dei potenziali concessionari sono aspetti che rientrano nella materia della tutela della concorrenza, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, di cui l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009 è espressione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni);

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della

Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

* * *

Sentenza n. 339/2011 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011).

In particolare, sono stati impugnati gli artt. 3, comma 2, e 14, commi 3, 7, 8, 9 e 10, della citata legge regionale.

[*omissis*]

3. – Il ricorrente censura poi l'art. 14, comma 3, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La norma, recante la rubrica «Modifica alla legge regionale n. 26/2003, concernente disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico», provvede appunto a modificare detta legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche).

In particolare, dopo l'art. 53, inserisce l'articolo 53-*bis*, il cui comma 3 (trascritto in ricorso) è del seguente tenore: «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del D.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

Ad avviso della difesa dello Stato, il legislatore regionale, così disponendo, avrebbe superato i limiti della propria competenza, invadendo quella esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Infatti, la previsione regionale avrebbe ad oggetto le procedure di gara e non la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia. Essa detterebbe soltanto misure incidenti sulle procedure di scelta del

concessionario (è diffusamente richiamata la sentenza n. 1 del 2008 di questa Corte). La difesa statale, poi, ricorda che, proprio sulla base delle indicazioni della citata sentenza, il legislatore statale ha modificato l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), sul quale si tornerà di qui a poco.

3.1. – La difesa della Regione Lombardia ha eccepito l'erronea identificazione della norma impugnata e il carattere generico delle censure mosse dal ricorrente, che ne determinerebbero l'inammissibilità, anche con riferimento alle altre disposizioni che saranno in prosieguo esaminate. Tali eccezioni, però, non sono fondate.

Quanto alla prima di esse, è vero che l'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 modifica la legge regionale n. 26 del 2003, introducendo, dopo l'art. 53, l'art. 53-*bis*, nel cui testo è inserito il comma 3, riportato nel punto 3 che precede e censurato dalla difesa erariale. Tuttavia, a parte il rilievo che la nuova disposizione è stata comunque introdotta dal citato art. 14, sicché il riferimento ad esso non può definirsi erroneo, è decisivo il rilievo che la norma impugnata è stata trascritta nel ricorso introduttivo, sicché nessun dubbio può nutrirsi sulla sua identificazione.

Quanto alla seconda eccezione, le doglianze del ricorrente non sono affatto generiche, perché individuano ed illustrano, con richiami anche alla giurisprudenza di questa Corte, le ragioni delle censure (violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e la normativa statale ritenuta rilevante.

3.2. – Nel merito, la questione è fondata.

Si deve premettere che, come questa Corte ha già affermato, l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). In particolare, la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008).

Tuttavia, con quest'ultima pronuncia la Corte rilevò che il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determinava con proprio provvedimento i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, era un atto che, da un lato, era

riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro interferiva su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, relativa alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.). In ordine a tale potere, idoneo a coinvolgere anche aspetti di gestione del territorio, andava riconosciuta la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati ad assicurare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica come l'energia idroelettrica, ma, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (sentenza n. 383 del 2005). Ne seguì la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevedeva un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

Il legislatore statale intervenne, quindi, con l'art. 15, comma 6-ter, lettera c), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, che, nel sostituire il comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, così dispose: «Il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, determina, con proprio provvedimento ed entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri e i termini concernenti la procedura di gara in conformità a quanto previsto al comma 1, tenendo conto dell'interesse strategico degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e del contributo degli impianti idroelettrici alla copertura della domanda e dei picchi di consumo».

Orbene, come emerge dalla lettura coordinata della disposizione ora trascritta e della norma regionale censurata, è agevole constatare che quest'ultima demanda alla Regione Lombardia l'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta, concernenti le procedure di gara, individuazione che invece la citata norma statale (intervenuta, peraltro, prima di quella regionale) affida per l'appunto allo Stato. Ne deriva che la disposizione regionale incide direttamente sulla disciplina delle procedure ad evidenza pubblica che, come sopra si è detto, spetta nella sua interezza alla competenza esclusiva dello Stato medesimo, onde la denunziata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. sussiste.

Non giova addurre che la tutela della concorrenza è materia trasversale che, come tale, non può azzerare ogni concorrente competenza legislativa regionale. Questa Corte ha chiarito, proprio con la sentenza n. 1 del 2008 (punto 7.3 del *Considerato in diritto*), che il provvedimento previsto dall'art. 12, comma 2, del

d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, interferisce «su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione)», affermando anche la necessità di un coinvolgimento – sul piano amministrativo – delle Regioni. Però ha anche aggiunto che «va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione». Il che, come si è detto, è avvenuto con la previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, in base al dettato attuale dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999.

Non è esatto che «nel nostro caso la normativa regionale viene perfettamente ad incastonarsi con quella statale, la quale ultima mantiene la sua forza per quanto attiene a tutti gli indirizzi di fondo pro-concorrenziali». In realtà, lungi dallo «incastonarsi», la norma censurata attribuisce alla Regione una potestà legislativa che non le compete, postulando una sorta di potere sostitutivo della Regione stessa allo Stato («in assenza e nelle more» dell'intervento di questo), che non trova alcun ancoraggio nel dettato costituzionale.

Neppure la tesi secondo cui sarebbe stato proprio il legislatore statale, «con apposita clausola di cedevolezza», a riconoscere la competenza legislativa regionale può essere condivisa.

Invero, l'art. 15, comma 6-*quater*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte rimasta dopo la declaratoria d'illegittimità costituzionale adottata con sentenza n. 205 del 2011, nello stabilire che le disposizioni dei commi 6, 6-*bis* e 6-*ter* del medesimo art. 15 si applicano fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, aggiunge che ciò può avvenire «per quanto di loro competenza». La norma, dunque, stabilisce, o meglio ribadisce, che l'esercizio della detta potestà legislativa da parte delle Regioni deve rimanere nell'ambito della competenza loro propria, onde resta esclusa ogni intrusione nella competenza esclusiva dello Stato.

È esatto, poi, che la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso la possibilità di un intervento pro-concorrenziale della legislazione regionale (*ex plurimis*: sentenze n. 150 del 2011 e n. 307 del 2009). Ma, nel caso di specie, manca ogni dato per qualificare tale intervento pro-concorrenziale, perché la Regione si attribuisce la potestà di individuare i requisiti e i parametri di cui alla norma censurata (già demandati dalla norma statale al Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata), ma nulla dice in ordine al loro contenuto. Né la qualificazione suddetta può essere riconosciuta per il solo fatto che la Regione sarebbe intervenuta in favore della concorrenza, ponendo rimedio all'inerzia dello Stato, perché comunque una situazione di fatto non potrebbe giustificare una alterazione del riparto delle competenze legislative sancito dall'art. 117 Cost.

Sulla base delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata

l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), dopo l'art. 53 di essa ha introdotto l'art. 53-*bis*, recante disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, il cui comma 3 così dispone: «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata, concernenti le procedure di gara, di cui all'articolo 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

4. – La Presidenza del Consiglio dei ministri censura l'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, della legge regionale lombarda n. 19 del 2010, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché ancora per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera *e*), e terzo Cost.; infine, ritiene che l'art. 14, comma 7, della detta legge regionale si ponga in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Ad avviso della difesa statale, la normativa impugnata configurerebbe «un sistema di impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e non, invece, un sistema di affidamento, tramite gara, delle concessioni idroelettriche».

Ciò si porrebbe in aperto contrasto con il regime di dette concessioni e degli impianti ad esse inerenti, come prefigurato dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, nonché dall'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), norme statali costituenti principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente relativa alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la cui violazione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost. Il richiamo, effettuato dall'art. 14, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) non varrebbe a giustificare l'intervento regionale sugli impianti di cui sopra, poiché questi non rientrerebbero nella disponibilità della Regione, non essendo ricompresi nel novero dei beni pubblici della Regione medesima indicati nel citato decreto legislativo. In ogni caso – prosegue la difesa statale – la normativa censurata, nella parte in cui prevede affidamenti diretti (ovvero senza gara), si porrebbe in contrasto con i principi generali dell'ordinamento nazionale e comunitario in tema di concorrenza e, quindi, costituirebbe violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Infine, andrebbe osservato che la disciplina delle procedure di affidamento di beni e servizi rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di concorrenza (è ancora richiamata la sentenza n. 401 del 2007). Con la normativa censurata il legislatore statale avrebbe violato l'art. 117, primo

comma, Cost., per i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di tutela della concorrenza, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

4.1. – Le questioni sono fondate.

Le disposizioni censurate (art. 14, commi 7, 8, 9, 10, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010), introdotte con l'art. 53-*bis* della legge regionale n. 26 del 2003, sono del seguente tenore:

«7. La Regione, ai sensi del D. Lgs. 85/2010, allo scadere delle concessioni acquisisce le opere e gli impianti di cui all'articolo 25 del R.D. 1775/1933 afferenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche e li conferisce, entro sei mesi dall'acquisizione, in proprietà a società patrimoniali di scopo, con partecipazione totalitaria di capitale pubblico incedibile, cui partecipano senza oneri gli enti locali o anche loro forme di aggregazione sovra comunale interessati per territorio. La misura della partecipazione degli enti locali interessati sarà determinata previa intesa tra gli stessi e la Regione e comunque non dovrà essere inferiore al 30 per cento; la restante quota di partecipazione è detenuta dalla Regione. Le società patrimoniali metteranno a disposizione del soggetto affidatario, individuato sia con la procedura di cui ai commi 2 e 8 sia con quella di cui al comma 9, le infrastrutture e gli impianti afferenti alla derivazione. Il soggetto affidatario esercirà le infrastrutture e gli impianti afferenti alla derivazione nel rispetto di condizioni e a fronte di un corrispettivo, da versarsi alle società patrimoniali, stabiliti dalla Giunta regionale. Il corrispettivo sarà in parte fisso e determinato sulla base della potenza nominale media annua e soggetto all'adeguamento legato al tasso annuo d'inflazione programmato, e in parte variabile e commisurato all'effettiva produzione realizzata e valorizzata in base alla collocazione dell'energia sul mercato elettrico e nel rispetto del normale rendimento di mercato dei cespiti affidati; il corrispettivo dovrà essere in parte destinato ad interventi di tutela ambientale nei territori interessati. Su richiesta delle province interessate dovrà essere costituita una società patrimoniale di scopo per ciascuna provincia, a condizione che sul territorio della stessa, a far data dall'entrata in vigore della presente norma, siano ricompresi impianti di grande derivazione idroelettrica che complessivamente raggiungano almeno 100 MW di potenza attiva nominale installata.

8. La Regione, allo scadere delle concessioni in essere, garantendo la neutralità rispetto al mercato, affida, anche per il tramite delle società di cui al comma 7, l'esercizio industriale delle infrastrutture e degli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizioni che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali.

9. In deroga a quanto disposto dai commi 2 e 8, in attuazione dell'articolo

44, comma secondo, della Costituzione, al fine di garantire misure di compensazione territoriale, le concessioni di grande derivazione d'acqua, per uso idroelettrico, ricadenti in tutto o in parte nei territori delle province montane individuate mediante i criteri di cui all'articolo 1, comma 153, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), o delle province che indipendentemente dal possesso dei criteri previsti dalla stessa legge, abbiano il 50 per cento del territorio ad una quota superiore a 500 metri sul livello del mare sono affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata partecipate dalla provincia interessata, a condizione che: a) la selezione del socio privato venga effettuata mediante procedure competitive ad evidenza pubblica; b) la gara per la selezione del socio privato, svolta dalla provincia competente, abbia per oggetto la qualità del socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione industriale; c) la partecipazione del socio privato alla società mista sia compresa tra il 40 per cento e il 60 per cento del capitale sociale.

Il ricorso all'affidamento di cui al presente comma avviene su richiesta della Provincia competente che deve pervenire alla Regione entro centottanta giorni dall'adozione della deliberazione di Giunta regionale di avvio delle procedure di affidamento di cui ai commi 2 e 8.

10. La Regione provvede al rilascio della concessione per l'uso delle acque pubbliche in favore dei soggetti affidatari come individuati con le procedure di cui al presente articolo».

Ciò posto, prima di procedere allo scrutinio della normativa ora trascritta, si deve osservare che il d.lgs. n. 79 del 1999, all'art. 12, comma 2, nel testo attuale sopra riportato (punto 3.2 del *Considerato in diritto*), affida ad organi statali, previa intesa con la Conferenza unificata, la determinazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri e i termini concernenti la procedura di gara, «in conformità a quanto previsto al comma 1»; e detta norma, come modificata dalla lettera a), comma 6, dell'art. 15 del d.l. n. 78 del 2010, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, dispone che l'amministrazione competente, cinque anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico e nei termini e nelle circostanze dalla norma medesima stabiliti, «indica una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione per un periodo di durata trentennale, avendo particolare riguardo ad un'offerta di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza e dell'energia prodotta o della potenza installata nonché di idonee misure di compensazione territoriale».

La legislazione statale, dunque, è chiara nel richiedere le procedure di gara ad evidenza pubblica, la cui disciplina, come già si è notato, è riconducibile per intero alla tutela della concorrenza, con conseguente titolarità della potestà

legislativa, in via esclusiva, allo Stato (*ex multis*: sentenza n. 401 del 2007, già citata). La normativa regionale censurata viola, nel suo complesso, la detta competenza legislativa esclusiva.

Come risulta dal dettato del comma 7, la Regione Lombardia, allo scadere delle concessioni, acquisisce le opere e gli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e li conferisce a società patrimoniali di scopo, con partecipazione totalitaria di capitale pubblico incedibile. Tali società patrimoniali metteranno a disposizione del soggetto affidatario, individuato sia con la procedura di cui ai commi 2 e 8 sia con quelle di cui al comma 9, le infrastrutture e gli impianti afferenti alla derivazione.

Orbene, già l'*incipit* del comma 7 diverge dall'art. 12, comma 1 (testo vigente), del d.lgs. n. 79 del 1999, perché mentre quest'ultimo affida alla «amministrazione competente» l'indizione delle gare ad evidenza pubblica, la norma regionale demanda a società patrimoniali di scopo, all'uopo costituite (il cui ruolo non è ben precisato) la «messa a disposizione» del «soggetto affidatario», «individuato sia con la procedura di cui ai commi 2 e 8, sia con quella di cui al comma 9» delle infrastrutture e degli impianti relativi alla derivazione.

Tuttavia, a parte questo pur rilevante profilo, è l'individuazione del soggetto affidatario che si pone in palese contrasto con la normativa statale. Infatti, il comma 7 stabilisce che a tale individuazione si farà luogo sia con le procedure di cui ai commi 2 e 8, sia con quella di cui al comma 9. Però, mentre in effetti il comma 2 prevede l'indizione di gare ad evidenza pubblica, con esplicito rinvio all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il comma 8 dispone che l'esercizio industriale delle infrastrutture e degli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche sia affidato «mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali». Il comma 9, poi, dispone che, in deroga a quanto previsto nei commi 2 e 8, le concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico ricadenti in tutto o in parte nelle province montane individuate dal comma stesso, sono affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata partecipate dalle Province interessate, a condizione che siano soddisfatti i requisiti dalla norma medesima previsti per la selezione del socio privato (da effettuare mediante procedure competitive ad evidenza pubblica), per le modalità della relativa gara e per la misura della partecipazione del socio privato.

In questo quadro, risulta evidente che l'affidamento mediante gare ad evidenza pubblica è rimesso alla mera discrezionalità del soggetto affidante, cui è demandata la scelta tra le dette procedure di gara (comma 2) e l'affidamento diretto, di cui al comma 7, che richiama anche i commi 8 e 9, e, per l'appunto, al comma 8, sia pure a condizione che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali; queste ultime, tuttavia, come si è visto, nel settore de quo prescrivono l'indizione di gare ad evidenza pubblica,

senza alternative, e, come questa Corte ha già chiarito, al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – quali sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario: sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1 del *Considerato in diritto*. Il comma 9, infine, stabilisce che l'affidamento diretto sia addirittura l'unica forma, con i requisiti sopra indicati.

L'assenza di criteri di scelta tra l'una o l'altra modalità di affidamento ne conferma il carattere meramente discrezionale. Ma si tratta, per l'appunto, di una conferma, perché per il resto la violazione della normativa statale, e della competenza legislativa esclusiva dello Stato nel contesto della quale la detta normativa va inquadrata ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è palese.

4.2. – Alla luce dei dati ora richiamati, desunti dal testuale tenore della normativa censurata, la tesi della difesa della Regione, secondo cui sarebbe previsto un sistema di affidamento delle concessioni mediante gara, non è esatta. Questo sistema risulta essere una semplice opzione del soggetto affidante, il quale però può decidere anche per l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata (comma 8 e, per il rinvio al medesimo operato, anche il comma 7), mentre in forza del comma 9 tale modalità è disciplinata come esclusiva, onde è evidente che il disposto dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge n. 79 del 1999, e successive modificazioni, non è attuato.

Né giova il richiamo della difesa regionale all'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, perché detta norma, a parte l'abrogazione referendaria subita, riguarda il settore dei servizi pubblici locali e non il mercato interno dell'energia elettrica. E per la stessa ragione non è pertinente il richiamo alle normative introdotte in altri e diversi settori dell'ordinamento.

Quanto al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), si deve osservare che l'art. 5 di esso esclude dal trasferimento agli enti territoriali una nutrita serie di beni e di infrastrutture, tra cui «le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche». Si tratta di una formula abbastanza elastica, sicché è necessario attendere i decreti attuativi per una più precisa identificazione dei beni e delle infrastrutture oggetto di trasferimento. A parte ciò, la citata normativa non appare rilevante in questa sede, nella quale non si discute della proprietà dei beni e degli impianti, bensì della disciplina delle procedure di affidamento delle concessioni.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della

stessa Regione Lombardia n. 26 del 2003, dopo l'art. 53 di essa ha inserito l'art. 53-*bis*, e in questo i censurati commi 7, 8, 9, 10 (norma, questa, di esecuzione dei commi precedenti). Lo stretto intreccio esistente tra le dette disposizioni ne impone la totale caducazione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), dopo l'articolo 53 di essa ha introdotto l'articolo 53-*bis*, recante disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, il cui comma 3 così dispone: «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo»;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia n. 26 del 2003, dopo l'articolo 53 di essa, ha introdotto l'articolo 53-*bis* e in questo i censurati commi 7, 8, 9 e 10, trascritti in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

* * *

Sentenza n. 114/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesauro)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 10, 3 commi 1 e 3, 5 commi 1 e 4, 9, comma 4, alinea 1, e commi 6 e 7 (*recte*: art. 9, comma 4, alinea 6 e 7), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica), in riferimento agli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto

speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in relazione all'articolo 117, primo comma, e secondo comma, lettere e), l) ed s) della Costituzione.

2. – In via preliminare, l'intervento nel giudizio da parte di Federterme, Federazione italiana delle industrie termali e delle acque minerali curative, va dichiarato inammissibile.

Indipendentemente dalla considerazione che l'intervento è stato effettuato con atto del 9 marzo 2012, oltre il termine di cui all'articolo 4 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale approvate il 16 marzo 1956, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale (sentenze nn. 405 del 2008 e 469 del 2005).

[*omissis*]

4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che l'art. 2, comma 10, della legge provinciale n. 4 del 2011, nella parte in cui, modificando il comma 1 dell'articolo 16 della legge provinciale 30 settembre 2005, n. 7 (Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici), prevede il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico, violerebbe l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario e con le leggi statali in materia di tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale.

La medesima norma, inoltre, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto sarebbe difforme dalla disciplina stabilita in materia di ambiente, dato che non subordina il rinnovo delle concessioni di derivazioni di acqua alla procedura di valutazione di impatto ambientale (di seguito VIA), come previsto dagli Allegati alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», in contrasto, in specie, con i punti nn. 13, 16 e 18 dell'Allegato II e con le lettere b), t), af) e ag) dell'Allegato III, nonché con i punti nn. 1, lettera d), 7, lettera d), m) ed o), e 8, lettera t), dell'Allegato IV.

4.1. – La questione è fondata.

4.2. – Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia autonoma, secondo la quale, con riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., il ricorrente non avrebbe indicato specificamente i principi comunitari e le leggi statali in materia di tutela della concorrenza, che sarebbero violati dalla norma.

La palese incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza e la evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali, stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria, della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, rende, infatti, superflua ogni

ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento, trattandosi peraltro di norma che si muove pressoché integralmente nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

4.3. – Ancora *in limine*, va rilevato che, nonostante la disposizione impugnata sia stata modificata dall'art. 24, comma 2, della legge provinciale 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – Legge finanziaria 2012), il contenuto normativo risultante appare sostanzialmente immutato.

Quest'ultima norma ha, infatti, innovato l'*incipit* del citato art. 2, comma 10, che ha modificato il comma 1 dell'articolo 16 della citata legge provinciale n. 7 del 2005, attraverso l'introduzione del seguente disposto: «nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica e previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale o previa verifica di assoggettabilità a VIA».

Orbene, l'evocato rispetto delle procedure di evidenza pubblica, nonché di VIA, appare inconciliabile con il disposto rinnovo automatico delle concessioni, che esclude in radice la partecipazione di altri soggetti economici e pertanto anche l'incidenza di procedure di valutazione.

La sostanziale identità precettiva della disposizione, nel testo da ultimo modificato dal citato art. 24, comma 2, fa sì che la questione di legittimità costituzionale – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – deve essere trasferita sulla norma nel testo risultante dalla modifica realizzata dall'art. 24, comma 2, della legge provinciale n. 15 del 2011 (tra le molte, sentenza n. 40 del 2010).

4.4. – Nel merito, tale norma, nel disporre *ex lege* il rinnovo trentennale delle concessioni, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è infatti, inibito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo «l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori» (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010). La disposizione in esame contrasta, inoltre, con la normativa statale vigente in materia di ambiente, pure evocata dal ricorrente, con riferimento, in particolare, ai punti nn. 13, 16 e 18 dell'Allegato II e con le lettere b), t), af) e ag) dell'Allegato III, nonché con i punti nn. 1, lettera d), 7, lettere d), m) ed o), e 8, lettera t), dell'Allegato IV del d.lgs. n. 152 del 2006. La proroga stabilita dalla disposizione finisce con l'impedire, infatti, l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale, inserendo nella relativa disciplina una regola difforme dalle previsioni vigenti, poste nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

5. – Relativamente all'articolo 3, commi 1 e 3, della legge provinciale n. 4 del 2011, il ricorrente assume che, consentendo l'accorpamento di più concessioni di derivazione a scopo idroelettrico e determinando come unica scadenza

quella relativa alla concessione più lunga, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché in contrasto con l'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di derivazione comunitaria, stabilisce che l'attribuzione della concessione deve avvenire tramite «una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione».

5.1.— La questione è fondata.

5.2.— Le disposizioni impugnate stabiliscono che, «ai fini di migliorare lo stato di qualità ambientale dei corsi d'acqua interessati, i titolari di due o più concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico esistenti, relative ad impianti consecutivi, possono richiedere l'accorpamento delle stesse», e, in tal caso, il termine di scadenza delle concessioni corrisponde alla scadenza della concessione accorpata con la durata residua più lunga.

La disciplina censurata, indipendentemente dalla finalità espressa, è con evidenza suscettibile di determinare in modo automatico la proroga di una o più delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico accorpate, con il risultato di porsi in aperta violazione, per le concessioni più brevi, con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, prevede espressamente la necessità di una gara ad evidenza pubblica.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 10, 3, commi 1 e 3, 5, comma 1, 9, comma 4, alinea 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica);

3) – 4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

* * *

Sentenza n. 171/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Cartabia)*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero) demanio marittimo e porti per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, prevedendo una proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo, determina una disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di subentrare al precedente gestore a meno che quest'ultimo rinunci a chiedere la proroga.

2. – Per un più agevole esame della questione sottoposta all'esame della Corte è bene procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

2.1. – Il legislatore nazionale ha modificato, con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, le modalità di accesso da parte degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi. Tale intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in base al quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. La Commissione europea, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 del codice della navigazione fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'unione Europea, TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e comportava in particolare discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo estremamente difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza.

2.2. – Facendo seguito a tali rilievi, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, che, per quanto qui rileva, ha disposto la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza.

2.3. – In sede di conversione del decreto-legge n. 194 del 2009 da parte della legge n. 25 del 2010, si è aggiunto un rinvio indiretto (e non previsto nel testo originario del decreto legge) all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che produceva l'effetto di consentire il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni.

2.4. – La Commissione europea, con una lettera datata 5 maggio 2010, di messa in mora complementare nell'ambito della medesima procedura di infrazione 2008/4908, ha ritenuto che tale rinvio, che stabiliva il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, delle concessioni in scadenza, privasse, nella sostanza, di ogni effetto l'adeguamento ai principi comunitari effettuato con il decreto-legge n. 194 del 2009 e fosse contrario, sia all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, sia all'articolo 49 del TFUE, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento.

2.5. – In seguito a questi ulteriori rilievi, l'articolo 11, comma 1, lettera *a*), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2010), ha abrogato il già citato comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge n. 400 del 1993. Lo stesso articolo 11 ha, inoltre, delegato il Governo ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime.

2.6. – In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa il 27 febbraio 2012.

3. – Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012 è fondata.

La norma regionale impugnata prevede, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato in ipotesi del tutto analoghe, il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel

caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza (sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010).

Queste conclusioni sono, del resto, avvalorate dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella sopracitata procedura di infrazione, secondo cui la Repubblica italiana, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 49 del TFUE e dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° luglio 2013.

* * *

Sentenza n. 117/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Lattanzi)

Considerato in diritto

1. – Con ricorso spedito per la notificazione il 6 ottobre 2014, ricevuto il successivo 10 ottobre e depositato il 14 ottobre 2014 (reg. ric. n. 77 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 49, lettere *a*), *e*), *f*), *g*), *i*) ed *l*), 72, 88, 89, 93, 104, 105 e 108, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo – collegato alla legge di stabilità regionale 2014), in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, primo comma, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), e terzo comma, della Costituzione.

[*omissis*]

4. – I commi 88 e 89 dell'art. 1 della legge impugnata, prevedono, quanto ai servizi idrici integrati ancora in gestione alla Regione Campania, che quest'ultima ne affidi mediante convenzione la gestione provvisoria, per trentasei mesi, ad uno o più soggetti gestori del servizio tra quelli operanti nei rispettivi ambiti territoriali ottimali di competenza.

L'art. 1, comma 93, lettera *b*), della stessa legge, cui deve ritenersi limitata la censura, assegna poi alla cosiddetta «Struttura» lo svolgimento delle attività di competenza della Regione finalizzate alla determinazione delle tariffe.

Il ricorrente reputa lese le competenze esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettere *e* ed *s*, Cost.).

Le questioni sono fondate, in relazione ad entrambi i parametri indicati.

Questa Corte ha già affermato che il servizio idrico integrato è un servizio pubblico locale a rilevanza economica, in relazione al quale spetta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente stabilire, sia le forme di gestione, sia le modalità di affidamento al soggetto gestore, sia il procedimento di determinazione della tariffa (sentenza n. 246 del 2009).

In particolare, in base a quanto stabilito fin dall'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), non rientra tra le competenze regionali individuare direttamente il soggetto gestore del servizio idrico integrato (sentenze n. 228 del 2013 e n. 62 del 2012), posto che tale funzione è attribuita dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, all'ente di governo istituito o designato dalla Regione, come da ultimo ribadito con l'art. 149-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Le norme impuginate, viceversa, provvedono proprio in tal senso, invadendo le attribuzioni statali dedotte a fondamento del ricorso.

È fuor di dubbio, in definitiva, che il legislatore regionale non ha competenza in punto di affidamento del servizio. Pertanto, la difesa della Regione Campania ha torto quando afferma che le norme impuginate sarebbero espressione di un potere che lo Stato può esercitare in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1,

comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, ma la cui titolarità permarrebbe in capo alla Regione, che avrebbe appunto provveduto per mezzo della legge impugnata. La sola competenza regionale oggetto di eventuale esercizio del potere sostitutivo, tra quelle pertinenti, attiene alla istituzione o alla designazione dell'ente di governo, ed è estranea al contenuto delle disposizioni oggetto di censura.

Né ha rilievo alcuno la circostanza, segnalata dalla difesa regionale, che la Regione Campania è ancora gestore in via di fatto di parte del servizio.

È ovvio, infatti, che l'inerzia regionale nella individuazione dell'ente di governo, entro il termine originariamente fissato al 30 giugno 2012 dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, ed il mancato affidamento della gestione, da parte di quest'ultimo, nelle forme e nei termini inizialmente indicati dall'art. 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, pur parzialmente derogati dall'art. 13 del d.l. n. 150 del 2013, non valgono a giustificare l'ulteriore esercizio di una competenza legislativa che non spetta alla Regione. Con essa, per di più, la Regione Campania intende differire di trentasei mesi il doveroso perfezionamento delle procedure imposte dalla normativa statale per l'affidamento del servizio al gestore da parte dell'ente di governo, nei termini da ultimo disciplinati dall'art. 7 del d.l. n. 133 del 2014, che ha modificato, a tal fine, il d.lgs. n. 152 del 2006.

Analogo ragionamento chiarisce la fondatezza delle questioni relative all'art. 1, comma 93, lettera *b*), con il quale si postula la competenza della Regione, per mezzo della cosiddetta «Struttura», a partecipare al procedimento di determinazione delle tariffe.

Invero, in base agli artt. 149, comma 1, lettera *d*), e 152, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, tale compito è di spettanza dell'ente di governo, che è subentrato alle Autorità d'ambito, e deve predisporre la tariffa di base da sottoporre all'approvazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

In forza di tale opzione normativa, appartenente alla sfera di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2010), è inibito al legislatore regionale riservare alla Regione una funzione che non le spetta, ed il cui esercizio in via di fatto ancora una volta non giustifica l'alterazione delle sfere di competenza legislativa. Del resto, l'art. 3, comma 1, lettera *f*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), consente all'Autorità per l'energia elettrica e il gas di determinare in via provvisoria le tariffe, quando manchi la predisposizione di esse da parte dell'ente competente, che, nel caso di specie, è solo l'ente di governo.

5. – L'art. 1, commi 104 e 105, della legge impugnata proroga, per un

periodo massimo di cinque anni, le concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione (art. 1, comma 104, lettera *a*, numero 1), ovvero destinate a scadere nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge (art. 1, comma 104, lettera *a*, numero 2). La proroga è disposta in attesa dell'approvazione del piano regionale di settore.

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché la proroga automatica delle concessioni contrasterebbe con la libertà di stabilimento (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e con i principi di «non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza», operanti nello spazio dell'Unione. Verrebbe infatti eluso l'obbligo della gara pubblica, in danno anche della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

Le censure, a cui resta estraneo l'art. 104, comma 1, lettera *b*), impugnato, che concerne l'avvio di nuove attività, sono chiare ed adeguatamente sviluppate: è perciò infondata l'eccezione di inammissibilità per genericità, sollevata dalla difesa regionale, data la palese incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza e la evidente interferenza rispetto ai principi generali stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria (sentenza n. 114 del 2012).

5.1. – Le questioni sono fondate, con riferimento ad entrambi i parametri costituzionali dedotti.

L'attività di sfruttamento oggetto di concessione termominerale ricade nel campo applicativo della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), posto che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010), salve le eccezioni specificamente indicate.

Tra tali eccezioni non rientra lo sfruttamento delle acque termali per fini terapeutici ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 59 del 2010, come questa Corte ha già ritenuto, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma regionale campana che aveva sottratto le concessioni termominerali al campo applicativo del d.lgs. n. 59 del 2010, in quanto afferenti alle attività sanitarie (sentenza n. 235 del 2011).

La Corte, in tale occasione, ha riconosciuto l'applicabilità della direttiva 2006/123/CE e del d.lgs. n. 59 del 2010 alle concessioni del demanio idrico.

L'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, quando l'attività deve essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali, impone una procedura di evidenza pubblica per la scelta del concessionario e vieta la proroga automatica delle concessioni, nonché l'attribuzione di «vantaggi» al concessionario uscente.

Si tratta di disposizioni che favoriscono l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e ostano all'introduzione di barriere tali da alterare la

concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque.

Ne segue che l'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalle norme impugnate, per un periodo di tempo peraltro considerevole e superiore a quanto strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica, contrasta con tali regole, espressive del diritto dell'Unione e proprie della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Questa Corte ha infatti già reputato illegittima, anche con riferimento all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 171 del 2013), nonché quella delle concessioni idriche (sentenza n. 114 del 2012).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 49, lettere *a*), *e*), *f*), *g*), *i*), 88, 89, 93, lettera *b*), 104, lettera *a*), 105 e 108, lettera *a*), della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo – collegato alla legge di stabilità regionale 2014);

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2015.

* * *

Sentenza n. 40/2017 (Pres. Grossi; Red. Zanon)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa).

Nell'ambito della normativa regionale volta a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo, l'art. 14, comma 8, della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, secondo la ricostruzione del ricorrente, consentirebbe ai Comuni di confermare (salvo i casi di revoca o decadenza), a favore degli originari concessionari, la titolarità di almeno il 50 per cento delle aree demaniali già attribuite in concessione, laddove tali concessioni risultino non conformi al sopravvenuto Piano comunale delle coste

(d'ora in avanti: PCC). Inoltre, la stessa disposizione autorizzerebbe i Comuni ad individuare nuove aree demaniali da assegnare direttamente in concessione, attraverso provvedimenti di «variazione» o «traslazione», agli stessi titolari delle concessioni rivelatesi in contrasto con il PCC. In tal modo, sarebbe garantito un indebito vantaggio ai soggetti già titolari di concessione, attraverso l'introduzione di una disciplina analoga al cosiddetto «diritto di insistenza», originariamente previsto dall'art. 37, secondo comma, del codice della navigazione: una disposizione, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, abrogata a seguito di procedura di infrazione comunitaria proprio perché in contrasto con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione, e con il principio della concorrenza, desumibile dagli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, oltre che con l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), che non consente forme di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari.

L'art. 14, comma 9, della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, per parte sua, disporrebbe la salvaguardia delle concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga prevista dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, attualmente fissata al 31 dicembre 2020, per effetto della modifica apportata, alla disposizione appena ricordata, dall'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221.

In una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato – quale la «tutela della concorrenza» – la disposizione regionale riprodurrebbe una disposizione statale (l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009), in lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Inoltre, evidenzia l'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione statale è oggetto di procedura di infrazione, «in considerazione della sua contrarietà ai principi della concorrenza», poiché introduce una proroga di concessioni demaniali in scadenza, senza alcuna selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori interessati, come invece richiesto dai principi europei.

Secondo la difesa statale, in definitiva, le disposizioni ricordate determinerebbero restrizioni e distorsioni della concorrenza, in contrasto con i principi dell'ordinamento europeo e perciò in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Inoltre, sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», in violazione del secondo comma, lettera *e*), del medesimo art. 117 Cost.

2. – La questione relativa al comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 è fondata, limitatamente al secondo periodo di tale disposizione. È

fondata anche la questione relativa all'art. 14, comma 9, della medesima legge regionale.

3. – Il corretto inquadramento delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte richiede una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate.

Con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, il legislatore nazionale ha modificato le modalità di accesso degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi. L'intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in virtù del quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che favorisca il precedente concessionario alla scadenza del rapporto concessorio. La Commissione europea, infatti, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 cod. nav. fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e comportava, in particolare, discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza.

Il citato art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, dunque, ha previsto la soppressione del secondo comma dell'articolo 37 cod. nav., nella parte in cui stabiliva la preferenza al concessionario uscente. Ha, inoltre, disposto la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009, giorno dell'entrata in vigore dello stesso decreto-legge, qualificando espressamente tale disciplina come transitoria, in quanto dettata «nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni» di beni demaniali marittimi, da realizzarsi nel rispetto dei principi pro-concorrenziali.

Successivamente, l'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010), ha conferito una delega legislativa per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime. Tale delega non è stata tuttavia esercitata poiché, dopo la chiusura della procedura di infrazione comunitaria, con l'articolo 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, è stata disposta la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015.

La nuova proroga *ope legis* ha costituito oggetto di due rinvii pregiudiziali

alla Corte di giustizia dell'Unione europea che, con sentenza del 14 luglio 2016 (nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15), ha statuito che «l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati».

Da ultimo, l'art. 24, comma 3-*septies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), introdotto in sede di conversione dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, successivamente al deposito della sentenza della Corte di giustizia UE prima ricordata, ha previsto che «conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18», del d.l. n. 194 del 2009, ancora una volta «[n]elle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea».

4. – Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale. In tale disciplina, particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011).

Nel contesto normativo descritto, occorre perciò verificare se le disposizioni regionali impugnate abbiano invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, dettando una disciplina contraria anche ai principi di derivazione europea.

A questo scopo occorre tenere conto della *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina impugnata (da ultimo, sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

4.1. – Il comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 dispone, nel primo periodo, che i PCC «individuano nella quota concedibile l'intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 per cento delle aree demaniali in concessione, confermandone la titolarità, fatte salve le circostanze di revoca e decadenza», aggiungendo, nel secondo periodo, che il PCC, «anche in deroga ai limiti di cui al comma 5, individua apposite aree demaniali da destinare alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC».

Il ricorrente muove dal presupposto secondo cui il suddetto comma 8, considerato nella sua interezza, avrebbe introdotto un meccanismo analogo al cosiddetto diritto di insistenza, in precedenza disciplinato dall'art. 37, secondo comma, cod. nav.

Tale prospettazione è solo parzialmente corretta, essendo in realtà necessario analizzare partitamente i due periodi di cui si compone il comma impugnato.

Come suggerisce anche la difesa regionale, tale comma, nel suo primo periodo, deve essere letto alla luce di quanto prevede il precedente comma 5 del medesimo art. 14. Quest'ultimo prescrive che «[a]llo scopo di garantire il corretto utilizzo delle aree demaniali marittime per le finalità turistico-ricreative, una quota non inferiore al 60 per cento del territorio demaniale marittimo di ogni singolo comune costiero è riservata a uso pubblico e alla libera balneazione». È in tal modo introdotta una previsione coerente con quanto disposto dall'art. 1, comma 254, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che richiede alle Regioni, nella redazione dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, di individuare un corretto equilibrio tra l'estensione delle aree concesse a soggetti privati e quella degli arenili liberamente fruibili.

La prima parte del comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 è in realtà strumentale all'attuazione della previsione appena descritta, che impone di riservare al pubblico uso una percentuale non inferiore al 60 per cento della linea di costa utile, e così autorizza ogni singolo Comune costiero a destinare non oltre il 40 per cento della propria linea di costa ad un uso diverso, da assentire per mezzo del rilascio di concessioni demaniali marittime.

Con formulazione peraltro non lineare, il primo periodo del comma 8 detta un criterio generale per procedere all'individuazione, in sede di redazione del PCC, della parte di costa rientrante nella quota concedibile, prescrivendo ai Comuni costieri di identificarla in corrispondenza delle aree già oggetto di concessione demaniale. Per i casi in cui – in forza di concessioni rilasciate prima dell'adozione dei singoli PCC – la somma di tali aree risulti superiore al limite percentuale massimo concedibile, tale parte di disposizione impone di procedere ad una revoca parziale delle singole concessioni già assentite, in una misura non superiore al 50 per cento per ciascuna. Ciò si ricava, a contrario, dal fatto che la disposizione individua la quota concedibile prendendo in considerazione una parte non inferiore al 50 per cento di ciascuna delle aree già in concessione.

A ben vedere, dunque, il comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 non reintroduce, nella sua prima parte, alcun diritto di insistenza a favore del concessionario in essere, in quanto non dispone alcun rinnovo di concessioni già assentite e non riserva alcuna preferenza ai rispettivi titolari. Invece, previa fissazione di un criterio oggettivo volto ad evitare discriminazioni, consente una revoca parziale di quelle concessioni, ove indispensabile per permettere il rientro nel limite percentuale massimo di area concedibile, legittimamente fissato dalla stessa legge regionale. Ciò in armonia con l'art. 42 cod. nav., che consente la revoca, anche parziale, della concessione «per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse»: ragione di pubblico interesse che, nel caso di specie, è costituita dalla necessità di armonizzare la concedibilità di aree demaniali marittime a privati per finalità turistico-ricreative con il (prevalente) utilizzo pubblico di esse.

In tal modo, il legislatore regionale non ha previsto, né il rilascio in via preferenziale di nuove concessioni in favore di precedenti titolari, né un rinnovo automatico delle concessioni già in atto. Non ha, dunque, invaso la competenza legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, né si è posto in contrasto con i principi comunitari. Ha invece fatto legittimo ricorso alle proprie competenze legislative, in una materia che attiene sia al governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative.

In definitiva, in relazione al primo periodo del comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso statale non sono fondate.

5. – A conclusioni opposte deve giungersi con riferimento al secondo periodo del medesimo comma 8 dell'art. 14 della legge regionale e la relativa questione è perciò fondata.

Il secondo periodo del citato comma 8 consente la «variazione» o «traslazione» delle concessioni già assentite – e che risultino in contrasto con il PCC – su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, anche in deroga ai limiti di cui al comma 5 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, ossia anche in modo da superare la quota concedibile del 40 per cento della linea di costa utile di ciascun Comune costiero.

In base a tale disposizione, dunque, vengono salvaguardate le concessioni già assentite e in sopravvenuto contrasto con il PCC di nuova adozione, per quota parte o per intero. Ciò avviene o attraverso una variazione dell'area oggetto della concessione, a compensazione della parte revocata (compensazione che, peraltro, dovrebbe realizzarsi attraverso indennizzo, come espressamente prevede, per casi del genere, l'art. 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), o attraverso una traslazione del titolo concessorio, che comporta il trasferimento totale di questo su un'area diversa da quella originariamente concessa.

A tali modalità di variazione e traslazione dei titoli concessori corrisponde, invero, il riconoscimento di un diritto su aree diverse da quelle originariamente assentite. E ciò, si osservi, avviene addirittura in deroga ai limiti complessivi fissati per l'estensione territoriale delle concessioni demaniali e su aree alle quali nessun altro operatore economico può aspirare. Si è, dunque, in presenza del rilascio di nuove concessioni (in tal senso Consiglio di Stato, sezione sesta, 28 gennaio 2014, n. 432, con riferimento alla variazione del titolo concessorio), per le quali l'art. 8 della stessa legge reg. Puglia n. 17 del 2015 prescrive, correttamente, il ricorso a procedure di evidenza pubblica, non previste, invece, dalla seconda parte del comma impugnato, che appunto dispone la destinazione diretta di tali aree alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC.

Il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati determina, dunque, un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, non solo risultando invasa la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., ma conseguendone altresì il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei principi di derivazione europea nella medesima materia (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010).

6. – Quanto al comma 9 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, esso prevede che «[i]l PCC, nelle disposizioni transitorie volte a disciplinare le modalità di adeguamento dello stato dei luoghi antecedenti alla pianificazione, salvaguarda le concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga di cui all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, salve le esigenze di sicurezza».

Secondo il ricorrente, tale disposizione avrebbe introdotto una proroga di concessioni demaniali in scadenza, con invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e lesione dei principi pro-concorrenziali di derivazione europea.

La questione è fondata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Con riferimento alla fase transitoria di adeguamento dello stato dei luoghi preesistente alla nuova pianificazione, la disposizione in esame impone di «salvaguardare le concessioni in essere», fino alla scadenza del termine della proroga fissata dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, come convertito e successivamente novellato, e, dunque, fino al 31 dicembre 2020.

Essa è testualmente riferita a tutte «le concessioni in essere» e si applica, perciò, sia alle concessioni già assentite alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009, come convertito e successivamente modificato, sia alle concessioni rilasciate successivamente, incluse quelle conseguenti alla «variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC», di cui alla seconda parte del precedente comma 8 del medesimo art. 14 della legge regionale.

Il contenuto precettivo della disposizione impugnata è dunque volto a stabilire, per tutte le concessioni menzionate, una scadenza comune, individuata in quella fissata dal legislatore statale in sede di proroga disposta con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

Tuttavia, la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime incide sull'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e rientra nella materia «tutela della concorrenza» (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010). E questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 49 del 2014) che in materie di competenza esclusiva dello Stato, come quella *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., sono «inibiti alle

Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)».

Proprio con riferimento alle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009, la costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 195 del 2015) afferma che la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale (sentenza n. 35 del 2011), derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2013).

Ancora più evidente appare la violazione del parametro costituzionale ricordato nella parte in cui il comma 9 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 si applica anche alle concessioni rilasciate successivamente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009. La disposizione regionale riconduce, infatti, la scadenza ad un termine di nuovo conio, individuato *per relationem* in quello contenuto nella legge statale. In tal modo risultano prorogate concessioni che di una tale proroga non avrebbero potuto beneficiare, poiché la disciplina statale è relativa alle sole concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009.

Già con la sentenza n. 213 del 2011, del resto, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che indicavano lo stesso termine di proroga fissato dal legislatore statale, applicandolo tuttavia a fattispecie diverse da quelle disciplinate da quest'ultimo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 8, secondo periodo, e comma 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa);

2) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

* * *

Sentenza n. 133/2017 (Pres. Lattanzi; Red. Coraggio)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni

programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), contenute negli artt. 12; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, [*recte*: terzo periodo], e 13; 49, commi 5 e 7; e 50, commi 1, 2, 3 e 6, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere *e*), *b*) ed *s*), e 119, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che regola la competenza normativa primaria della Regione autonoma.

[*omissis*]

6. – L'art. 49 della legge regionale n. 3 del 2016, rubricato: «Misure in materia di impianti di distribuzione di carburanti», al comma 5, intervenendo sulle norme metriche per la vendita dei carburanti, inciderebbe sulla tutela della concorrenza e sul sistema tributario, materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex art.* 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Il comma 7 dello stesso articolo, oltre a non utilizzare l'espressione "prodotti energetici", ma «oli minerali», nell'introdurre il divieto per i depositi commerciali di immissione diretta del carburante nei serbatoi degli automezzi, fa eccezione nel caso di rifornimento delle macchine strumentali all'agricoltura.

La deroga contrasterebbe con le disposizioni vigenti in materia di accise, che devono considerarsi come tributi erariali, la cui disciplina ricade nell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Ed infatti, la definizione statale di impianto di distribuzione (art. 2 del d.P.R. 27 ottobre 1971, n. 1269, recante «Norme per l'esecuzione dell'art. 16 del decreto-legge 26 ottobre 1970, numero 745, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 18 dicembre 1970, n. 1034, riguardante la disciplina dei distributori automatici di carburante per autotrazione»: un unitario complesso commerciale costituito da uno o più apparecchi di erogazione automatica di carburanti per uso di autotrazione con le relative attrezzature e accessori) evidenzia che i depositi in questione sono privi dei presupposti essenziali per il rifornimento diretto delle macchine per l'agricoltura.

L'intera disciplina della materia, e in particolare l'art. 25 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative) (d'ora in avanti: t.u. sulle accise), si basa sulla regolamentazione amministrativa degli impianti di distribuzione di carburante ed è incompatibile con il rifornimento diretto ad utilizzatori finali di carburanti ad accisa assolta da deposito commerciale.

6.1. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 5, della legge regionale impugnata n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost.

La norma regionale, prevedendo la misurazione di temperatura e pressione a carico di soggetti che non sono obbligati ai fini dell'accisa, perché detengono prodotto che ha già assolto l'imposta, da una parte, ingenera l'erroneo convin-

cimento che anche costoro siano tenuti alla liquidazione dell'imposta, in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di sistema tributario e contabile, dall'altra, addossa ad essi un onere amministrativo ingiustificato e lesivo della *par condicio* e quindi della concorrenza.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13; 49, comma 5, comma 7, primo periodo, nei sensi di cui in motivazione, e secondo periodo; 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale);

2) – 5) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

* * *

Sentenza n. 157/2017 (Pres. Grossi; Red. Barbera)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, lettere *a*), *c*) e *d*), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015) in relazione agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere *a*), *e*), *l*) e *s*), della Costituzione.

[*omissis*]

3. – La legge regionale impugnata detta disposizioni destinate ad incidere sulle procedure comparative inerenti il rilascio delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative per le quali è prevista una durata ricompresa tra i sei e i venti anni a seconda dell'entità e della rilevanza delle opere da realizzare, nonché in ragione dei piani di utilizzazione delle aree demaniali predisposti dalla Regione (articolo 03, comma 4-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante: «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime» convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, cui fa esplicito riferimento l'art. 1 della legge regionale in disamina nel perimetrare l'ambito di operatività della relativa disciplina).

4. – Il Governo censura anzitutto la previsione contenuta nel combinato disposto delle lettere *c*) e *d*) del comma 1, dell'impugnato art. 2.

Con tali disposizioni, da leggere unitariamente per l'inscindibile nesso che le connota, si prevede, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acqui-

sizione, da parte dell'ente concedente, del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale (lettera *c*). Al concessionario uscente è riconosciuto un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; indennizzo che è fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro (lettera *d*).

4.1. – Secondo il ricorrente tali previsioni violerebbero l'art. 12, paragrafo 2 della direttiva del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno) che impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente. Norma, questa, trasposta nell'ordinamento interno dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

4.2. – In ogni caso, ad avviso del Governo, le disposizioni oggetto di scrutinio non garantirebbero la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale avuto riguardo alle possibilità di accesso al titolo concessorio: obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

4.3. – Sarebbe, poi, invasa la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nella parte in cui, con legge regionale, si impone al concessionario subentrante il pagamento del predetto indennizzo. Si darebbe luogo, in tal modo, ad una deroga all'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1972, n. 327 (Codice della navigazione), che limita l'acquisizione alle sole opere non amovibili, sempre che l'amministrazione interessata non preferisca optare per la riduzione in pristino dell'area demaniale, a spese del concessionario uscente.

[*omissis*]

5. – In ordine alle censure in questione, la Regione convenuta ha rilevato che le disposizioni impugnate devono ricondursi alle materie del turismo e della gestione del demanio marittimo. La previsione di un indennizzo sarebbe posta a tutela delle aspettative del concessionario uscente in ordine ad una proporzionata remunerazione dei capitali investiti, evitando l'ingiustificato sacrificio del diritto dello stesso e l'arricchimento indebito del gestore subentrante.

Non vi sarebbe, inoltre, contrasto con l'art. 49 cod. nav.: la disposizione regionale non sarebbe infatti lesiva delle prerogative dominicali che lo Stato esercita sul bene demaniale, perché non mette in discussione la possibilità dell'ente concedente di disporre altrimenti delle opere non amovibili.

6. – Per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenze n. 107 del 2017 e n. 98 del 2013), questa Corte ritiene di dovere esaminare, anzitutto, l'eccezione di lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost., relativa alla tutela della concorrenza.

In riferimento al citato parametro, il ricorso deve ritenersi fondato.

6.1. – La disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017).

In primo luogo va rimarcato, infatti, che, le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo risultano conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo (con riferimento alle attività di impresa turistico-balneari, si veda il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2010»).

Con il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) anche la titolarità dei beni demaniali in questione è stata devoluta alle Regioni (artt. 3, comma 1, lettera a e 5, comma 1, lettera a). Il trasferimento è stato tuttavia condizionato alla emanazione di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti alla individuazione dei singoli beni e alla conseguente traslazione della relativa proprietà; decreti allo stato non adottati. E ciò rende ancora attuale la divaricazione tra titolarità dei beni demaniali in oggetto e competenze amministrative inerenti alla gestione degli stessi (si veda la sentenza n. 22 del 2013).

In secondo luogo va ribadito che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei «principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni.

6.2. – Le disposizioni oggetto di censura disciplinano due profili fondamentali dell'affidamento concessorio in disamina, tra loro strettamente collegati.

Riguardano, da un lato, la fase di cessazione – per intervenuta scadenza del rapporto – delle concessioni in essere, la disciplina delle utilità correlate all'attività di impresa e delle aspettative patrimoniali del concessionario uscente.

Riguardano, dall'altro lato, gli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro.

6.3. – La disciplina legislativa statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente; le stesse realizzazioni non amovibili, se acquisite dal demanio ai sensi dell'art. 49 cod. nav., non comportano oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario.

In altre parole, le disposizioni censurate, anche prescindendo dal merito delle scelte normative, introducono evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

6.4. – Tali considerazioni portano a ritenere fondata la censura prospettata con riferimento alla citata lettera *e*), del secondo comma, dell'art. 117 Cost.

6.4.1. – Assume, a tale fine, rilievo determinante la previsione del pagamento dell'indennizzo da parte del concessionario subentrante.

A prescindere dalle giustificazioni addotte dalla Regione a sostegno della scelta normativa in esame, è di chiara evidenza che un siffatto obbligo, cui risulta condizionato il subentro al concessionario uscente, influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento.

La previsione dell'indennizzo di cui al citato art. 2, comma 1, lettera *d*), subordinando il subentro nella concessione all'adempimento del suindicato obbligo, incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento.

La normativa regionale impugnata viola dunque la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», non essendo peraltro qualificabile come pro-concorrenziale (sentenze n. 165 del 2014 e n. 288 del 2010).

6.4.2. – L'inscindibile correlazione dei precetti normativi oggetto delle lettere *c*) e *d*) impone di riferire ad entrambe la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

6.5. – Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti dell'impugnato art. 2, comma 1, lettere *c*) e *d*).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *c*) e *d*), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in

materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015);

3) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

* * *

Sentenza n. 109/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Barbera)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 7, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), ritenuti in contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, della Costituzione.

[omissis]

4. – Definito il perimetro oggettivo della verifica ascritta a questa Corte, giova sottolineare che le disposizioni impugnate si inseriscono in un più ampio intervento normativo destinato a coinvolgere oggetti diversi, innovando le previgenti discipline della Regione autonoma in tema di demanio marittimo, idrico e stradale. Per quel che qui immediatamente interessa, le norme censurate attengono primariamente al demanio marittimo regionale e, solo in minima parte, anche al demanio idrico; ed ineriscono al profilo della concessione in uso dei relativi beni demaniali.

4.1. – La legge impugnata introduce, in primo luogo, una apposita disciplina relativa alle funzioni amministrative inerenti al demanio marittimo della laguna di Marano-Grado, individuata in ragione di quanto previsto dall'art. 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366 (Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado). A tale ambito demaniale viene dedicato il Titolo II della legge de qua, cui si riferiscono, in particolare, gli impugnati artt. 7, 8 e 9, inseriti nel Capo afferente alle concessioni ed autorizzazioni e rispettivamente inerenti all'affidamento concessorio, ai criteri che devono guidare le procedure di aggiudicazione nonché alla durata dei titoli in questione.

4.2. – Sempre in tema di demanio marittimo, la legge in esame ha inoltre ampliato l'oggetto della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22 (Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), in origine chiamata a dettare la disciplina delle sole concessioni demaniali aventi finalità turistico-ricreativa relative ad ambiti demaniali estranei alla citata laguna di Marano-Grado (l'art. 1, comma 3, ne prevede, ancora oggi, l'espressa esclusione).

Innovando l'art. 1 della citata legge, la relativa disciplina normativa risulta oggi rivolta, con la precisazione territoriale sopra richiamata, a regolare tutte le concessioni in uso dei beni del demanio marittimo della Regione resistente.

4.3. – Infine, per quel che qui interessa, il Titolo IV della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017 introduce alcune disposizioni generali, indistintamente rivolte alla disciplina amministrativa dei beni demaniali.

Tra queste, rileva quella dettata dal censurato art. 49, con la quale si impone al concessionario subentrante il pagamento di un indennizzo in favore dell'uscente in caso di mancato rinnovo dei relativi titoli inerenti al demanio marittimo e idrico.

5. – Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sono tutte caratterizzate da una stretta correlazione funzionale con la materia della «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, da ritenersi applicabile in luogo di quelle primarie della Regione autonoma resistente, rivendicate dalla stessa a sostegno della legittima emanazione delle disposizioni impugnate.

6. – La disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali investe, in via di principio, diversi ambiti materiali di spettanza sia statale che regionale.

6.1. – Si è già evidenziato che le norme censurate afferiscono alla disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di demanio idrico, trasferite alla Regione resistente, quanto al demanio marittimo, in attuazione dell'art. 7 del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia); quanto ai beni ricompresi nella laguna di Marano-Grado, in forza degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo); infine, quanto al demanio idrico, in virtù dell'art. 2 del citato d.lgs. n. 265 del 2001.

6.2. – Le norme impugnate, nella comune opinione delle stesse parti in giudizio, intersecano anche competenze primarie ascritte alla Regione resistente in ragione di quanto previsto dall'art. 4, n. 10), dello statuto (in materia di turismo e industria alberghiera), espressamente richiamato dall'art. 1 della legge impugnata. Non sono poi estranee anche alla competenza, sempre primaria, prevista in materia di commercio (art. 4, n. 6 dello statuto), peraltro richiamata dallo stesso ricorrente.

6.3. – Tuttavia, laddove l'intervento legislativo riguardi l'affidamento in concessione del bene demaniale, le citate competenze regionali trovano un limite insuperabile in quella, esclusiva, ascritta allo Stato *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di «tutela della concorrenza».

I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni inerenti al demanio marittimo (*ex plurimis*, sentenze n. 157 e n. 40 del 2017) e idrico (sentenze n.

117 del 2015, n. 114 del 2012 e n. 235 del 2011) devono, infatti, essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa dell'Unione comunitaria e nazionale; ambiti da ritenersi generalmente estranei alla possibilità di intervento legislativo delle Regioni per la natura trasversale che viene ascritta alla citata competenza legislativa statale (sentenza n. 30 del 2016).

6.4. – Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa della resistente, l'autonomia speciale e la potenziale, concomitante, riconducibilità delle norme censurate anche alle citate ipotesi di competenza legislativa, anche primaria, della stessa, non impediscono, a monte, l'evocazione delle competenze statali, in ragione di quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

6.4.1. – Si tratta di competenze, quelle evocate dalla Regione autonoma a supporto della legittima approvazione delle disposizioni censurate, che, in forza di espressa previsione statutaria, trovano comunque un limite – per quel che qui immediatamente interessa, in ragione delle censure prospettate rimaste estranee ai già rilevati profili di inammissibilità – nel necessario rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Limite, questo, come si è detto, puntualmente evocato dalla difesa statale, con specifico riferimento al disposto del primo periodo dell'art. 4 dello statuto speciale della resistente; e che, certamente, ricomprende le disposizioni che incidono sulla tutela della concorrenza, ancor di più considerando il legame che corre, in detta materia, tra l'ordinamento interno e quello derivato dal diritto dell'Unione europea, tanto da imporre un'imprescindibile uniformità territoriale di regolazione.

6.4.2. – Non a caso, sul tema in oggetto, assume un rilievo dirimente l'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), emanato in attuazione dell'art. 12 della già citata direttiva servizi; disposizione, quest'ultima, pacificamente attratta all'area della tutela della concorrenza, che trova applicazione in tema di affidamento in uso dei beni demaniali, come più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 117 del 2015 e n. 171 del 2013) in riferimento al demanio marittimo ed a quello idrico, in linea, del resto, con quanto recentemente ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14, *Promoimpresa srl* e C-67/15, *Mario Melis* e altri).

In particolare, il citato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, ribadendo il contenuto della direttiva, impone – laddove l'attività sottesa all'affidamento in uso debba essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali suscettibili di sfruttamento – procedure di evidenza pubblica per la scelta del concessionario, nonché una durata limitata del titolo assentito ed il divieto di norme volte ad avvantaggiare il concessionario uscente.

Indicazioni di principio, queste, che, per espressa e coerente indicazione resa dal medesimo legislatore, costituiscono «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato d.lgs.), così da

limitare le competenze legislative anche primarie delle autonomie speciali in forza di previsioni statutarie omologhe a quella vigente nella Regione autonoma resistente.

6.4.3. – Ne consegue che il parametro costituzionale ritualmente evocato nel ricorso, quello afferente alla tutela della concorrenza, finisce per riempire di contenuti il limite statuario altrettanto prospettato a fondamento dell'impugnazione (sentenza n. 263 del 2016).

Nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è dunque destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente o sulla durata del rapporto, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali.

6.5. – Lo scrutinio di legittimità costituzionale impone, pertanto, di verificare se le norme impugnate, considerate in ragione della *ratio*, della finalità, dell'oggetto e del contenuto che le connota, hanno o meno invaso la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Non senza trascurare, tuttavia, che il riferimento alla detta materia non può ritenersi così pervasivo da impedire, aprioristicamente, ogni spazio di intervento alle Regioni nella materia che interessa (sentenza n. 98 del 2017); e che, in particolare, non sono in grado di arrecare l'addotto *vulnus* competenziale quelle norme che possano ritenersi dotate di una valenza pro-competitiva (sentenze n. 97 del 2014 e n. 288 del 2010).

[*omissis*]

10. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato anche l'art. 9, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, il quale, per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative relative a beni che insistono nella laguna di Marano-Grado, fissa in quaranta anni il termine di durata massima del titolo.

10.1. – La disposizione censurata, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con la disciplina statale che, all'art. 03, comma 4-*bis*, del citato d.l. n. 400 del 1993, fissa in una forbice tra i sei e i venti anni la durata per le concessioni aventi la medesima finalità; sarebbe altresì in conflitto con le indicazioni di principio emergenti dalla direttiva servizi e dal decreto legislativo che ha dato attuazione alla stessa. Autorizzando una utilizzazione prolungata di una risorsa scarsa, la norma limiterebbe la concorrenza, rendendola recessiva rispetto alle esigenze di integrale ammortamento degli investimenti e alla piena remunerazione del capitale investito dal concessionario, sottese all'intervento normativo regionale impugnato.

10.2. – La questione è fondata.

Le indicazioni di disciplina derivanti dalla direttiva servizi (comma secondo dell'art. 12) e dalla norma di attuazione della stessa (ultimo comma dell'art. 16

del d.lgs. n. 59 del 2010) impongono una durata limitata del titolo concessorio, in ragione dell'incidenza che il prolungarsi dell'affidamento assume sulle prospettive legate alle potenzialità di ingresso nel mercato di riferimento di altri potenziali operatori economici.

Di qui l'affermazione di questa Corte in forza della quale la disciplina inerente alla durata delle concessioni demaniali marittime è di esclusiva competenza legislativa dello Stato, in quanto immediatamente attinente alla materia della «tutela della concorrenza» *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*) (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017).

Tale competenza, del resto, è stata esercitata dallo Stato con la previsione, contenuta nel comma 4-*bis* dell'art. 03 del d.l. n. 400 del 1993, così come introdotto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)». Disposizione, questa, con la quale è stato fissato, in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, un termine di durata delle concessioni aventi finalità turistico-ricreative, quali quelle considerate dalla norma impugnata, nel massimo pari ad anni venti, palesemente diverso da quello, sempre nel massimo, previsto dalla legge regionale in esame.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge regionale impugnata per la riscontrata violazione del limite della tutela della concorrenza.

11. – Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche impugnato l'art. 49 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, esteso, in rubrica, in via generale, alle concessioni demaniali marittime e idriche di pertinenza della Regione resistente.

11.1. – Il comma 1, lettere *a*) e *b*), dell'articolo censurato prevede che il concessionario subentrante debba corrispondere all'uscente un indennizzo che tenga conto sia della quota parte degli investimenti non ammortizzati, sia del valore commisurato all'avviamento maturato in forza dell'attività imprenditoriale svolta utilizzando il bene concesso in uso. Indennizzo, questo, che andrà «determinato dall'amministrazione concedente sulla base di una perizia asseverata, redatta da un professionista abilitato, nominato dal concessionario uscente a sue spese e sottoposta al parere di congruità del Comitato tecnico di valutazione di cui all'articolo 48» (comma 2); il cui valore, inoltre, dovrà essere «reso pubblico in occasione della indizione della procedura comparativa di selezione» (comma 3); e, infine, che costituirà l'oggetto di apposita fideiussione rilasciata da ogni partecipante alla procedura comparativa di selezione, a pena di esclusione dalla stessa (comma 4).

11.2. – Ad avviso del ricorrente, la disposizione avrebbe l'effetto di attribuire all'uscente un indebito vantaggio, così da determinare una restrizione della concorrenza, in aperto contrasto con le già richiamate indicazioni di principio derivanti dalla direttiva servizi e dalle norme di attuazione della stessa.

11.3. – La questione è fondata.

11.3.1. – La disposizione impugnata riproduce, nei suoi tratti essenziali, il contenuto di altra norma, approvata dalla Regione Toscana, recentemente scrutinata da questa Corte e ritenuta costituzionalmente illegittima (sentenza n. 157 del 2017), per la riscontrata violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., con valutazioni che possono essere certamente estese alla odierna verifica.

La difesa della Regione, nella consapevolezza dell'omologo contenuto delle due disposizioni, con la memoria depositata prima dell'udienza, ha eccepito l'inapplicabilità del citato parametro costituzionale in virtù di quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Eccezione, questa, come già anticipato, che deve ritenersi infondata in ragione del limite statutario alla competenza legislativa primaria puntualmente evocato nel ricorso del Governo insieme alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

11.3.2. – Piuttosto, va rimarcato che il pagamento dell'indennizzo previsto dalla norma censurata si lega sia alle aspettative patrimoniali del concessionario uscente all'esito della definizione del rapporto concessorio, sia agli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro. Temi, questi, che non trovano regolamentazione nella disciplina legislativa statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto.

In particolare, in ordine al mancato rinnovo della concessione in essere, il codice della navigazione non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente e, in ogni caso, non prevede oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario.

11.3.3. – Non diversamente dalla citata disposizione della Regione Toscana già dichiarata illegittima, anche quella oggetto della odierna impugnazione introduce, pertanto, evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle relative concessioni demaniali, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

Ne viene che, quali che siano le «[...] giustificazioni addotte dalla Regione a sostegno della scelta normativa in esame, è di chiara evidenza che un siffatto obbligo [...] influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento. La previsione dell'indennizzo [...] incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017)

Di qui la ritenuta violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 3, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006);

2) – 6) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

* * *

Sentenza n. 118/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Viganò)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione.

2. – La disposizione impugnata stabilisce che «[n]ell'esercizio delle proprie funzioni i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009».

Secondo il ricorrente, tale disposizione prefigurerebbe «una tutela dell'affidamento secondo forme specifiche e proprie della Regione Abruzzo, in base a scelte rimesse ai comuni», in contrasto con il principio secondo cui le modalità di tutela dell'affidamento dei concessionari uscenti debbono essere regolate in maniera uniforme sul piano nazionale, in modo da assicurare una effettiva tutela della concorrenza e della parità di trattamento tra gli aspiranti concessionari, al cui presidio sarebbero posti i titoli di competenza esclusiva dello Stato invocati dalla difesa erariale.

D'altra parte, le uniche forme di tutela dell'affidamento che i Comuni, nell'esercizio delle facoltà loro delegate dalla disposizione impugnata, potrebbero in concreto apprestare consisterebbero, secondo il ricorrente, o nella proroga delle concessioni esistenti, ovvero nell'imposizione ai concessionari subentranti dell'obbligo di indennizzare i concessionari uscenti. Ciò si desumerebbe in particolare dalla clausola di invarianza di spesa prevista dall'art. 4 della medesima legge regionale, che all'evidenza esclude che la tutela dell'affidamento dei concessionari uscenti possa essere posta a carico della pubblica amministrazione. Entrambe tali soluzioni peraltro, a prescindere dalla questione della loro liceità o meno alla stregua del diritto dell'Unione europea, inciderebbero

necessariamente sulle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

3. – Il ricorso è fondato sotto il profilo della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

3.1. – Come anche recentemente rammentato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 157 del 2017), la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale sia regionale.

Le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo sono state, in effetti, conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera *l*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Le funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo (con riferimento alle attività di impresa turistico-balneare, si veda il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010»).

D'altra parte, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte sottolineato che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (da ultimo, sentenze n. 157 del 2017 e n. 40 del 2017).

3.2. – Demandando genericamente ai Comuni la determinazione delle modalità concrete con cui tutelare il legittimo affidamento dei titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 30 dicembre 2009 nell'ambito delle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni, la disposizione regionale impugnata affida alla discrezionalità delle amministrazioni comunali l'adozione di misure che, qualunque ne sia la concreta configurazione, necessariamente inciderebbero in senso limitativo sulla materia della tutela della libera concorrenza e della parità di trattamento tra tutti gli aspiranti alla concessione, materia che deve ritenersi riservata alla legislazione statale ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Né vale ad assicurare legittimità alla disposizione impugnata la clausola di cui all'art. 1, comma 1, lettera *d*), della stessa legge reg. Abruzzo n. 30 del 2017, a tenore della quale la tutela dell'affidamento dei concessionari uscenti è garantita «nei limiti precisati dal diritto eurounitario». Il profilo di incostitu-

zionalità invocato dalla difesa erariale non concerne, infatti, il contrasto della disposizione con i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, bensì soltanto la sua incidenza in una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni.

La disposizione impugnata viola, dunque, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

3.3. – Resta assorbita l'ulteriore censura proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

* * *

Sentenza n. 221/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Morelli)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6 della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare), per contrasto con gli articoli 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

1.1. – L'art. 1, comma 2, della così impugnata legge regionale, stabilisce che «[a]i sensi e per gli effetti dell'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) e successive modificazioni e integrazioni le imprese balneari liguri, così come definite dall'art. 2, in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione».

1.2. – L'art. 3 della stessa legge regionale, a sua volta, dispone che «1. La Regione, nel riconoscere il ruolo sociale, economico, turistico storico e culturale delle imprese balneari, nel Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo (PUD) di cui all'art. 11 della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio

marittimo e porti) e successive modificazioni e integrazioni prevede una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri. 2. I comuni nella redazione del Progetto di utilizzo delle aree demaniali marittime di cui all'art. 11-*bis* della L.R. 13/1999 e successive modificazioni e integrazioni individuano le aree destinate alle imprese che soddisfano ai requisiti di cui all'art. 2».

1.3. – Il successivo art. 4, negli impugnati suoi commi 1, lettera *b*), e 2, prevede poi che «1. La Regione [...] attiv[i] azioni ed iniziative tese a [...] realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale», e che «2. Con atto della Giunta regionale [siano] stabiliti criteri e modalità di rilascio del marchio di cui al comma 1».

1.4. – L'art. 6, infine, dispone che «[i]n qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sue spese dotarsi di una perizia giurata redatta da un tecnico abilitato con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda, costituito, oltre che dal patrimonio aziendale, dall'avviamento».

1.5. – Tutte le riferite disposizioni violerebbero, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», per esserne obiettivo comune quello di costituire un titolo preferenziale alle (esistenti) «imprese balneari liguri», nelle future procedure di selezione dei concessionari del demanio marittimo per finalità turistico ricreative.

Gli artt. 1, comma 2, e 3, contrasterebbero, altresì, con l'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), trasposto nell'ordinamento interno dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Il solo art. 1, comma 2, della legge regionale in esame violerebbe, ad avviso del ricorrente, anche l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, in ragione della «attribuzione in via astratta e aspecifica a tutte le imprese liguri della qualifica di “elemento del patrimonio storico culturale”».

2. – Di ciascuna di tali questioni la Regione resistente ha contestato, nel merito, la fondatezza, preliminarmente eccependo l'inammissibilità di quelle concernenti l'art. 3, comma 2, e l'art. 4 della legge regionale stessa.

[*omissis*]

4. – Nel merito, le quattro sollevate questioni di legittimità costituzionale risultano fondate, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., restando assorbita ogni altra censura.

4.1. – L'assetto normativo che fa da sfondo a tali questioni è già stato

ampiamente delineato in recenti sentenze di questa Corte in tema di concessioni su beni in uso del demanio marittimo (sentenze n. 118 del 2018 e n. 157 del 2017).

È stato chiarito che le competenze relative al rilascio di siffatte concessioni sono state «conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)». E che «[l]e funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo» (sentenza n. 118 del 2018, che, con riferimento alle attività di impresa turistico-balneare, richiama il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010»).

È stato, per altro, anche già sottolineato e ribadito, dalla richiamata (e da precedente) giurisprudenza, che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 118 e 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011); competenza esclusiva, quest'ultima, nella quale le pur concorrenti competenze regionali trovano «un limite insuperabile» (sentenza n. 109 del 2018).

Dal che consegue che, nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali.

4.2. – La resistente esclude, come già riferito, che le censurate disposizioni invadano la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza».

E ciò per la ragione, ribadita anche in memoria, che la nozione di «impresa balneare ligure», cui queste fanno riferimento, non presupporrebbe necessariamente il requisito di una precedente attività in Liguria, ma definirebbe solo un «modello tipico di insediamento balneare», al quale potrebbero corrispondere anche operatori di altre Regioni o di Stati membri dell'Unione, ove si insediassero in Liguria.

4.3. – Sta di fatto, però, che, nel contesto della disposizione di cui al comma

2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la nozione di impresa balneare ligure viene espressamente in rilievo ai dichiarati «effetti dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59» e, cioè, in funzione di una «procedura di selezione» tra i potenziali concessionari; e che, proprio a tali effetti, vengono considerate “imprese balneari liguri” quelle che «in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione».

Per cui è inevitabile che le procedure di aggiudicazione di cui al richiamato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 vedano, se non uniche legittimate, quantomeno innegabilmente favorite le imprese già presenti sulla costa ligure. Le quali – in sede di prima applicazione della legge regionale in esame, e con effetti *pro futuro* – sono le sole imprese balneari «connotanti il paesaggio costiero», e (già) ascrivibili al «patrimonio storico» ed al «tessuto sociale» della Liguria. Mentre l'operatore di altra Regione o di altro Stato membro, ove eventualmente partecipasse a una procedura di selezione, non potrebbe certo possedere la qualifica di impresa balneare ligure.

E ciò a prescindere dalla considerazione che alle «imprese balneari titolari di concessioni [...] in essere», con l'art. 2 della legge della Regione Liguria, n. 26, approvata in pari data il 10 novembre 2017, recante «Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative» (in questa sede non all'esame della Corte), la resistente ha riconosciuto «l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore» della legge stessa.

4.4. – Il successivo art. 3 della legge impugnata – con il prevedere «una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri» e con l'individuare un'area demaniale di riserva in favore delle stesse, in ragione e in funzione del riconoscimento del loro «ruolo sociale, economico, turistico, storico e culturale» – vulnera, a sua volta, la concorrenza tra imprese, per la situazione di privilegio che tende, anche sotto tale profilo, a consolidare nei confronti delle imprese balneari già presenti nella costiera ligure, che sole possono aver acquisito quel ruolo sociale, storico e culturale, cui la norma intende dare riconoscimento.

4.5. – Quanto all'impugnato art. 4, l'«obiettivo di promozione del modello ligure di insediamento balneare» – quale esplicitamente a detta norma attribuito dalla resistente e quale la norma stessa evidenzia con il riservare direttamene alla Giunta la determinazione dei «criteri» per il rilascio del marchio in questione – ne innesca per ciò stesso il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È riferibile, infatti, anche ai “servizi” il principio più volte ribadito con riguardo ai “prodotti”, per cui è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che ne attestino contestualmente la qualità e l'origine geografica (sentenze n. 242 del 2016, n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, n. 213 del 2006).

L'istituzione e la disciplina delle modalità di rilascio di un «marchio di

qualità», per distinguere il servizio reso dallo stabilimento balneare ligure, in quanto volte ad orientare il consumatore verso siffatta tipologia di servizio, particolarmente qualificata «dal mero territorio di provenienza», incidono inevitabilmente, dunque, anche in questo caso, sulla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

4.6. – Viene, infine, in esame l'art. 6 della impugnata legge regionale ligure, a tenore del quale «in qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sue spese dotarsi di una perizia giurata [...] con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda».

Secondo la resistente, le intenzioni del legislatore regionale non sarebbero rivolte al riconoscimento dell'indennizzo, «ma unicamente alla determinazione (di una) delle (possibili) modalità procedurali per la documentazione del suo ammontare».

È evidente, però, che se la previsione di una tale «modalità procedimentale» di determinazione dell'indennizzo, attraverso una «perizia giurata» predisposta a cura del titolare dell'impresa balneare, non fosse destinata ad avere – come non a torto denuncia il ricorrente – anche «valore nei confronti dei terzi, ivi comprese le amministrazioni pubbliche», la disposizione non avrebbe ragion d'essere nel prevedere ciò che è già in facoltà dell'avente diritto all'indennizzo (la possibilità, cioè, di far valutare, con perizia giurata, la consistenza economica dei propri beni).

Anche questa disposizione contrasta, dunque, con l'esigenza di garantire la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale. Esigenza che solo la legge statale può assicurare nell'esercizio della competenza esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

5. – Da qui, appunto, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera *b*), e 2, e 6 della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2018.

* * *

Sentenza n. 1/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Morelli)*Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia gli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione – in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) – e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2. – La legge regionale, oggetto *in parte qua* della odierna impugnativa, si inserisce in una articolata cornice normativa segnata da una sequenza di interventi del legislatore statale che hanno, alternativamente, dato e tratto causa da procedure di infrazione Corte di giustizia dell'Unione europea.

2.1. – Risale al febbraio 2009 l'avvio, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione (n. 2008/4908) contro l'Italia in ragione del ritenuto regime preferenziale riservato al concessionario uscente quanto al meccanismo di attribuzione delle concessioni demaniali marittime, come regolato dall'art. 37 del regio decreto 30 marzo 1942 n. 327 (codice della navigazione) e dall'art. 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, rispettivamente prevedenti il cosiddetto diritto di insistenza di quel concessionario e il rinnovo automatico delle concessioni sessennali.

Tale procedura d'infrazione – attivata dapprima in base all'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del TFUE) e continuata anche in forza dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, cosiddetta “direttiva Bolkestein” o “direttiva servizi” – si concluse a seguito dell'emanazione dell'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010), che eliminò ogni rinvio al regime del rinnovo automatico delle concessioni.

2.2. – La delega per il riordino della normativa concernente le concessioni demaniali marittime, recata dal comma 2 dello stesso citato art. 11, non venne però esercitata e con l'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il termine di durata delle

anzidette concessioni a uso turistico ricreativo – in scadenza al 31 dicembre 2015, in virtù della legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione, con modificazioni, dell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 301 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) – veniva «prorogato fino al 31 dicembre 2020».

2.3. – Quella proroga *ope legis* diede luogo a rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, decisi con la sentenza del 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 (Promoimpresa srl) e C-67/15 (Mario Melis e altri), la quale, oltre a confermare che le concessioni demaniali marittime rientrano, in linea di principio, nel campo di applicazione dell'art. 12 della “direttiva servizi”, ha ritenuto: che tali concessioni possano essere qualificate come «autorizzazioni»; che le concessioni aventi un «interesse transfrontaliero certo» debbano essere affidate nel rispetto delle regole del TFUE e del principio di non discriminazione; e che una disparità di trattamento tra concessionari esistenti e coloro che aspirano alla concessione può trovare giustificazione, a determinate condizioni, in base a «motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto».

2.4. – Alla sentenza “Promoimpresa srl” – che, in sostanza, chiariva che era passibile di disapplicazione la proroga al 2020 delle concessioni esistenti, disposta dall'art. 34-*duodecies* del decreto-legge n. 179 del 2012 – ha fatto seguito l'emanazione della legge 7 agosto 2016, n. 160, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), il cui art. 24, comma 3-*septies*, dispone che «[n]elle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25».

2.5. – Il successivo progetto di legge di riordino, presentato dal Governo il 15 febbraio 2017, è, però, decaduto con la conclusione della XVII Legislatura.

3. – In questo contesto interviene la legge della Regione Liguria n. 26 del 10 novembre 2017, il cui obiettivo – come esplicitato dal comma 2 del suo art. 1 – è quello di stabilire «adeguate garanzie per la conservazione del diritto alla continuità delle concessioni in atto». E ciò al fine di «tutelare l'organizzazione sociale delle aree costiere», di «garantire la continuità aziendale delle attività che operano sulla base di un titolo concessorio attualmente vigente», di «assicurare la tutela del legittimo affidamento dei titolari di concessioni demaniali attualmente operanti in forza dei rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del d.l. 194 del 2009 convertito dalla legge 25 del 2010» e, infine, di «mantenere il livello attuale di presidio delle aree demaniali marittime nelle more dell'entrata in vigore della nuova disciplina».

3.1. – A queste finalità rispondono, appunto, le disposizioni denunciate.

L'art. 2, rubricato «Concessioni demaniali vigenti» – dopo aver previsto, al comma 1, la tutela del «principio del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo, in essere ovvero rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009, con la conservazione del diritto alla continuità aziendale» – stabilisce, al comma 2 censurato, che «[a]lle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative attualmente vigenti, è riconosciuta l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 4, rubricato «Durata della concessione demaniale marittima», stabilisce, al comma 1 denunciato, che «[l]a durata della nuova concessione demaniale marittima non deve limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti materiali e immateriali, nonché un'equa remunerazione dei capitali investiti. In ogni caso la durata della concessione per finalità turistico ricreative non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni».

4. – Il contrasto dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017 con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. consegue, secondo il ricorrente, alla «ingiustificata e insuperabile barriera all'ingresso dei nuovi entranti nel mercato», alla quale – senza neppure distinguere tra situazioni di interesse transfrontaliero e situazioni che ne siano prive – darebbe appunto luogo l'«indiscriminata» proroga di trenta anni delle concessioni in atto, quale disposta dalla norma censurata.

La Regione, nel contestare tale prospettazione, sostiene che la disposizione censurata sia, viceversa, compatibile con i parametri costituzionali in riferimento ad essa evocati. E ciò in ragione del suo carattere temporaneo e della sua finalità di tutela dell'affidamento e della certezza del diritto nei confronti degli operatori liguri.

Detta disposizione non invaderebbe, pertanto, la sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, attenendo propriamente ad ambiti riservati alla legge regionale, quali sono gli interventi che, pur interferendo con la predetta materia, siano come nella specie «sintonizzati sulla realtà produttiva regionale».

La resistente richiama, quindi, al riguardo la «clausola di cedevolezza» prevista, dal legislatore statale, all'art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010 (di recepimento della «direttiva servizi») e, in prospettiva rovesciata, sostiene che l'intervento della legge regionale avrebbe «colmato – seppur in via transitoria, e cioè fino al complessivo riordino della normativa ad opera di un intervento congiunto Stato-Regioni – un “vuoto normativo”. Ciò con il duplice effetto di dare attuazione alla normativa europea e di dare affidamento alle imprese e agli investitori, altrimenti lasciati nell'incertezza dall'inerzia del legislatore statale».

4.1. – La questione relativa all'art. 2, comma 2, dell'impugnata legge

regionale è fondata, in relazione al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbito ogni altro profilo di censura.

4.1.1. – L'enunciata finalità di tutelare, relativamente alla Regione Liguria, l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il *vulnus* arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza.

Come, infatti, anche di recente ribadito dalla sentenza n. 118 del 2018 (in linea con le precedenti sentenze n. 157 e n. 40 del 2017), la tutela dell'affidamento degli operatori balneari riguarda una «sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni», per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui «criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo», i quali «devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.».

Ciò che, del resto, è stato da questa Corte già sottolineato, con la sentenza n. 171 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 30 luglio 2012, n. 24 della medesima Regione Liguria, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», nella parte relativa ad altra fattispecie di proroga automatica di concessioni del demanio marittimo.

4.1.2. – Non vale, d'altra parte, evocare concorrenti competenze regionali, indotte dalla natura prettamente locale della realtà sulla quale interviene la legge reg. Liguria n. 26 del 2017, poiché il mercato delle concessioni balneari non ha dimensione solo locale, ma rilievo potenzialmente transfrontaliero (tanto da interessare le competenze dell'Unione europea, che appunto sono impegnate sul presupposto che l'offerta di una concessione balneare possa intercettare l'interesse di un operatore stabilito in altro Stato membro).

4.1.3. – Né maggior pregio ha, infine, l'argomento della resistente che fa leva sulla «clausola di cedevolezza», di cui all'art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010, giacché l'ambito di applicazione di tale clausola attiene alle materie di competenza esclusiva regionale e a quelle di competenza concorrente. Competenze, queste, che – al fine di assicurare il tempestivo recepimento della direttiva 2006/123/CE – lo Stato può «attrarre in sussidiarietà» nelle more del loro esercizio da parte delle Regioni, senza, però, che la previsione della clausola consenta, poi, alle Regioni di intervenire sull'intera materia regolata dalla direttiva e, quindi, anche in ordine a suoi contenuti o profili che attengano alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Il che vale anche nella prospettiva della cosiddetta “cedevolezza invertita”, poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione. Ed invero la sentenza n. 398 del 2006 – dalla quale la resistente ritiene di evincere un tale (inespresso) speculare principio di cedevolezza – afferma bensì «[l]a legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione [immediatamente] attuativa di una direttiva comunitaria», ma contestualmente precisa che tale intervento dipende «dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale».

4.1.4. – Da qui, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'esaminato art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, che coinvolge, nella correlativa declaratoria, anche le connesse disposizioni di cui al comma 1 (che fissa l'ambito di operatività della proroga *ex lege*) e al comma 3 del medesimo art. 2 (che demanda, come detto, ai Comuni di comunicare l'estensione della durata della concessione ai rispettivi titolari).

5. – Alla stregua delle considerazioni che precedono, risulta fondata anche la questione di legittimità costituzionale del successivo art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La fissazione, ivi disposta, di una durata minima (20 anni) e massima (30 anni) delle “nuove” concessione demaniali viene a disciplinare, infatti, un oggetto – la durata, appunto, dell'affidamento in concessione – che è riservato alla competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza. E su tale materia incide, per di più, in modo particolarmente accentuato, in ragione della eccessiva estensione della durata delle concessioni in atto, poiché, anche alla luce del diritto europeo, «durate eccessive stimolano gestioni inefficienti» (sentenza n. 176 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.

* * *

Sentenza n. 141/2020 (Pres. Cartabia; Red. Coraggio)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 10, comma 4 (*recte*: l'art.

1, comma 1), della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), che ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge della Regione Toscana 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2. – Il ricorrente a sostegno della censura invoca, quali norme interposte, le seguenti disposizioni: art. 10, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248; art. 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)»; l'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; art. 31, comma 8-*bis*, 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.

3. – Con la legge reg. Toscana n. 40 del 2009, e le successive modifiche, la Regione ha adottato misure per la semplificazione dell'attività amministrativa e per l'accesso civico e la trasparenza, nonché di adeguamento alle novità apportate nel tempo alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

4. – L'art. 49-*bis* della legge reg. Toscana n. 40 del 2009 è stato poi introdotto dalla legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 1 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

Nel testo originario il comma 1 stabiliva «La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni effettuato a qualsiasi titolo ed a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi».

Nella relazione alla relativa proposta di legge regionale (atto n. 324 del 2018), veniva affermato che, poiché «permangono difformità applicative sull'acquisizione del DURC in alcuni casi di contributi regionali per i quali l'obbligo non è previsto dalla normativa nazionale», era necessario «stabilire in via generale l'obbligo della relativa verifica».

5. – La norma impugnata ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge n. 40 del 2009 con il seguente testo «La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni, di importo pari o superiore ad euro 5.000,00, effettuati con risorse regionali, a qualsiasi titolo e a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi».

6. – Dunque, rispetto al testo originario, che a causa della più generale

formulazione già ricomprendeva anche le risorse regionali, la novella ha limitato l'acquisizione del DURC alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore ad euro 5.000,00.

7. – Nell'intenzione del legislatore regionale tale limitazione sarebbe stata bilanciata dalla previsione che, comunque, anche al di sotto di tale importo, rimaneva il controllo a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale, come si legge nella relazione alla proposta di legge regionale (atto n. 346 del 2019).

Ed infatti, al punto 1 del testo originario del considerato del preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, il legislatore regionale aveva stabilito: «Restano comunque fermi, al di sotto di tale importo, per i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi contributivi per il personale dipendente, i controlli a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale».

Il riferimento ai controlli a campione sulle dichiarazioni, nella sostanza, richiamava la disciplina delle dichiarazioni sostitutive rese ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», secondo cui (art. 46, comma 1, lettera *p*), «[l'] assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto», è comprovato con dichiarazioni sostitutive di certificazioni, anche contestuali all'istanza, con l'aggiunta che sulla veridicità delle dichiarazioni le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio, e nei casi di ragionevole dubbio (art. 71 del medesimo d.P.R.).

8. – A questo proposito è significativo che nella propria difesa, la Regione Toscana, a sostegno della conformità a Costituzione della norma impugnata, richiami l'attenzione di questa Corte sul contenuto del preambolo sopra riportato; senonché, dopo la proposizione del ricorso dello Stato, l'art. 33, comma 1, della legge della Regione Toscana 23 dicembre 2019, n. 80 (Legge di stabilità per l'anno 2020), ha soppresso la frase contenuta nel punto 1 del preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, per cui il testo vigente non prevede più alcun riferimento al controllo a campione.

8.1. – E se è pur vero che la novella che ha interessato il preambolo non incide sui termini della questione, tuttavia viene meno un elemento di lettura della disposizione impugnata, atteso che nella giurisprudenza di questa Corte più volte il preambolo ha assunto rilievo come fattore che consente di chiarire le finalità e/o lo scopo, delle disposizioni che vengono in esame (sentenze n. 247 e n. 233 del 2019, n. 137 e n. 127 del 2018, n. 157 del 2017).

9. – Il ricorrente prospetta che le disposizioni interposte richiamate siano espressione di una previsione di carattere generale riconducibile alla materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

10. – La questione è fondata.

11. – Non vi è dubbio che l'esigenza di salvaguardia si presenti con particolare evidenza nella disciplina dei contratti pubblici: qui il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza "nel mercato" (art. 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»).

12. – Tuttavia questa Corte ha avuto modo di affermare che «la nozione di "concorrenza" di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo [...]. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato"). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi [...]» (sentenze n. 137 e n. 83 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2014).

Con particolare riferimento alla disciplina degli aiuti pubblici – o meglio delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno – si è poi ritenuto che essa rientri nell'accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali (citata sentenza n. 83 del 2018).

13. – Ebbene, la disposizione impugnata, pur riferendosi testualmente alle risorse regionali, non esclude che l'esenzione possa incidere su settori in cui il legislatore nazionale ritiene indispensabile assolvere l'obbligo di presentazione del DURC. In particolare l'esenzione potrebbe scattare anche quando si tratti di "lavoro e legislazione sociale", settore in cui, con giustificato rigore, si impone sempre la presentazione del DURC, nonché allorquando il beneficio sia, sì, finanziato dalla Regione, ma con il concorso di contributi europei, così entrando in conflitto con il d.l. n. 203 del 2005, come convertito, e con la legge n. 266 del 2005, che, in presenza di tali contributi, esigono sempre la presentazione del documento.

14. – In sostanza, se non è corretto ritenere, come fa l'Avvocatura dello Stato, l'esistenza di un principio generale di obbligo di presentazione del DURC, deve però riconoscersi che non è compatibile con l'istituto, come modellato dalla legislazione statale, una disciplina che trovi nel dato quantitativo il suo unico punto di riferimento, prescindendo, dalla tutela di valori di particolare sensibilità sociale.

15. – Si aggiunga, in una prospettiva più generale, che la finalità perseguita

dall'istituto, e che evidentemente è quella della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza, – con evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza – induce a considerare di gran lunga prevalente tale profilo sostanziale rispetto al modesto onere amministrativo che ne scaturisce.

È piuttosto da rilevare che questo modo di esercizio della funzione legislativa, alluvionale e contraddittorio (tre leggi regionali nell'arco dell'anno 2019), è foriero di incertezze applicative e di contenzioso, e costituisce un onere amministrativo, questo, sì, inaccettabile.

16. – Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge reg. Toscana n. 40 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

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

* * *

Sentenza n. 222/2020 (Pres. Morelli; Red. Barbera)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

Le norme censurate, nel disciplinare le modalità di svolgimento della procedura comparativa per il rilascio delle concessioni per l'uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa, tra cui gli stabilimenti balneari, prevedono, in particolare, il pagamento di un indennizzo in favore del gestore uscente quale condizione per l'aggiudicazione della concessione al subentrante, a pena di esclusione; determinano, inoltre, l'ammontare del relativo importo in misura pari al novanta per cento del valore dell'azienda del gestore uscente, come asseverato sulla base di una perizia giurata da inserire fra gli atti dell'avviso di gara.

1.1. – Secondo il rimettente, tali norme invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», con-

trastando con il disposto dell'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, nel disciplinare le procedure di selezione, impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente.

In ogni caso, esse non garantirebbero la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato nel settore di riferimento, incidendo sulle possibilità di accesso al titolo concessorio: obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia.

1.2. – Le norme censurate, inoltre, intersecherebbero la competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile»: l'imposizione di un indennizzo a carico del nuovo concessionario sarebbe infatti, per un verso, riconducibile al principio civilistico del divieto di arricchimenti ingiustificati, e, per altro verso, darebbe luogo ad una deroga all'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione definitiva del Codice della navigazione), che prevede l'acquisizione al demanio delle sole opere non amovibili realizzate dal concessionario uscente, senza alcun compenso o rimborso in suo favore.

[*omissis*]

3. – Passando al merito, la prima questione è fondata.

3.1. – Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale, ma che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenze n. 86 del 2019 e n. 40 del 2017); principi corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A tale proposito, un ruolo centrale è svolto dal citato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che – attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno – prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l'imparzialità delle procedure di selezione per l'assegnazione dei titoli concessori e, per i profili inerenti alla presente fattispecie, dispone che non possano essere «accordati vantaggi al prestatore uscente».

3.2. – In tale quadro si collocano le disposizioni oggetto di censura.

Esse, infatti, prevedono il riconoscimento di un indennizzo, in favore del gestore uscente, al momento della cessazione delle concessioni demaniali marittime, differenziando la disciplina della Regione Veneto da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

La legge statale, infatti, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente, in caso di definizione del rapporto; ciò vale, come si è detto, anche per il caso in cui questi abbia realizzato opere non amovibili, che in base all'art. 49 cod. nav. possono essere

acquisite al demanio senza alcun compenso o rimborso, ovvero senza oneri che gravino sul subentrante.

3.3. – Con il meccanismo delineato dalle norme censurate, il subentro nel rapporto concessorio è condizionato al pagamento di un indennizzo in favore del concessionario uscente; e tale meccanismo, all'evidenza, influisce «sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017).

Di qui la violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.4. – Le contrarie argomentazioni della Regione Veneto non possono essere condivise.

Ed infatti, anche a voler ipotizzare, in linea del tutto astratta, che le disposizioni in questione siano riconducibili alla materia «governo del territorio», in quanto funzionali, come affermato dalla Regione, a obiettivi di “federalismo demaniale”, dev'essere ribadito che, secondo il costante orientamento di questa Corte, le norme che stabiliscono i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed «in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile» (sentenze n. 161 del 2020 e n. 109 del 2018).

Il fatto, poi, che la stessa normativa dell'Unione europea consenta ai legislatori nazionali di adottare garanzie per l'ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore uscente non permette, in sé solo, alle Regioni di alterare le modalità con cui il legislatore statale, nell'ambito della sua competenza esclusiva, ha inteso dare attuazione a detta prerogativa; né alla Regione è consentito di intervenire quando il legislatore non si sia avvalso di questa possibilità, tenuto conto che, ai fini di tale attuazione, assume rilievo il riparto costituzionale delle competenze (art. 117, quinto comma, Cost.).

Per tale assorbente ragione non può avere seguito l'ulteriore richiesta formulata dalla Regione Veneto di disporre la restituzione degli atti al giudice a quo, onde consentirgli di interpellare in via pregiudiziale la Corte di giustizia dell'Unione europea, «chiedendo se gli artt. 49 e 56 TFUE e l'articolo 12 della Direttiva servizi ostino ad una normativa nazionale o regionale che riconosca un'adeguata remunerazione dei capitali investiti dal concessionario uscente, configurando questi un “indebito vantaggio” al prestatore uscente [...] ovvero se questo genere di misure sia consentito dal diritto sovranazionale», né quella, avanzata in via alternativa, di rivolgere il medesimo interpello onde accertare la possibile contrarietà al diritto dell'Unione Europea dell'art. 49 cod. nav., nella parte in cui esclude ogni rimborso a favore del concessionario uscente che abbia realizzato opere inamovibili destinate ad essere acquisite al demanio.

Con riguardo a tale ultima norma, inoltre, non sussistono nemmeno, per

evidente mancanza di pregiudizialità, le condizioni perché questa Corte – come pure richiesto dalla stessa Regione – sollevi d'ufficio questione di legittimità costituzionale «per contrarietà agli artt. 2, 3, 41 e 42 della Costituzione».

L'intervento del legislatore regionale, infine, non è consentito neppure nella lamentata situazione di inerzia del legislatore statale.

Questa Corte, in fattispecie analoga alla presente quanto all'incisione della posizione del gestore uscente, ha affermato che «l'enunciata finalità di tutelare [...] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il *vulnus* arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza», poiché spetta unicamente allo Stato di «disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni» (sentenza n. 1 del 2019).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2020.

* * *

Sentenza n. 233/2020 (Pres. Morelli; Red. Barbera)

Considerato in diritto

1. – Riservate a separate pronunce le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri su altre disposizioni della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), lo scrutinio deve essere qui limitato agli artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2, della menzionata legge regionale, censurati complessivamente per violazione degli artt. 81, 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, anche in relazione agli artt. 31, 33, 34 e 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo A)» e all'art. 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

2. – È impugnato, in prima battuta, l'art. 38 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, a tenore del quale «[i]l termine di cui al comma 2 dell'art. 14 della L.R. 30 dicembre 2017, n. 39 è differito al 31.12.2018».

Detta norma interviene sul comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), prorogando di 6 mesi (dal 30 giugno al 31 dicembre 2018) la durata delle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali nelle more dell'adeguamento delle procedure regionali alle regole della concorrenza.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la nuova previsione regionale, dilazionando la scadenza delle concessioni in corso, prolungherebbe di fatto l'inoperatività dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza, violando l'art. 117, primo comma, Cost., che impone anche alle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine alla tutela della concorrenza.

Un autonomo profilo lesivo è, inoltre, evidenziato in relazione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, *ex art.* 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto ulteriori proroghe del vigente assetto concessorio cristallizzerebbero gli oneri imposti al concessionario per un tempo maggiore di quello originariamente previsto, pregiudicando il «doveroso aggiornamento degli strumenti di tutela ambientale posti a presidio della risorsa che il carattere temporaneo della concessione necessariamente implica».

3. – La questione è fondata.

La norma impugnata introduce una seconda proroga *ex lege* delle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali. Già l'art. 14 della menzionata legge reg. n. 39 del 2017, infatti, prima della novella legislativa in esame fissava al 30 giugno 2018 un prolungamento dell'efficacia dei provvedimenti concessori in atto nelle more dell'adeguamento legislativo delle procedure regionali in materia di principi di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento, di trasparenza e di non discriminazione.

3.1. – Non vi è dubbio che anche l'attività di sfruttamento delle acque minerali e termali, nonché delle acque di sorgente – come definite prima dal decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 105 (Attuazione della direttiva 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque minerali naturali) e dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 339 (Disciplina delle acque di sorgente e modificazioni al D. Lgs. 25 gennaio 1992, n. 105, concernente le acque minerali naturali, in attuazione della direttiva 96/70/CE), entrambi poi abrogati e sostituiti dal decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali) – ricada nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), dal momento che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo

scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010).

Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, l'art. 12 della direttiva da ultimo richiamata prevede l'obbligo per gli stessi di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» e il conseguente rilascio di un'«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

3.2. – In applicazione dei principi del diritto europeo in materia, questa Corte ha ripetutamente affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2019) e, per quanto qui di interesse, delle acque termominerali (sentenza n. 117 del 2015), viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che altri possibili operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti.

3.3. – La disciplina interna e sovranazionale favorisce l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e osta «all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque» (sentenza n. 117 del 2015). Ne segue che l'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalla norma impugnata contrasta con tali regole, espressive del diritto dell'Unione e proprie della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

3.4. – Non è sufficiente ad evitare la declaratoria di illegittimità costituzionale la durata limitata, circoscritta a soli 6 mesi, della proroga disposta dal legislatore regionale. Deve essere sottolineato, infatti, che questa ulteriore dilazione del termine si è aggiunta a una precedente proroga semestrale, consolidando nel tempo l'assetto concessorio “in deroga”. I principi garantiti dalla normativa interna e sovranazionale possono risultare compromessi da una pluralità di proroghe che, anche se di breve durata, realizzino sommandosi tra di loro un'alterazione del mercato, ostacolando, senza soluzione di continuità, l'accesso al settore di nuovi operatori.

In tal senso, la proroga, anche se di breve durata, è pur sempre un elemento che evidenzia la volontà regionale di “non aggiornare in senso concorrenziale” la propria disciplina.

Di qui, dunque, l'accoglimento della questione con riferimento ai parametri del 117, primo e secondo comma, lettera *e*), Cost., con assorbimento della dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018);
2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2020.

* * *

Sentenza n. 10/2021 (Pres. Coraggio; Red. Viganò)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera *a*), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17», per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

L'impugnato art. 1 modifica l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Calabria 21 dicembre 2005, n. 17 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo), che nel testo anteriore alla modifica prevedeva: «Nelle more dell'approvazione del PCS [Piano comunale di spiaggia], in deroga a quanto disposto dal comma 1, possono essere rilasciate: a) concessioni demaniali marittime stagionali [...]».

Essa da un lato (comma 1, lettera *a*) inserisce, dopo le parole «possono essere rilasciate», le parole «o comunque rinnovate»; e dall'altro (comma 1, lettera *b*) sostituisce le parole «concessioni demaniali marittime stagionali» con le parole «concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale».

1.1. – Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 46 del 2019 violerebbe, anzitutto, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Il legislatore regionale avrebbe, per un verso, inteso sottrarre l'ipotesi del rinnovo delle concessioni *de quibus* alla disciplina generale di cui all'art. 18, comma 3-*bis*, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005, che subordina i procedimenti di rilascio di dette concessioni a procedure a evidenza pubblica,

secondo i principi fissati dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e dalla pertinente disciplina del diritto dell'Unione europea, introducendo così, di fatto, un meccanismo di proroga o rinnovo automatico delle concessioni in essere; e, per altro verso, avrebbe eliminato il previgente limite di durata annuale, lasciando del tutto indeterminata la durata della proroga.

In ogni caso, la disciplina impugnata sarebbe distonica rispetto a quella stabilita dall'art. 1, commi da 675 a 685, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha imposto una generale revisione del sistema delle concessioni marittime secondo modalità e termini da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demandando a un successivo d.P.C.m. la fissazione dei principi e dei criteri tecnici per l'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime.

1.2. – Sarebbero, altresì, violati i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Sotto il primo profilo, le modifiche introdotte dalla disposizione impugnata all'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 dalla disposizione impugnata sarebbero contraddittorie rispetto alla *ratio* dello stesso art. 14, che detta norme di salvaguardia nelle more dell'entrata in vigore dei piani comunali di spiaggia, vietando in linea di principio il rilascio di nuove concessioni (comma 1), e consentendo soltanto, al comma 2 nella sua versione anteriore alle modifiche di cui è causa, il rilascio di concessioni strettamente temporanee, legate alla stagionalità propria del settore.

La previsione di rinnovi automatici delle concessioni in essere lederebbe, d'altra parte, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il quale esigerebbe che ogni provvedimento di rilascio o rinnovo di concessioni demaniali avvenga a seguito di procedure a evidenza pubblica.

2. – La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata.

2.1. – Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attinenti tanto alle competenze legislative statali quanto a quelle regionali (sentenze n. 157 e n. 40 del 2017). Tuttavia, i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018).

Sono state, in particolare, ritenute invasive di tale competenza esclusiva discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automa-

tico delle concessioni (ad esempio, sentenze n. 1 del 2019 e n. 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (così ancora la sentenza n. 1 del 2019, nonché la sentenza n. 109 del 2018), l'attribuzione di una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze n. 221 del 2018 e n. 40 del 2017).

2.2. – L'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 detta «[n]orme di salvaguardia» nelle more dell'adozione di un piano comunale di spiaggia, con il quale – ai sensi del combinato disposto dei precedenti artt. 8 e 12 – i Comuni sono tenuti, tra l'altro, a disciplinare e localizzare le attività dei complessi balneari realizzabili a cura dei Comuni stessi, degli esercizi di ristorazione e affini inseriti in tali complessi, di noleggio e rimessaggio di unità da diporto, di campeggi, attività ricreative, sportive e culturali, di soccorso a mare, di approdo con funzioni turistiche e da diporto. Sino all'adozione del piano, l'art. 14, comma 1, dispone che «non possono essere rilasciate nuove concessioni marittime, né essere autorizzate varianti sostanziali ai rapporti concessori in essere», all'evidente finalità di preservare e incentivare la potestà pianificatoria dei Comuni.

In deroga a tale divieto generale, la versione originaria del comma 2 dell'art. 14 consentiva, alla lettera *a*), il rilascio di «concessioni demaniali marittime stagionali» a supporto di attività ricettive alberghiere, villaggi turistici, campeggi e altre strutture ricettive ai fini delle attività inerenti al servizio di balneazione, ovvero per l'installazione di piccoli punti di ormeggio, posa di gonfiabili, giochi smontabili per bambini, tavolini e sedie, nonché chioschi omologati (questi ultimi per una durata non superiore a centoventi giorni); e alle lettere *b*) e *c*) il rilascio di concessioni marittime in gran parte «suppletive» rispetto ad altre concessioni turistico-balneari già rilasciate.

Le modifiche introdotte dalla legge reg. Calabria n. 46 del 2019, in questa sede impugnate, da un lato, affiancano all'ipotesi del rilascio di tutte le concessioni previste dal comma 2 quella del rinnovo delle concessioni stesse, e dall'altro consentono che le concessioni di cui alla lettera *a*) possano avere durata pluriennale, anziché stagionale come in precedenza previsto.

2.3. – Mentre però l'art. 18, comma 3-*bis*, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 stabilisce espressamente che il rilascio delle «nuove concessioni demaniali marittime» debba avvenire «nel rispetto dei principi di evidenza pubblica, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi» stabiliti dalla pertinente normativa comunitaria e statale, la stessa legge regionale nulla prevede quanto all'ipotesi del mero rinnovo delle concessioni esistenti.

L'affermazione della difesa regionale, secondo cui anche a tale ipotesi resterebbe comunque applicabile la disciplina dell'art. 18, comma 3-*bis*, appena menzionato, appare smentita non solo dal riferimento – contenuto in quest'ultima disposizione – alle sole «nuove» concessioni demaniali marittime, ma anche dall'intenzione, manifestata in sede di illustrazione del progetto di legge

regionale poi sfociato nella disposizione impugnata (Relazione illustrativa alla proposta di legge n. 428/10), di eliminare, oltre alla temporaneità delle concessioni, «la preclusione del c.d. diritto di insistenza», che consiste nella preferenza, in sede di rinnovo, alle precedenti concessioni, già rilasciate, rispetto alle nuove istanze. Tale diritto, introdotto nell'art. 37 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, era venuto meno nella legislazione statale per effetto dell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25, sì da permettere l'archiviazione di una procedura di infrazione a suo tempo avviata dalla Commissione europea contro l'Italia.

La nuova ipotesi del rinnovo delle concessioni già esistenti – nel contesto, vale la pena di sottolineare, di una norma di salvaguardia mirante semplicemente a dettare una disciplina transitoria nelle more dell'adozione di un organico piano di spiaggia da parte del Comune – finisce così per essere sottratta alle procedure a evidenza pubblica conformi ai principi, comunitari e statali, di tutela della concorrenza stabiliti per le ipotesi di rilascio di nuove concessioni, e per consentire de facto la mera prosecuzione dei rapporti concessori già in essere, con un effetto di proroga sostanzialmente automatica – o comunque sottratta alla disciplina concorrenziale – in favore dei precedenti titolari. Un effetto, come poc'anzi rammentato, già più volte ritenuto costituzionalmente illegittimo da questa Corte.

2.4. – La previsione, poi, della possibile durata pluriennale delle concessioni di cui alla lettera *a*) dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 – tutte relative ad attività di carattere intrinsecamente stagionale, e non accessorie ad altre concessioni come, invece, le ipotesi di cui alle successive lettere *b*) e *c*) – comporta la possibilità del rilascio (o del rinnovo) di tali concessioni per periodi del tutto indeterminati in favore di un unico titolare, che risulterebbe così ingiustificatamente privilegiato rispetto a ogni altro possibile interessato, in violazione – anche in questo caso – dei principi di tutela della concorrenza.

2.5. – La circostanza, rilevata dalla difesa regionale, che la stessa disciplina statale più recente abbia previsto, nelle more della revisione del sistema delle concessioni marittime da parte di un d.P.C.m., il prolungamento della durata delle concessioni esistenti al 30 dicembre 2018 per quindici anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, non può d'altra parte legittimare le Regioni a dettare discipline che ad essa si sovrappongono, in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n.17».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2021.

* * *

Sentenza n. 139/2021 (Pres. Coraggio; Red. Viganò)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1. – L'articolo impugnato, rubricato «Modifica della durata delle concessioni del demanio marittimo», dispone al comma 1 che, «[a]ttesa anche l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e al fine di garantire certezza alle situazioni giuridiche e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, in conformità alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), e nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità, la validità delle concessioni con finalità turistico ricreativa e sportiva, diportistica e attività cantieristiche connesse, nonché con finalità di acquacoltura sia in mare che in laguna», disciplinate da tre leggi regionali richiamate e «in essere alla data del 31 dicembre 2018, con scadenza antecedente al 2033», sia «estesa fino alla data del 31 dicembre 2033 a domanda dei concessionari».

Il comma 2 prevede poi che «[l]a durata degli atti concessori è prorogata fino al termine del procedimento di cui al comma 1 e, comunque, per un periodo massimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore» della legge regionale medesima.

1.2. – Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2 impugnato, prevedendo una proroga sino al 2033 delle concessioni menzionate, eccederebbe le competenze statutarie, incidendo nella materia – riservata alla legislazione statale – della tutela della concorrenza.

[omissis]

3. – Nel merito, il ricorso è fondato.

3.1. – Non v'è dubbio che, come giustamente osserva la difesa regionale, la disciplina delle concessioni demaniali interseca numerosi ambiti materiali di competenza legislativa primaria della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; ma è altrettanto pacifico, nella giurisprudenza di questa Corte, che discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici delle concessioni demaniali in essere incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011).

3.2. – L'invasione della competenza statale non è esclusa nemmeno nell'ipotesi in cui la legislazione regionale si limiti – come accade nella specie – a riprodurre, nella sostanza, una disciplina già prevista dalla legislazione statale, e in particolare dall'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018 e successive modificazioni. Infatti, qualsiasi disciplina che comporti una restrizione al libero accesso nel mercato di altri operatori, come certamente accade quando si stabiliscano proroghe dei rapporti concessori in corso, è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla legislazione statale, restando invece precluso qualsiasi intervento della legislazione regionale in questa materia.

3.3. – Né persuade l'argomento della difesa regionale secondo cui la disciplina in questa sede impugnata non introdurrebbe, in realtà, una proroga *ex lege* delle concessioni esistenti, bensì una procedura che consentirebbe la mera estensione della durata di tali concessioni su domanda degli interessati, in esito a un procedimento trasparente ed eventualmente comparativo, nel caso di presentazione di istanze concorrenti relative alla medesima concessione. Ciò che garantirebbe, ad avviso della Regione resistente, un livello di tutela della concorrenza più elevato di quello garantito oggi dalla legislazione statale, che prevede invece una generalizzata proroga – appunto – *ex lege*, di quindici anni e quindi sino al 2033, delle concessioni demaniali marittime.

Il tenore dell'art. 2, comma 1, impugnato, tuttavia, non supporta una simile ricostruzione. Esso si limita infatti a stabilire che, in presenza di domanda del titolare, la durata delle concessioni ivi indicate, in essere alla data del 31 dicembre 2018 e con scadenza antecedente al 2033, «è estesa fino alla data del 31 dicembre 2033»: senza alcun richiamo a procedure comparative che potrebbero essere innescate da domande di concessione concorrenti, e senza alcun espresso rinvio – in particolare – al procedimento disciplinato dalla legge regionale n. 10 del 2017, che secondo la difesa regionale troverebbe applicazione in questa ipotesi.

Tale conclusione non può essere revocata in dubbio dai documenti prodotti in giudizio dalla difesa regionale, che attestano l'avvenuta pubblicazione di un centinaio di domande di estensione della durata delle relative concessioni ai sensi della disciplina all'esame e la presentazione – in almeno un caso – di una domanda di concessione concorrente, senza che sia noto, peraltro, quale esito

abbia avuto tale istanza. Ai fini della valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 2 impugnato questa Corte non può, infatti, che muovere dal suo dato letterale, che subordina univocamente l'effetto di "estensione" sino al 2033 della durata delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale alla sola condizione della domanda dell'interessato, e appare pertanto atteggiarsi quale *lex specialis* rispetto ad ogni altra normativa – inclusa la legge regionale n. 10 del 2017 – che disciplina il procedimento di affidamento delle concessioni demaniali in parola.

Tanto basta a configurare l'effetto di "estensione" al 2033 della durata delle concessioni come una sostanziale proroga delle concessioni esistenti, eccedente per le ragioni anzidette la competenza legislativa regionale.

3.4. – Da ciò discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2020, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

* * *

Sentenza n. 218/2021 (Pres. Coraggio; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

1. – Con sentenza non definitiva del 19 agosto 2020, iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2020, il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *iii*), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), e dell'art. 177, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), per violazione degli artt. 3, secondo (*recte*: primo) comma, 41, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione.

Le norme censurate obbligano i titolari delle concessioni già in essere, non

assegnate con la formula della finanza di progetto o con procedure a evidenza pubblica, a esternalizzare, mediante affidamenti a terzi con procedura di evidenza pubblica, l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture, relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, nonché di realizzare la restante parte di tali attività tramite società in house o società controllate o collegate ovvero operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

1.1. – Il rimettente è investito del ricorso in appello proposto da A2A illuminazione pubblica srl, società facente parte del Gruppo A2A, gestore di impianti d'illuminazione pubblica, artistica, semaforica e lampade votive, operante nei territori di alcuni comuni della Lombardia (d'ora in avanti: A2A), contro l'Autorità nazionale anticorruzione (d'ora in avanti: ANAC) e nei confronti del Comune di Cassano d'Adda e di Utilitalia, non costituiti in giudizio, per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, 15 luglio 2019, n. 9309.

Con questa decisione il TAR Lazio, adito dalla A2A, aveva accolto l'eccezione preliminare sollevata dalla difesa erariale e dichiarato inammissibile il ricorso e i motivi aggiunti per carenza di immediata e concreta lesività degli atti impugnati.

Oggetto del ricorso principale era la delibera dell'ANAC 4 luglio 2018, n. 614 (Linee guida n. 11, recanti: «Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea»), mentre con successivi motivi aggiunti era stato impugnato l'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento dell'ANAC 17 ottobre 2018, n. 4, «[c]oncernente la verifica degli affidamenti dei concessionari ai sensi dell'art. 177 del D.lgs. n. 50/2016 e adempimenti dei concessionari autostradali ai sensi dell'art. 178 del medesimo codice».

Nel giudizio di prime cure la ricorrente lamentava l'illegittimità delle linee guida ANAC n. 11 sotto plurimi profili e, in via subordinata, prospettava l'illegittimità costituzionale delle stesse e dell'art. 177 cod. contratti pubblici in riferimento agli artt. 3, 11, 41, 76, 97 e 117 Cost.

La A2A ha ribadito queste censure nell'atto di appello dinanzi al Consiglio di Stato, odierno rimettente. Quest'ultimo ha ritenuto fondato il primo motivo d'appello affermando che, sebbene formalmente le linee guida in esame siano articolate in due parti, esse costituiscono «dal punto di vista logico e sistematico un *corpus* regolatorio unico, in cui la Parte I (di natura dichiaratamente interpretativa) è finalizzata ad individuare il corretto ambito di applicazione dell'art. 177, su cui sono destinate ad incidere le indicazioni contenute nella seconda parte». L'unicità dell'atto regolatorio impugnato farebbe sì, pertanto, che «la distinzione fra la natura interpretativa e non vincolante della parte I e

quella prescrittiva e vincolante della parte II receda nell'apprezzamento della portata immediata e direttamente lesiva – e quindi impugnabile in sede giurisdizionale amministrativa – delle Linee Guida nel loro complesso».

Ritenuto ammissibile il ricorso della A2A, il Consiglio di Stato ha preliminarmente esaminato le censure relative ai dubbi di legittimità costituzionale e – dopo aver escluso che le disposizioni oggetto dell'odierno giudizio di costituzionalità violino la normativa e i principi dell'Unione europea e che sia rinvenibile un contrasto tra le previsioni del decreto legislativo e quelle della legge di delega – ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *iii*), della legge n. 11 del 2016 e dell'art. 177, comma 1, cod. contratti pubblici per violazione degli artt. 3, primo comma, 41, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

[*omissis*]

5. – Prima di esaminare il merito delle questioni, occorre ricostruire la genesi della normativa censurata, che va letta alla luce dell'evoluzione della disciplina comunitaria in materia e di quella interna di recepimento, con la precisazione che, sin dal suo primo intervento nella materia in esame, il legislatore comunitario ha ritenuto necessario predisporre un quadro normativo comune attraverso uno strumento normativo, la direttiva, che consente di perseguire i suoi obiettivi valorizzando le specificità dei singoli Stati membri, che possono diversamente modulare le forme di realizzazione dello scopo indicato.

5.1. – Il punto di partenza di questo percorso può essere individuato nella direttiva 89/440/CEE del Consiglio, del 18 luglio 1989, che modifica la direttiva 71/305/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici. In particolare, l'art. 1, numero 2), della direttiva 89/440/CEE aveva aggiunto una serie di articoli nel corpo della direttiva 71/305/CEE del Consiglio, del 26 luglio 1971 e, tra questi, l'art. 1-*ter*, paragrafo 2, secondo cui «[l']amministrazione aggiudicatrice può: – imporre al concessionario di affidare a terzi appalti corrispondenti a una percentuale minima del 30% del valore globale dei lavori oggetto della concessione, pur prevedendo la facoltà per i candidati di aumentare detta percentuale; questa percentuale minima deve figurare nel contratto di concessione di lavori; – oppure invitare i candidati concessionari a dichiarare nelle loro offerte la percentuale, ove sussista, del valore globale dei lavori oggetto della concessione che essi intendono affidare a terzi».

Questa previsione si inseriva in un contesto di significative innovazioni della disciplina de qua, nella quale si prevedeva, tra l'altro, che «[l]e amministrazioni aggiudicatrici che intendono ricorrere alla concessione di lavori pubblici rendono nota tale intenzione con un bando di gara», e che «[i] concessionari di lavori che non sono le amministrazioni aggiudicatrici e che intendono stipulare un appalto di lavori con un terzo, ai sensi dell'articolo 1-*ter*, paragrafo 4, fanno conoscere tale intenzione con un bando di gara» (così, rispettivamente, para-

grafi 3 e 4 dell'art. 12 della direttiva 71/305/CEE, come novellato dall'art. 1, numero 12, della direttiva 89/440/CEE).

Le due direttive citate (71/305/CEE e 89/440/CEE) sono state abrogate dall'art. 36 della direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, a sua volta abrogata dall'art. 82 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

L'art. 3, paragrafo 2, della direttiva 93/37/CEE, riproducendo sostanzialmente quanto già disposto dalla direttiva 89/440/CEE, stabiliva che «[l']amministrazione aggiudicatrice può: – imporre al concessionario di lavori pubblici di affidare a terzi appalti corrispondenti a una percentuale minima del 30% del valore globale dei lavori oggetto della concessione, pur prevedendo la facoltà per i candidati di aumentare tale percentuale. Detta percentuale minima deve figurare nel contratto di concessione di lavori; – oppure invitare i candidati concessionari a dichiarare nelle loro offerte la percentuale, ove sussista, del valore globale dei lavori oggetto della concessione che essi intendono affidare a terzi».

Analogamente a quanto previsto nella direttiva 89/440/CEE, si prevedeva altresì che la concessione di lavori pubblici dovesse avvenire previa pubblicazione di bando di gara (art. 11, paragrafo 3).

Nella direzione tracciata dal legislatore comunitario si collocava anche l'art. 2 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), che, già nel suo testo originario, trasformava in un obbligo la facoltà – prevista dalla normativa comunitaria – per l'amministrazione aggiudicatrice di imporre al concessionario di lavori pubblici di affidare a terzi appalti corrispondenti a una data percentuale minima. In particolare, si prevedeva che i «concessionari di lavori pubblici, [i] concessionari di esercizio di infrastrutture destinate al pubblico servizio, [le] società con capitale pubblico, in misura anche non prevalente, che abbiano ad oggetto della propria attività la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza nonché, qualora operino in virtù di diritti speciali o esclusivi, [i] concessionari di servizi pubblici e [i] soggetti di cui alla direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993», «sono obbligati ad appaltare a terzi i lavori pubblici non realizzati direttamente o tramite imprese controllate [...]» (art. 2, commi 2, lettera b, e 4, della legge n. 109 del 1994).

Si prevedeva, altresì, una deroga, sia pure limitata ai soli «tre anni successivi alla data di entrata in vigore della [...] legge», nel senso che i soggetti di cui sopra potevano «far eseguire i lavori oggetto della concessione ad imprese collegate, nella misura massima del 30 per cento» (art. 2, comma 5, della legge n. 109 del 1994).

Il testo dell'art. 2 della legge n. 109 del 1994, prima di essere abrogato dall'art. 256 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti

pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), ha subito ripetute e significative modifiche; tra queste merita di essere segnalata, ai fini del presente giudizio, quella operata dall'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, novellandolo, ha previsto, fra l'altro, che «[l]e amministrazioni aggiudicatrici possono imporre ai concessionari di lavori pubblici, con espressa previsione del contratto di concessione, di affidare a terzi appalti corrispondenti a una percentuale minima del 30 per cento del valore globale dei lavori oggetto della concessione oppure possono invitare i candidati concessionari a dichiarare nelle loro offerte la percentuale, ove sussista, del valore globale dei lavori oggetto della concessione che essi intendono affidare a terzi. Per la realizzazione delle opere previste nelle convenzioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ovvero rinnovate e prorogate ai sensi della legislazione vigente, i concessionari sono tenuti ad appaltare a terzi una percentuale minima del 40 per cento dei lavori [...]».

La previsione dell'obbligo era mantenuta, dunque, solo per le convenzioni già assentite alla data del 30 giugno 2002 e limitatamente a una percentuale minima del 40 per cento; per le restanti concessioni, invece, si ritornava alla previsione della possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di imporre l'obbligo di affidamento per la misura minima del 30 per cento.

Tornando alla normativa comunitaria, la direttiva 93/37/CEE, come detto, è stata abrogata dall'art. 82 della direttiva 2004/18/CE. A sua volta, l'art. 60 di quest'ultima, rubricato «Subappalto», ribadiva quanto già previsto nella disciplina comunitaria previgente, stabilendo che «[l]'amministrazione aggiudicatrice può: a) imporre al concessionario di lavori pubblici di affidare a terzi appalti corrispondenti a una percentuale non inferiore al 30% del valore globale dei lavori oggetto della concessione, pur prevedendo la facoltà per i candidati di aumentare tale percentuale; detta aliquota minima deve figurare nel contratto di concessione di lavori; oppure b) invitare i candidati concessionari a dichiarare essi stessi nelle loro offerte la percentuale, ove sussista, del valore globale dei lavori oggetto della concessione che intendono affidare a terzi».

Questa direttiva veniva recepita con il d.lgs. n. 163 del 2006, del quale rilevano, in questa sede, gli artt. 146 e 253, comma 25.

L'art. 146, rubricato «Obblighi e facoltà del concessionario in relazione all'affidamento a terzi di una parte dei lavori», riprendeva il contenuto dell'art. 60 della direttiva 2004/18/CE e dell'ultima versione dell'art. 2, comma 3, della legge n. 109 del 1994, stabilendo che «[...] la stazione appaltante può: a) imporre al concessionario di lavori pubblici di affidare a terzi appalti corrispondenti ad una percentuale non inferiore al 30% del valore globale dei lavori oggetto della concessione. Tale aliquota minima deve figurare nel bando di gara e nel contratto di concessione. Il bando fa salva la facoltà per i candidati di aumentare tale percentuale; b) invitare i candidati a dichiarare nelle loro offerte

la percentuale, ove sussista, del valore globale dei lavori oggetto della concessione, che intendono appaltare a terzi».

Il comma 25 dell'art. 253, nell'ultimo testo in vigore, prevedeva, invece, un regime transitorio per «i titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ivi comprese quelle rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione successiva», i quali erano «tenuti ad affidare a terzi una percentuale minima del 60 per cento dei lavori, agendo, esclusivamente per detta quota, a tutti gli effetti come amministrazioni aggiudicatrici».

Dunque, la previsione dell'art. 146 operava per le concessioni affidate mediante gara (come si deduce dal secondo periodo della lettera *a*), mentre quella dell'art. 253, comma 25, concerneva le concessioni già assentite e quelle rinnovate o prorogate.

Da ultimo, la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, ha innovato la disciplina della materia di cui si discute. In particolare, in questa sede, rileva sia la previsione per cui la nuova normativa europea trova applicazione, oltre che per le concessioni di lavori, anche per le concessioni di servizi, sia la circostanza, rilevata anche dal rimettente, che la stessa normativa non prevede un obbligo di esternalizzazione.

In definitiva, la disamina dell'evoluzione normativa a livello europeo restituisce l'immagine di una disciplina in costante oscillazione ma comunque piuttosto stabile nell'escludere un radicale obbligo di affidamento a terzi, finanche per le concessioni già assentite, rinnovate o prorogate.

5.2. – Nella cornice normativa così definita si colloca il censurato principio e criterio direttivo della legge di delega n. 11 del 2016, recante, tra l'altro, disposizioni per l'attuazione di alcune direttive e, tra queste, della citata direttiva 2014/23/UE.

L'art. 1, comma 1, lettera *iii*), della legge in parola prevede, infatti, l'«obbligo per i soggetti pubblici e privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici già esistenti o di nuova aggiudicazione, di affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica».

Si stabilisce, inoltre, «che la restante parte possa essere realizzata da società in house per i soggetti pubblici ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato».

Infine, si dispone che siano affidate all'ANAC le «modalità di verifica del rispetto di tali previsioni [...], introducendo clausole sociali per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità e prevedendo, per le concessioni già in essere, un periodo transitorio di adeguamento non superiore a ventiquattro mesi ed escludendo dal predetto obbligo unicamente le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con la formula della

finanza di progetto e le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea per le quali continuano comunque ad applicarsi le disposizioni in materia di affidamento di contratti di appalto vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge».

5.2.1. – Un tale principio e criterio direttivo non era presente nel testo del disegno di legge presentato dal Governo al Senato della Repubblica (AS n. 1678), comunicato alla Presidenza dell'Assemblea il 18 novembre 2014. La sua introduzione si deve, invece, all'approvazione, nella seduta del 20 maggio 2015 dell'8a Commissione permanente del Senato (Lavori pubblici, comunicazioni), di un emendamento, presentato dai relatori del disegno stesso. In particolare, nella sua primigenia versione, l'obbligo concerneva «tutti i contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni» e si prevedeva «un periodo transitorio di adeguamento non superiore a dodici mesi».

Anche il testo licenziato dall'Assemblea del Senato il 18 giugno 2015 – che pure limitava la portata generale della disposizione, circoscrivendone l'applicabilità alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro ed escludendo quelle affidate con la formula della finanza di progetto, oltre che con procedura di gara ad evidenza pubblica – continuava a prevedere che l'obbligo di affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica riguardasse «tutti i contratti di lavori, servizi e forniture relativi» alla concessione.

Nel corso dell'esame del disegno di legge alla Camera dei deputati la portata assoluta dell'obbligo è stata sostituita con la previsione della misura dell'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture (stabilendo, peraltro, che il restante 20 per cento possa essere realizzato da società in house per i soggetti pubblici e da società controllate o collegate per i soggetti privati), e la durata massima del periodo transitorio di adeguamento è stata portata a ventiquattro mesi.

5.3. – La sostanza normativa del suddetto principio e criterio direttivo (almeno per la parte qui censurata) è stata pressoché integralmente riprodotta nell'art. 177, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016. Il comma 2 di questo articolo ha individuato in ventiquattro mesi il termine del periodo di adeguamento, conformemente a quanto previsto nella legge di delega. Infine, il comma 3 ha rimesso ad apposite linee guida dell'ANAC il compito di definire le modalità di verifica del rispetto del limite di cui al comma 1, prevedendo una penale «[n]el caso di reiterate situazioni di squilibrio per due anni consecutivi».

In attuazione di quanto disposto da quest'ultimo comma, l'ANAC ha approvato la delibera n. 614 del 2018, recante le linee guida n. 11, impugnate dalla A2A nel giudizio amministrativo di prime cure. Le suddette linee guida sono state poi oggetto di aggiornamento ad opera della delibera 26 giugno 2019, n. 570 (Linee Guida n. 11 recanti «Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere

alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea»).

Il termine del periodo di adeguamento, previsto dal comma 2, primo periodo, dell'art. 177, è stato a più riprese prorogato, essendo stato differito al 31 dicembre 2019, al 31 dicembre 2020, al 31 dicembre 2021 e, da ultimo – con l'art. 47-ter del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108 – al 31 dicembre 2022.

Intervenendo in sede consultiva, il Consiglio di Stato ha ritenuto il relativo schema di decreto legislativo un «coerente, ma parziale, recepimento del punto iii) della legge delega» e ne ha sottolineato «la efficacia retroattiva connessa direttamente alla previsione» della stessa delega, in ragione della sua applicabilità alle sole concessioni già in essere e non anche alle nuove concessioni (così Consiglio di Stato, adunanza della Commissione speciale del 21 marzo 2016, parere 1° aprile 2016, n. 855, sullo «[s]chema di decreto legislativo recante “Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione”, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n. 11»). Con specifico riguardo a questo profilo, il Consiglio di Stato ha aggiunto che per le nuove concessioni «il problema, a regime, potrebbe non porsi», in ragione del fatto «che, almeno in linea teorica, tutte le nuove concessioni, affidate dopo l'entrata in vigore del codice, dovrebbero essere affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedura di gara ad evidenza pubblica».

Proprio quest'ultima considerazione avvalorata la dichiarata (in sede di lavori parlamentari) *ratio* dell'intervento legislativo realizzato attraverso le disposizioni censurate; non sembra esservi dubbio, infatti, sulle finalità perseguite dal legislatore delegante e realizzate da quello delegato, costituendo l'art. 177 «la conferma della necessità di imporre regole concorrenziali, seppure a valle, in una certa misura, quando sono mancate le gare a monte» (in questi termini, Consiglio di Stato, sezione prima, parere 28 aprile 2020, n. 823, reso su richiesta del Ministero dell'economia e delle finanze sullo «[s]chema di contratto standard per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della pubblica amministrazione da realizzare in partenariato pubblico-privato»).

6. – Alla luce dell'inquadramento normativo fin qui operato è possibile affrontare innanzitutto il profilo della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale della normativa censurata. L'odierno rimettente si trova a dover decidere sull'appello promosso dalla A2A avverso la sentenza del TAR Lazio n. 9309 del 2019, con la quale – come detto – è stato dichiarato inammissibile il ricorso promosso dalla stessa società nei confronti delle linee guida n. 11, attuative dell'art. 177, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Dopo aver superato le ragioni, ritenute non condivisibili, che avevano

portato il giudice di primo grado a escludere l'ammissibilità del ricorso di A2A, il Consiglio di Stato esamina in via preliminare le eccezioni di illegittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente e, con la sentenza non definitiva con la quale decide l'ammissibilità del ricorso, le accoglie – sia pure in parte – sollevando le odierne questioni di legittimità costituzionale sul principio e criterio direttivo contenuto nella legge di delega e sulla norma recata dal decreto legislativo, muovendo dal presupposto dell'identità sostanziale delle due disposizioni censurate.

Il Consiglio di Stato ha pertanto motivato in modo non implausibile la rilevanza delle questioni prospettate; né, d'altra parte, alcuna eccezione di inammissibilità è formulata al riguardo dall'Avvocatura generale dello Stato.

7. – Quanto al merito delle censure, occorre anzitutto verificare la praticabilità dell'interpretazione conforme a Costituzione, patrocinata, come primo argomento difensivo, dalla A2A.

7.1. – Si tratta, invero, di un percorso interpretativo già esplorato dal rimettente, che ne ha escluso la praticabilità, ritenendo che «la pur suggestiva interpretazione costituzionalmente orientata [...] proposta da A2A» si scontrerebbe, sia con il tenore letterale delle disposizioni censurate, sia con la *ratio* dell'intervento legislativo, finendo con il rimettere «alla sola volontà del concessionario» la scelta sull'esternalizzazione senza alcuna indicazione dei «criteri, oggettivi e inequivoci», cui tale decisione dovrebbe essere improntata.

Come viene ricordato nell'atto di promovimento, la tesi proposta dall'appellante è stata già respinta dallo stesso Consiglio di Stato in sede consultiva, in occasione sia del parere reso sul decreto correttivo al codice dei contratti pubblici (Commissione speciale, parere 30 marzo 2017, n. 782), sia di quello sulle linee guida ANAC n. 11 (Commissione speciale, parere 20 giugno 2018, n. 1582).

7.2. – Nell'atto di costituzione nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale la A2A – con uno sforzo interpretativo chiaramente volto a limitare la portata della normativa censurata – ritiene possibile leggere la disposizione di cui all'art. 177 nel senso che «l'obbligo di affidare mediante procedura di gara [...] si applichi solo all'80% delle attività oggetto della concessione (e non delle prestazioni a esse funzionali/strumentali) che per scelta il concessionario dovesse affidare a terzi».

In tal senso deporrebbero sia il dato letterale della disposizione (che fa riferimento ai «contratti [...] relativi alle concessioni»), sia la salvezza accordata, nel suo incipit, all'art. 7 cod. contratti pubblici, che consente l'affidamento diretto a imprese collegate. Ciò che confermerebbe l'intenzione del legislatore di non riferire le percentuali dell'80 e del 20 per cento al complesso delle attività oggetto della concessione, ma solo a quelle che lo stesso concessionario intenda esternalizzare.

7.3. – In senso ostativo a tale lettura militano, tuttavia, diverse ragioni, desumibili, *in primis*, dall'interpretazione letterale delle disposizioni *de quibus*.

Da questo punto di vista, il dato letterale risulta inequivoco nel riferire la quota percentuale da affidare mediante procedura a evidenza pubblica a tutti i contratti di lavori, servizi e forniture relativi alla concessione di cui si discute.

Né ad esiti differenti si perviene seguendo altri approcci ermeneutici. Si è già detto della ragione storica che ha caratterizzato l'evoluzione normativa in materia e, in particolare, la disciplina oggi censurata, diretta, in tutta evidenza, a recuperare a valle il deficit di concorrenza registrato al momento dell'affidamento della concessione, in linea con il crescente *favor* espresso dal legislatore europeo e interno nei confronti delle procedure pro-concorrenziali.

Nemmeno sul piano dell'interpretazione sistematica sembra di poter pervenire a conclusioni diverse. Al riguardo, come questa Corte ha avuto modo di precisare in relazione al divieto del cosiddetto *gold plating*, si registra «una linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni, e che costituisce la risposta all'abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali, come emerge dalla relazione AIR dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), relativa alle Linee guida per l'istituzione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, ai sensi dell'art. 192 del codice dei contratti pubblici» (sentenza n. 100 del 2020).

Di particolare significato risultano, infine, le affermazioni contenute nei due pareri del Consiglio di Stato richiamati dall'odierno rimettente.

Nel primo (parere n. 782 del 2017), relativo alle disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 50 del 2016, il Consiglio di Stato ha posto come condizione della legittimità del decreto correttivo l'espunzione dal testo (poi avvenuta) della previsione secondo cui l'art. 177 non avrebbe dovuto riguardare la manutenzione ordinaria o i contratti eseguiti direttamente dai concessionari, giacché un tale «importante temperamento dell'obbligo di esternalizzazione dell'80%» sarebbe risultato «in evidente distonia con il criterio di delega di cui alla lettera *iii*) del comma 1 dell'art. 1 della legge n. 11 del 2016».

Nel secondo parere (n. 1582 del 2018), reso sullo schema di linee guida successivamente approvate con la delibera n. 614 del 2018, si afferma con altrettanta chiarezza che «non può essere condivisa» la tesi riferita dall'ANAC e sostenuta da alcuni *stakeholder*, secondo cui la quota percentuale dovrebbe avere a riferimento «non già il totale delle prestazioni oggetto dell'originaria concessione comprensive del valore delle prestazioni effettuate in proprio [...], ma le sole prestazioni che il concessionario non è capace di svolgere direttamente e per le quali sia già intervenuta, o si intenda adottare, una esternalizzazione a mezzo di contratti di appalto stipulati con società *in house*, collegate o comunque con altri soggetti privati».

Nel medesimo parere, nondimeno, il Consiglio di Stato precisa come – stante l'impraticabilità di un'interpretazione che escluda la produzione in proprio dal computo della quota percentuale da esternalizzare – «non si [possa]

al contempo non segnalare la sussistenza di alcuni dubbi di costituzionalità della norma così interpretata», individuando una «contraddizione con i principi scaturenti dall'art. 41 Cost.».

7.4. – Per le ragioni anzidette si deve quindi ritenere – conformemente a quanto sostenuto dal rimettente – che quella avversata dall'appellante sia l'unica interpretazione plausibile, oltre che conforme al criterio direttivo di cui alla legge delega.

8. – Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. sono fondate.

8.1. – Le articolate censure mosse dal rimettente in riferimento agli indicati parametri costituzionali possono essere così sintetizzate.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato ritiene che l'obbligo di dismissione totalitaria previsto dalle disposizioni di legge censurate, ancorché finalizzato a sanare l'originario contrasto con i principi comunitari di libera concorrenza determinatosi in occasione dell'affidamento senza gara della concessione, si traduca in un impedimento assoluto e definitivo a proseguire l'attività economica privata, comunque intrapresa ed esercitata in base ad un titolo amministrativo legittimo sul piano interno, secondo le disposizioni di legge all'epoca vigenti, con conseguente violazione dell'art. 41 Cost.

Le norme censurate determinerebbero, altresì, uno snaturamento del ruolo del privato concessionario, ridotto, secondo il rimettente, a mera stazione appaltante in contrasto sempre con l'art. 41 Cost.

La scelta legislativa operata con le norme censurate non sarebbe inoltre equilibrata, risultando in essa del tutto trascurate le legittime aspettative dei concessionari – contrapposte a quelle di tutela della concorrenza e del mercato – di proseguire l'attività economica in corso di svolgimento, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

Sarebbe infine illegittima, sempre in riferimento al parametro costituzionale da ultimo indicato, la previsione di un indistinto e generalizzato obbligo di dismissione «indipendentemente dalla effettiva dimensione della struttura imprenditoriale che gestisce la concessione, dall'oggetto e dall'importanza del settore strategico cui si riferisce la concessione, oltre che dal suo valore economico e dal fatto che il contratto di concessione fosse ancora in vigore al momento dell'entrata in vigore dell'art. 177 D.Lgs. n. 50 del 2016, ovvero se la concessione fosse scaduta e che versasse in una situazione di proroga, di fatto o meno».

8.2. – Come si evince dalla sintetica descrizione delle censure formulate dal rimettente, le questioni prospettate nell'odierno giudizio in riferimento all'art. 41 Cost. sono legate in modo pressoché inscindibile a quelle elaborate con riferimento all'art. 3 Cost., ritenendo, il giudice a quo, che nel caso di specie la limitazione della libertà di iniziativa economica privata derivante dalle norme censurate trasmodi intollerabilmente in una irragionevole compressione di detta libertà.

Tale lettura appare coerente con la giurisprudenza costituzionale in tema di restrizioni della libertà di iniziativa economica privata, che ne ha individuato il limite insuperabile nell'arbitrarietà e nell'incongruenza – e quindi nell'irragionevolezza – delle misure restrittive adottate per assicurare l'utilità sociale. Questa Corte ha, infatti, «costantemente negato che sia “configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale”, oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale “non appaia arbitraria” e, “per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue” (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010; n. 167 del 2009)» (sentenza n. 56 del 2015).

Le censure prospettate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. possono quindi essere esaminate congiuntamente.

8.3. – Nel caso oggetto del presente giudizio, i vincoli frapposti dalle norme denunciate alla piena esplicazione della libertà di iniziativa economica non consistono, come più frequentemente accade, in misure che, al fine di assicurarne l'utilità o i fini sociali, limitano il normale dispiegarsi di tale libertà in un ambiente di libera concorrenza tra imprese, ma sono costituiti da misure espressamente dirette a favorire l'apertura alla concorrenza, attraverso la restituzione al mercato di segmenti di attività ad esso sottratti, in quanto oggetto di concessioni a suo tempo affidate senza gara alle imprese concessionarie. A questo fine è precisamente orientato, come visto, l'obbligo imposto ai concessionari di esternalizzare, mediante affidamenti a terzi con procedura di evidenza pubblica, l'80 per cento dei contratti relative alle concessioni, nonché di realizzare la restante parte tramite società *in house*, quanto ai soggetti pubblici, o società controllate o collegate, quanto ai soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

In questo contesto, ciò di cui il rimettente si duole è la ritenuta eccessiva gravosità di un intervento legislativo che, pur perseguendo l'apprezzabile finalità di assicurare la massima apertura possibile al mercato delle commesse pubbliche – quindi una finalità che attiene proprio al libero esercizio dell'attività di impresa – avrebbe oltrepassato i limiti segnati dalla ragionevolezza, imponendo un obbligo generalizzato di affidamento all'esterno con procedura ad evidenza pubblica della gran parte dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni affidate in passato in via diretta e di dismissione, comunque a favore di imprese formalmente distinte, anche della restante parte. Con la conseguenza che il concessionario, anziché poter decidere se eseguire esso stesso o esternalizzare, in tutto o in parte, le prestazioni oggetto della concessione, è obbligato ad affidarle nella loro totalità a terzi, ciò che finirebbe per snaturare la sua stessa attività imprenditoriale, ridotta in questo modo all'attività burocratica propria di una stazione appaltante.

La libertà di iniziativa economica privata risulta così invocata dal giudice *a quo* quale limite “interno” alle misure finalizzate ad assicurare la concorrenza, esse stesse dirette a garantire la medesima libertà di iniziativa economica.

8.4. – Questa Corte è dunque chiamata a verificare in che misura la libertà di iniziativa economica garantita dall’art. 41 Cost. – da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell’Unione europea, costituito, per quanto qui interessa, dalla normativa di cui si è descritta sopra l’evoluzione – possa essere limitata in nome della tutela della concorrenza, la quale, in quanto funzionale al libero esplicarsi dell’attività di impresa, trova nella medesima previsione il suo fondamento costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 129 e n. 7 del 2021, e n. 168 del 2020).

In questa prospettiva, libera iniziativa economica e limiti al suo esercizio devono costituire oggetto, nel quadro della garanzia offerta dall’art. 41 Cost. – considerato sia nel suo primo comma, espressamente individuato dal rimettente come parametro di legittimità costituzionale, sia nei due commi successivi che, della invocata libertà, definiscono portata e limiti – di una complessa operazione di bilanciamento. In essa vengono in evidenza, per un verso, il contesto sociale ed economico di riferimento e le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa, e, per altro verso, le legittime aspettative degli operatori, in particolare quando essi abbiano dato avvio, sulla base di investimenti e di programmi, a un’attività imprenditoriale in corso di svolgimento. E al riguardo si deve sottolineare che uno degli aspetti caratterizzanti della libertà di iniziativa economica è costituito dalla possibilità di scelta spettante all’imprenditore: scelta dell’attività da svolgere, delle modalità di reperimento dei capitali, delle forme di organizzazione della stessa attività, dei sistemi di gestione di quest’ultima e delle tipologie di corrispettivo.

Se, dunque, legittimamente in base a quanto previsto all’art. 41 Cost., il legislatore può intervenire a limitare e conformare la libertà d’impresa in funzione di tutela della concorrenza, nello specifico ponendo rimedio *ex post* al *vulnus* conseguente a passati affidamenti diretti avvenuti al di fuori delle regole del mercato, il perseguimento di tale finalità incontra pur sempre il limite della ragionevolezza e della necessaria considerazione di tutti gli interessi coinvolti. La libertà d’impresa non può subire infatti, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell’imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d’impresa.

8.5. – Alla luce delle considerazioni svolte, si deve ritenere che la previsione dell’obbligo a carico dei titolari di concessioni già in essere, non assegnate con la formula della finanza di progetto o con procedure a evidenza pubblica, di affidare completamente all’esterno l’attività oggetto di concessione – mediante appalto a terzi dell’80 per cento dei contratti inerenti alla concessione stessa e mediante assegnazione a società in house o comunque controllate o collegate del

restante 20 per cento – costituisca una misura irragionevole e sproporzionata rispetto al pur legittimo fine perseguito, in quanto tale lesiva della libertà di iniziativa economica, con la conseguenza dell'illegittimità costituzionale dell'art. 177, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 1, comma 1, lettera *iii*), della legge n. 11 del 2016, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost.

8.5.1. – L'irragionevolezza dell'obbligo censurato si collega innanzitutto alle dimensioni del suo oggetto: come detto, la parte più grande delle attività concesse deve essere appaltata a terzi e la modesta percentuale restante non può comunque essere compiuta direttamente. L'impossibilità per l'imprenditore concessionario di conservare finanche un minimo di residua attività operativa trasforma la natura stessa della sua attività imprenditoriale, e lo tramuta da soggetto (più o meno direttamente) operativo in soggetto preposto ad attività esclusivamente burocratica di affidamento di commesse, cioè, nella sostanza, in una stazione appaltante. Né vale in proposito osservare che resterebbero comunque garantiti i profitti della concessione, giacché, anche a prescindere da ogni considerazione di merito al riguardo, è evidente che la garanzia della libertà di impresa non investe soltanto la prospettiva del profitto ma attiene anche, e ancor prima, alla libertà di scegliere le attività da intraprendere e le modalità del loro svolgimento.

Al riguardo giova richiamare quanto affermato da questa Corte, secondo cui «[n]on è [...] contestabile che la garanzia posta nel primo comma [dell'art. 41 Cost.] nell'ambito circoscritto dai successivi due capoversi riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento; ed è ugualmente certo che, poiché l'autonomia contrattuale in materia commerciale è strumentale rispetto all'iniziativa economica, ogni limite posto alla prima si risolve in un limite della seconda, ed è legittimo, perciò, solo se preordinato al raggiungimento degli scopi previsti o consentiti dalla Costituzione» (sentenza n. 30 del 1965).

Un ulteriore indice della irragionevolezza del vincolo, così come definito dalla previsione censurata, è costituito dalla sua mancata differenziazione o graduazione in ragione di elementi rilevanti, nel ricordato bilanciamento, per l'apprezzamento dello stesso interesse della concorrenza, quali fra gli altri le dimensioni della concessione – aparendo a tale fine di scarso rilievo la prevista soglia di applicazione alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro, normalmente superata dalla quasi totalità delle concessioni –, le dimensioni e i caratteri del soggetto concessionario, l'epoca di assegnazione della concessione, la sua durata, il suo oggetto e il suo valore economico.

Nello stabilire un obbligo di tale incisività e ampiezza applicativa il legislatore ha poi omesso del tutto di considerare l'interesse dei concessionari che, per quanto possano godere tuttora di una posizione di favore derivante dalla concessione ottenuta in passato, esercitano nondimeno un'attività di impresa per la quale hanno sostenuto investimenti e fatto programmi, riponendo un

relativo affidamento nella stabilità del rapporto instaurato con il concedente. Affidamento che riguarda, inoltre, anche al di là dell'impresa e delle sue sorti, la prestazione oggetto della concessione, e quindi l'interesse del concedente, degli eventuali utenti del servizio, nonché del personale occupato nell'impresa. Interessi tutti che, per quanto comprimibili nel bilanciamento con altri ritenuti meritevoli di protezione da parte del legislatore, non possono essere tuttavia completamente pretermessi, come risulta essere accaduto invece nella scelta legislativa in esame.

8.5.2. – Per queste stesse ragioni, l'introduzione di un obbligo radicale e generalizzato di esternalizzazione, come quello disposto nella normativa censurata, non supera nemmeno – nello scrutinio del bilanciamento operato fra diritti di pari rilievo – la doverosa verifica di proporzionalità.

Per quanto la misura prevista possa in astratto apparire idonea rispetto al fine di ripristinare condizioni di piena concorrenza, non si può certo dire che con essa il legislatore abbia dato la preferenza al “mezzo più mite” fra quelli idonei a raggiungere lo scopo, scegliendo, fra i vari strumenti a disposizione, quello che determina il sacrificio minore (sentenze n. 202 del 2021, n. 119 del 2020 e n. 179 del 2019).

In questa logica, lo stesso legislatore sarebbe stato tenuto a perseguire l'obiettivo di tutela della concorrenza, non attraverso una misura radicale e ad applicazione indistinta, ma calibrando l'obbligo di affidamento all'esterno sulle varie e alquanto differenziate situazioni concrete, attenuandone la radicalità, se del caso attraverso una modulazione dei tempi, ovvero limitandolo ed escludendolo, ad esempio, laddove la posizione del destinatario apparisse particolarmente meritevole di protezione, e comunque in definitiva dando evidenza alle circostanze rilevanti in funzione di un adeguato bilanciamento dei due diversi aspetti della libertà di impresa, costituiti, come visto, dalla aspirazione a proseguire un'attività in atto, da un lato, e dall'esigenza di assicurare la piena concorrenza, dall'altro.

In conclusione, se la previsione legislativa di obblighi a carico dei titolari delle concessioni in essere, a suo tempo affidate in maniera non concorrenziale, può risultare necessaria nella corretta prospettiva di ricondurre al mercato settori di attività ad esso sottratti, le misure da assumere a tale fine non possono non tenere conto di tutto il quadro degli interessi rilevanti e operarne una ragionevole composizione, nella consapevolezza della complessità, come visto, delle scelte inerenti alla tutela da accordare alla libertà di iniziativa economica. Complessità – e quindi difficoltà nella concreta composizione a sistema degli interessi in gioco – che, d'altra parte, non sembra essere sfuggita allo stesso legislatore, che ha prorogato più volte il termine per l'adeguamento, fissandolo, da ultimo, al 31 dicembre 2022.

9. – Dall'illegittimità costituzionale dell'art. 177, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 deriva l'illegittimità costituzionale dei successivi commi 2 e 3. Come precisato in precedenza, il comma 2 fissa il termine per l'adeguamento delle

concessioni a quanto previsto dal comma 1, mentre il comma 3 disciplina la verifica del rispetto dei limiti di cui al predetto comma 1. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 integrano dunque la normativa recata dal comma 1, costituendo un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nell'obbligo di affidamento previsto nel comma 1, e devono pertanto seguire la stessa sorte.

Va perciò dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell'art. 177, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *iii*), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) e dell'art. 177, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 177, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2021.

* * *

Sentenza n. 102/2023 (Pres. Sciarra; Red. Navarretta)

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato l'8 agosto 2022 e depositato il successivo 9 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022, per violazione dell'art. 117, commi primo, in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, nonché secondo, lettera *e*), Cost., con riguardo alla materia «tutela della concorrenza», in relazione all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

2. – L'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisce che le disposizioni della medesima legge non si applicano «alle

grandi concessioni di derivazione idroelettrica volte a soddisfare per almeno l'80 per cento il consumo energetico annuo del soggetto autoproduttore, come definito dall'articolo 2, comma 2, del d.lgs. 79/1999». Quest'ultimo inciso è stato così sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 37 del 2022, il quale ha previsto che «al comma 1 dell'articolo 2 le parole "secondo quanto disposto" sono sostituite con le seguenti: "come definito"».

Il secondo periodo (sempre del comma 1) prescrive, inoltre, che «[i]l mancato rispetto della percentuale di cui al presente comma per due annualità del triennio di riferimento comporta la decadenza dal diritto a derivare e a utilizzare l'acqua pubblica a fini idroelettrici per autoproduzione».

Di seguito, il comma 2 dell'articolo impugnato statuisce che, alle concessioni sottratte al campo di applicazione della legge ai sensi del comma 1, «si applicano le disposizioni di cui al Regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 13 agosto 2007, n. 3/Reg. (Disciplina dei procedimenti di concessione di derivazione di acqua pubblica, di riutilizzo delle acque reflue e di ricerche di acque sotterranee) in materia di rilascio e/o rinnovo delle concessioni di derivazione d'acqua pubblica». L'art. 8, comma 1, lettera *b*), della citata legge reg. Abruzzo n. 37 del 2022 ha soppresso alla fine di quest'ultimo periodo la frase: «a scopo idroelettrico che, per le grandi derivazioni destinate all'autoproduzione, costituiscono l'attuazione di quanto delegato al legislatore regionale dall'articolo 12 del d.lgs. 79/1999».

Sempre l'art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 prosegue poi disponendo che, «[n]el caso in cui pervengano più domande concorrenti di derivazione d'acqua a scopo idroelettrico, a parità di condizioni è preferita quella volta a soddisfare il maggior fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente con riferimento al fabbisogno già esistente alla data della richiesta di rilascio e/o rinnovo».

Infine, il comma 3 della medesima previsione impugnata vieta all'autoproduttore, titolare della concessione, di trasferire l'utenza, salvo il caso di nulla osta al trasferimento dell'azienda o del ramo di azienda, e contempla la decadenza automatica dalla concessione in caso di cessazione definitiva dell'attività produttiva cui è asservita.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'articolo impugnato violi due parametri costituzionali.

3.1. – In primo luogo, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che, con riferimento alle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, avrebbe trovato attuazione nell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sia la previsione di cui alla direttiva europea sia quella nazionale di implementazione non riconoscerebbero, a favore all'autoproduttore, alcuna deroga al regime disposto per il rilascio delle concessioni.

3.2. – In secondo luogo, l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022

violerebbe, secondo il ricorrente, la competenza legislativa statale esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «tutela della concorrenza», in quanto escluderebbe l'autoproduttore dal rispetto delle procedure contemplate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 a difesa della concorrenza per il mercato.

4. – La Regione Abruzzo si è costituita nel giudizio e ha eccepito la non fondatezza delle questioni.

La difesa regionale sostiene che, nel caso dell'autoproduzione, non sussista il requisito della retribuzione, che sarebbe presupposto necessario per ravvisare la nozione di servizio ai sensi dell'art. 57 TFUE e dell'art. 4 della direttiva 2006/123/CE. Ne deriverebbe la non applicabilità dell'art. 12 della citata direttiva e, dunque, la non fondatezza della pretesa violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Per la medesima ragione, la disposizione impugnata si collocherebbe all'esterno del raggio applicativo dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, in quanto norma attuativa dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, con conseguente non fondatezza anche della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5. – Questa Corte ritiene di dover esaminare dapprima la censura relativa alla violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., stante la priorità logica che va riconosciuta alla citata censura inerente al riparto di competenze (fra le tante, da ultimo, sentenza n. 70 del 2023).

6. – La questione è fondata.

6.1. – Il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», ha disciplinato la concessione delle grandi derivazioni idroelettriche all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 – nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 11-*quater*, comma 1, lettera a), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito – demandando alle regioni il compito di regolare la loro assegnazione nel rispetto di criteri puntualmente definiti dallo Stato.

In particolare, l'art. 12, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 79 del 1999 dispone che le regioni, ove non ravvisino un prevalente interesse pubblico a un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'utilizzo a fine idroelettrico, possano assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche: i) a operatori economici individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica; ii) a società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato venga scelto sempre attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica; iii) a operatori economici selezionati tramite le procedure di cui agli artt. 179 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) in materia di partenariato pubblico privato.

Al comma 1-*ter*, anch'esso frutto dell'interpolazione operata dal d.l. n. 135 del 2018, come convertito, il medesimo art. 12 prevede che le regioni discipli-

nino «a) le modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione di cui al comma 1-*bis*; b) i termini di avvio delle procedure di cui al comma 1-*bis*; c) i criteri di ammissione e di assegnazione; d) la previsione che l'eventuale indennizzo è posto a carico del concessionario subentrante; e) i requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica adeguata all'oggetto della concessione richiesti ai partecipanti e i criteri di valutazione delle proposte progettuali», prescrivendo il «rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo».

6.2. – L'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, come modificato e integrato, è certamente ascrivibile all'«ambito materiale [...] della concorrenza “per il mercato”» (sentenza n. 259 del 2022), in quanto è volto «a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2023, n. 112 e n. 4 del 2022, n. 56 del 2020 e n. 137 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 259 del 2022).

La sua disciplina – caratterizzata dall'individuazione di procedure tipiche di assegnazione, dall'indicazione di dettagliati criteri-guida e dalla fissazione di stringenti termini di attuazione, decorsi i quali interviene in sostituzione lo Stato – conferma che l'attribuzione alle regioni di poteri regolatori opera solo entro i ristretti limiti definiti dalla legge statale. La fase dell'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, che afferisce alla materia «tutela della concorrenza», resta, dunque, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 259 del 2022).

Simile approdo ermeneutico rinviene, del resto, un ulteriore avallo in quanto era stato già puntualizzato da questa Corte (sentenza n. 117 del 2022), pur con riferimento alla disposizione statutaria che aveva assegnato, in quel caso alla ben più ampia competenza legislativa primaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico (art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», come modificato dall'art. 1, comma 833, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»).

Questa Corte, infatti, confrontandosi con norme della Provincia autonoma di Trento, attuative della citata previsione statutaria, aveva precisato che, in sede di assegnazione delle concessioni, «permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un

interesse primario dell'Unione europea, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia della produzione di energia elettrica» (sentenza n. 117 del 2022).

Va, dunque, senza dubbio ribadita la linea interpretativa rinvenibile nelle pronunce di questa Corte, la quale ha «sempre ricondotto la disciplina dei procedimenti di selezione del concessionario all'ambito della "tutela della concorrenza", senza trovare ostacolo nel loro inerire allo specifico settore energetico» (ancora sentenza n. 259 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 117 del 2022, n. 28 del 2014, n. 339 del 2011 e n. 1 del 2008).

6.3. – Così tracciata la cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento, si palesa il contrasto dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 con il parametro costituzionale attributivo della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

In particolare, la disposizione impugnata esclude dal raggio applicativo della legge regionale, che disciplina le «modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche», in attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, le concessioni che soddisfino per almeno l'ottanta per cento il consumo energetico annuo dell'autoproduttore.

Sennonché, nell'ambito della legislazione statale, l'autoproduzione non consente di derogare al rispetto delle procedure finalizzate a garantire la concorrenza per il mercato.

L'autoproduttore, definito dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999, è oggetto di una disciplina (artt. 2, comma 6, e 14, comma 2, del citato decreto legislativo) che risponde alla mera esigenza di individuare un possibile "cliente idoneo", vale a dire, ai sensi del richiamato art. 2, comma 6, un soggetto ascrivibile a coloro che hanno «la capacità di stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia sia all'estero».

Per converso, la qualifica di autoproduttore non riveste alcun significato rispetto alla possibile acquisizione del ruolo di concessionario e, pertanto, non giustifica la deroga al rispetto delle procedure indicate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, a tutela della concorrenza.

Da ultimo, sotto il profilo del ruolo che l'autoproduttore riveste sul mercato, occorre evidenziare che la disposizione regionale riferisce l'autoconsumo al «fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente», avendo, pertanto, riguardo a un operatore economico che destina l'energia idroelettrica a sue attività produttive di beni o servizi finalizzati al mercato. A ciò si aggiunga che la stessa energia prodotta in eccedenza rispetto all'autoconsumo è parimenti destinata al mercato.

6.4. – Se, dunque, l'utilizzazione per la propria attività d'impresa dell'energia autoprodotta non giustifica l'assegnazione della concessione senza il rispetto delle procedure attuative dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, analogamente non riveste alcun rilievo, al fine di confutare la lesione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», la circostanza che l'art.

2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisca che si applichi alla citata fattispecie il regolamento emanato con il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 3 del 2007.

Tale fonte secondaria prevede, infatti, una procedura selettiva profondamente diversa da quelle indicate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, tant'è che il medesimo regolamento, all'art. 45, esclude espressamente che la sua disciplina possa trovare applicazione alle grandi derivazioni idroelettriche, per le quali stabilisce che debba operare il disposto del citato art. 12. Ne discende un'incongruenza di sistema, che vede la disposizione impugnata riferire alle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, destinate per l'ottanta per cento al consumo dell'autoproduttore, la disciplina del regolamento regionale, laddove quest'ultimo esclude dal suo raggio applicativo proprio le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche.

In ogni caso, anche a prescindere dall'intrinseca incoerenza che si ravvisa nel raccordo fra la disposizione impugnata e il regolamento regionale, una volta ricondotta l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», con le ricordate implicazioni che ne derivano in termini di uniforme regolazione su tutto il territorio nazionale, è dirimente constatare che l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 adotta una disciplina espressamente ed effettivamente contrastante con quella dettata dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

Le previsioni regolamentari, cui fa rinvio la norma regionale, disegnano una procedura che prende avvio con la domanda dell'interessato e con la successiva pubblicazione dell'ordinanza di istruttoria nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo (art. 14 del regolamento), cui segue la possibile presentazione di domande concorrenti (artt. 15 e seguenti del regolamento). Quanto ai criteri di assegnazione della concessione, lo stesso art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisce, sul generico presupposto della «parità di condizioni», che la preferenza vada accordata alla domanda «volta a soddisfare il maggior fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente con riferimento al fabbisogno già esistente alla data della richiesta di rilascio e/o rinnovo».

Per converso, il legislatore statale, all'art. 12, comma 1-ter, lettera a), del d.lgs. n. 79 del 1999, assegna alle regioni il compito di regolare «le modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione», riferendosi a quelle «di cui al comma 1-bis». E quest'ultimo contempla esclusivamente le «procedure a evidenza pubblica», volte a individuare o direttamente il concessionario o il socio privato della società a capitale misto pubblico privato concessionaria, oppure quelle di cui agli artt. 179 e seguenti cod. contratti pubblici, in materia di partenariato pubblico privato.

In definitiva, la peculiare procedura delineata dalla disciplina regionale – che, fra l'altro, posticipa la pubblicità relativa al suo avvio e adotta un criterio

preferenziale a vantaggio di chi destina l'energia prevalentemente al fabbisogno della propria attività produttiva – non trova alcuna corrispondenza nelle procedure indicate dal legislatore statale all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 e, pertanto, si colloca al di fuori del perimetro definito dal legislatore statale.

Di conseguenza, la disposizione impugnata, non priva di elementi di intrinseca contraddittorietà nel raccordo con il regolamento regionale cui la stessa fa rinvio, si pone in contrasto con il parametro costituzionale attributivo della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

7. – L'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022, che disciplina in tutti i suoi commi la fattispecie della prevalente autoproduzione, volta a escludere le grandi concessioni di derivazione idroelettrica dall'applicazione della normativa attuativa dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, è dunque costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante «Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d'acqua a uso idroelettrico in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

* * *

Sentenza n. 109/2024 (Pres. Barbera; Red. San Giorgio)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diverse disposizioni della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023. Il ricorso viene deciso con la presente sentenza limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 36 e 38, rimanendo riservata a separate pronunce la decisione sulle altre.

2. – L'art. 36, oggetto della prima questione, in materia di concessioni demaniali marittime, stabilisce la proroga di due termini già fissati da precedenti leggi regionali, portandoli entrambi al 30 aprile 2023.

Anzitutto, viene differito il termine per la presentazione delle istanze di proroga di tali concessioni. La disposizione impugnata interviene sul testo

dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), con il quale, «[a]tteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», era stato originariamente fissato, per la presentazione delle domande di proroga, il termine del 30 luglio 2021, poi protratto al 31 agosto 2021 dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie).

In secondo luogo, viene prorogato il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'utilizzazione del demanio marittimo. Deve qui ricordarsi che, in base all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità), è stato istituito un portale telematico per la gestione delle istanze, presentate al Dipartimento regionale dell'ambiente, aventi ad oggetto l'utilizzo del demanio marittimo, del mare territoriale e delle pertinenze demaniali marittime (art. 3, comma 1), con l'esplicita previsione che tutte le istanze di autorizzazione, già presentate all'amministrazione regionale entro la fine del 2020, debbano essere confermate dal richiedente attraverso il medesimo portale (art. 3, comma 2). All'uopo, l'originario termine per la conferma dell'interesse, fissato al 30 giugno 2021, era poi stato differito – dopo esser giunto a scadenza – fino al 28 febbraio 2023 per effetto dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Siciliana 13 dicembre 2022, n. 18 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022-2024).

Entrambi i termini vengono, con la disposizione in esame, differiti al 30 aprile 2023, con ciò determinandosi, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni *self-executing* dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. La proroga dei due termini, infatti, comporterebbe l'effetto di “corroborare”, per le aree demaniali ricadenti nel territorio della Regione Siciliana, il rinnovo, senza gara, delle concessioni marittime «fino alla data del 31 dicembre 2033», secondo quanto già stabilito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019. Tale effetto, secondo il ricorrente, contrasterebbe con il divieto di rinnovo automatico delle concessioni, da ultimo ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, proprio in virtù della richiamata norma *self-executing*, nella già citata sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il legislatore siciliano, esorbitando dalle proprie competenze legislative come stabilite dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, avrebbe, così, introdotto un ostacolo alla piena applicazione, nell'ordinamento interno, della normativa dell'Unione.

2.1. – Ai fini di un corretto inquadramento della questione è opportuno dare conto del travagliato susseguirsi, negli ultimi quindici anni, dei più importanti interventi normativi nella materia delle concessioni demaniali ma-

rittime e della relativa durata, a livello sia nazionale sia delle disposizioni vigenti nella Regione Siciliana.

Tali interventi hanno dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento, declinati, in special modo, dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Per quelle attività economiche che, come nel caso delle concessioni demaniali, utilizzano a fini imprenditoriali la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla "scarsità" della relativa risorsa, il diritto dell'Unione europea sottopone il rilascio del titolo autorizzativo a stringenti condizioni, atte a favorire il ricambio tra gli operatori e a rimuovere gli ostacoli all'ingresso nel mercato di riferimento. Dette condizioni impongono che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), e che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).

2.2. – L'inerzia del legislatore nazionale nel dare attuazione a tali previsioni, con specifico riguardo alle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, ha indotto la Commissione europea, già nel 2009, ad aprire una procedura di infrazione. La vicenda è già stata ricostruita da questa Corte, in occasione di giudizi analoghi a quello odierno (tra le altre, sentenza n. 1 del 2019).

Per effetto di tali rilievi dell'organo comunitario il legislatore nazionale si è determinato ad accantonare, nella regolazione delle concessioni demaniali marittime, il cosiddetto diritto di insistenza, già previsto dall'art. 37, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione). È stata dunque abrogata l'originaria previsione che, nel fissare la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi a sei anni, stabiliva che esse «si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza» (art. 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge 16 marzo 2001, n. 88, recante «Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime»). L'abrogazione, proprio al fine di superare i rilievi della Commissione europea, è stata disposta dall'art. 11, comma 1, lettera a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010).

Allo stesso tempo, tuttavia, il legislatore nazionale – anziché procedere a una conseguente e necessaria rivisitazione della materia, pur preannunciata più volte e oggetto anche di apposita delega al Governo, da parte della menzionata

legge n. 217 del 2011, mai portata a compimento – ha inaugurato, sin dal 2010, una stagione di ripetute proroghe delle concessioni in scadenza. Ad un primo differimento al 31 dicembre 2012 (disposto dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25), è seguita una nuova proroga fino al 31 dicembre 2020 (così l'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», come introdotto dalla relativa legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221).

Nonostante la Corte di giustizia UE – con la sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e Mario Melis e altri* – avesse dichiarato il contrasto di tali previsioni con l'art. 12 della “direttiva servizi”, il legislatore nazionale, approssimandosi la scadenza del 31 dicembre 2020, ha prorogato ulteriormente la validità delle concessioni dei beni del demanio marittimo per ulteriori quindici anni. Così ha stabilito l'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018, pur preannunciando un programma (ivi delineato, ai commi 677 e seguenti) di complessiva revisione del modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo, tale da comprendere anche una «revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime» (così il comma 677, lettera *c*). L'effetto pratico di queste previsioni è dunque stato quello di avallare la prosecuzione, senza l'indizione di gare, fino all'anno 2033, delle concessioni ormai prossime alla scadenza, senza che, nel periodo immediatamente successivo, abbia mai visto la luce il preannunciato programma di riforme.

La richiamata nuova proroga – assistita poi da una “moratoria” (di cui all'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77), atta a bloccare, durante il periodo pandemico, le procedure amministrative per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione – è stata sottoposta al giudizio dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che, con le sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, ne ha rilevato il contrasto con le norme UE in tema di libertà di stabilimento e di non discriminazione tra operatori economici e la conseguente necessità di non applicazione, anche da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, le richiamate pronunce, nel ribadire la necessità delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle aree demaniali, hanno escluso la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Esse, allo stesso tempo, «[a]l fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il

legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea», hanno comunque riconosciuto l'efficacia delle concessioni in essere fino alla data del 31 dicembre 2023. Si è, poi, avvertito che, «oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.».

Il legislatore nazionale ha recepito quest'ultima indicazione con l'art. 3 della legge n. 118 del 2022, con cui sono stati abrogati i commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 (comma 5) e si è contestualmente stabilito che le concessioni demaniali *de quibus* continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023 (comma 1). Solo in presenza di ragioni oggettive, tali da impedire la conclusione delle procedure di gara entro tale data, il legislatore ha acconsentito ad un ulteriore differimento del termine di scadenza delle concessioni, per il tempo strettamente necessario e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 (comma 3).

Nell'approssimarsi della scadenza, l'art. 12, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), come introdotto dalla legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, ha fissato il termine ultimo al 31 dicembre 2024, e l'art. 10-*quater*, comma 3, ha spostato al 31 dicembre 2025 l'ulteriore possibilità di differimento in caso di oggettive ragioni tali da impedire la conclusione tempestiva delle procedure selettive.

La legge di conversione appena citata è stata promulgata dal Presidente della Repubblica con contestuale invio di una lettera, in data 24 febbraio 2023, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri. In tale lettera è stata fortemente stigmatizzata, tra l'altro, proprio la nuova proroga delle concessioni demaniali marittime, per contrasto sia con il diritto UE, sia con le citate sentenze dell'Adunanza plenaria. La giurisprudenza amministrativa, di recente, ha affermato che sono passibili di non applicazione le norme della legge n. 14 del 2023 per ragioni sostanzialmente corrispondenti a quelle indicate dal Presidente della Repubblica (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 28 agosto 2023, n. 7992, e 1° marzo 2023, n. 2192).

Nello stesso tempo, su rinvio del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, la Corte di giustizia UE, con la sentenza in causa C-348/22 (richiamata anche dal ricorrente), si è nuovamente pronunciata sulla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime, ribadendo la contrarietà delle proroghe alle norme del diritto UE. La Corte di Lussemburgo, in particolare, ha ricordato che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE impone agli Stati membri, in termini incondizionati e sufficientemente precisi, l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività.

2.3. – Anche nell'ordinamento della Regione Siciliana la materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo è stata segnata, negli anni più recenti, da analogo percorso, incentrato essenzialmente sulle proroghe automatiche dei rapporti in essere.

Conformemente alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, nel 2019, il legislatore siciliano ha stabilito di estendere la validità delle concessioni fino al 31 dicembre 2033, «a domanda dei concessionari», onerati di presentare richiesta di proroga entro il termine del 30 aprile 2020 (art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019). Tale scadenza è stata poi più volte prorogata, fino alla previsione dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, oggetto dell'odierno scrutinio, con la quale il termine per la presentazione delle domande è stato differito al 30 aprile 2023.

Giova peraltro evidenziare che tale differimento si riferisce non alla scadenza delle concessioni demaniali, che rimane fissata al 31 dicembre 2033 (giusta la previsione dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019), quanto piuttosto alla data entro la quale gli interessati, in quanto titolari di un rapporto già in essere, possono presentare domanda di proroga della concessione.

Nel presente giudizio, come già accennato in premessa, viene poi in rilievo l'analoga previsione, di cui alla seconda parte dello stesso art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, che ha rinviato al 30 aprile 2023 anche il termine per la conferma dell'interesse all'ottenimento della proroga, nel quadro del sistema telematico che, a norma della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, è oggi chiamato a gestire le relative procedure amministrative.

Pur se tali previsioni non comportano, di per sé, la perdurante vigenza delle concessioni fino al 2033 – effetto che è da farsi risalire all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019, mai impugnato dal Governo – è comunque innegabile che esse confermino detta vigenza in quanto abilitano gli aventi diritto a compiere quanto necessario per ottenere il beneficio della proroga fino a tale lontana scadenza. In questa prospettiva, è sicuramente ravvisabile un interesse attuale del ricorrente a dolersi della illegittimità costituzionale delle previsioni in esame in relazione alla fonte interposta costituita dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

2.4. – Tanto premesso, la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

2.4.1. – Occorre rilevare che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le norme dell'Unione europea munite di efficacia diretta «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007)», aprendo così la strada alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme, anche regionali, che, rispetto alle prime, siano giudicate incompatibili con il diritto unionale (sentenza n. 102 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 86 del 2012).

Con specifico riguardo al tema delle concessioni demaniali e della loro durata, tale percorso è già stato seguito, in passato, da questa Corte.

In particolare, la sentenza n. 180 del 2010, nel rilevare il prodursi di una disparità di trattamento tra operatori economici per effetto delle proroghe automatiche *ex lege* delle concessioni del demanio marittimo, e la conseguente violazione dei principi di concorrenza, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8, recante «Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296», che consentiva ai titolari delle concessioni in scadenza di presentare domanda, entro un certo termine, per ottenere la proroga del titolo fino ad un massimo di venti anni. La violazione dei principi del diritto UE è stata in quell'occasione rinvenuta nella sostanziale chiusura del mercato di riferimento, a danno degli operatori economici che, per non aver in precedenza gestito il demanio marittimo, si vedevano *ex lege* preclusa la possibilità, alla scadenza delle concessioni in essere, di prendere il posto dei precedenti gestori. Ne derivava «un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo», con violazione dei parametri interposti (allora evocati dal ricorrente) del principio di parità di trattamento discendente dagli artt. 49 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento.

In una più recente occasione, e sempre in sede di giudizio in via principale, questa Corte – sia pure con riferimento alle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali, ma con affermazioni che mantengono validità anche per le concessioni del demanio marittimo – è giunta ad analoghe conclusioni, questa volta con esplicito riferimento alle previsioni dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (evocata quale parametro interposto, allora come nel presente giudizio). Sulla premessa che tale disposizione impone l'obbligo, sufficientemente preciso, di procedere a una selezione tra i candidati potenziali, «che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento», questa Corte ha, quindi, ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2019) [...] viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che altri operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti» (sentenza n. 233 del 2020).

2.4.2. – Le affermazioni che precedono vanno ribadite anche con riguardo alla questione odierna, pur se, a differenza dei precedenti citati, il differimento del termine disposto dalla norma qui impugnata non si riferisce questa volta (come già visto) alla vera e propria proroga delle concessioni demaniali – che trova origine nella più risalente previsione della legge regionale n. 24 del 2019

– ma esclusivamente alla presentazione, da parte del titolare in scadenza, dell'istanza di proroga del titolo.

Occorre tuttavia rilevare che la rinnovazione anche solo di quest'ultima possibilità finisce con l'incidere sul regime di durata dei rapporti in corso, perpetuandone il mantenimento, e quindi rafforza, in contrasto con i principi del diritto UE sulla concorrenza, la barriera in entrata per nuovi operatori economici potenzialmente interessati alla utilizzazione, a fini imprenditoriali, delle aree del demanio marittimo.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni interposte dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025);

2) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

* * *

Sentenza n. 89/2025 (Pres. Amoroso; Red. Sciarrone Alibrandi)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 37 del 2024), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, che hanno introdotto modifiche alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016.

In particolare, l'art. 1 della legge regionale impugnata ha novellato il preambolo della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, aggiungendovi quattro nuovi numeri. In essi, dopo aver richiamato i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa sulla cui base svolgere le procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, si afferma l'opportunità di intervenire in via legislativa «in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato», al fine di dettare una disciplina uniforme delle procedure di affidamento di siffatte concessioni su tutto il territorio regionale, ritenendo altresì necessaria, sempre «[n]elle more del riordino della disciplina statale», la definizione dei criteri per la determinazione

di un indennizzo per il concessionario uscente, le cui modalità di determinazione sono demandate alle linee guida adottate dalla Giunta regionale.

I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge regionale impugnata hanno invece inciso sull'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, con l'inserimento, rispettivamente, della lettera *b-bis*), al comma 1, relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, nonché del comma 1-*bis*, contenente i criteri per la definizione dell'indennizzo.

Il successivo art. 3 ha infine novellato l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, rubricato «Linee guida», inserendovi la previsione relativa alla determinazione dell'indennizzo suddetto.

Secondo il ricorrente, tutte le disposizioni regionali impugnate esulerebbero dall'ambito della potestà legislativa di intervento regionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., spettando unicamente al legislatore statale la definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

In ogni caso, con riguardo ai contenuti delle previsioni regionali impugnate, il ricorrente ha ravvisato un contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e in specie dall'art. 12 della «direttiva servizi», in quanto gli elementi di premialità e i criteri di determinazione dell'indennizzo, introdotti dal legislatore regionale toscano, attribuirebbero un vantaggio al concessionario uscente, vietato invece a livello europeo.

2. – In via preliminare, occorre esaminare la prospettazione della difesa regionale secondo cui l'intervenuta adozione del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, – mediante il quale il legislatore statale, dopo l'entrata in vigore della normativa regionale impugnata, ha riordinato la materia delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo (*infra*, punto 5.1.) – avrebbe determinato il verificarsi della cessazione della materia del contendere.

Più precisamente, secondo la difesa resistente sarebbe venuta meno l'efficacia degli artt. 1, 2, comma 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, emanati «in attesa» e «[n]elle more del riordino della disciplina» da parte del legislatore nazionale.

2.1. – La tesi non può essere condivisa.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «a fronte della modifica della disposizione impugnata in un giudizio in via principale, la cessazione della materia del contendere si determina quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della disposizione impugnata *medio tempore*» (sentenza n. 198 del 2024).

Nel caso di specie, non vi sono elementi dai quali desumere che le disposizioni impugnate non hanno ricevuto applicazione *medio tempore*. Al

contrario, come emerso in udienza, risultano avviate, proprio sulla base della normativa impugnata, procedure selettive di nuovi concessionari balneari.

Il che esclude in radice la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

3. – Ancora in via preliminare, la Regione Toscana eccepisce l'inammissibilità della censura rivolta nei confronti della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, relativa al criterio di preferenza basato sulla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e di valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, in quanto tale criterio sarebbe già previsto nell'originario impianto dell'art. 2, comma 1, citato, non contestato nell'impugnazione proposta all'epoca dal Governo.

3.1. – L'eccezione è in realtà inconferente, in quanto sollevata nei confronti di una censura non formulata nel ricorso. La citata lettera *b*) è, infatti, richiamata nella successiva lettera *b-bis*) solo a fini descrittivi del contesto normativo complessivo nel quale le nuove disposizioni sono state inserite: è, invero, la lettera *b-bis*) a rappresentare il reale oggetto delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. – Infine, questa Corte ritiene ammissibile l'impugnazione dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, intervenuto a novellare il preambolo della precedente legge regionale. Il sindacato di legittimità costituzionale qui richiesto verte, infatti, su una specifica disposizione legislativa, che incide sul preambolo di una legge regionale preesistente integrandolo mediante il richiamo ai «principi ed [a]i criteri direttivi in base ai quali effettuare il riordino della disciplina in materia di concessioni demaniali marittime» (principi già contenuti nell'art. 4 della legge delega n. 118 del 2022, rimasta tuttavia non attuata), secondo cui «le procedure comparative debb[on]o svolgersi nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità» e mediante il «riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente posto a carico del concessionario subentrante». La disposizione impugnata, pertanto, rivela un contenuto normativo innovativo e precettivo, piuttosto che meramente descrittivo, come invece nel caso scrutinato dalla sentenza n. 185 del 2024, ove la censura aveva direttamente a oggetto il preambolo di una legge regionale, limitatamente ai punti in cui si forniva «una spiegazione in termini discorsivi» delle ragioni sottese alla adozione della legge, «dando luogo ad un sintetico resoconto esplicativo» delle vicende contabili che l'avevano preceduta.

5. – Può ora passarsi all'esame della prima questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5.1. – La vicenda delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e del «travagliato susseguirsi» (sentenza n. 109 del 2024) dei numerosi interventi del legislatore statale sulla durata delle concessioni in scadenza è ben nota a questa Corte, già più volte chiamata a valutare la legittimità costituzionale

di previsioni regionali che, in attesa del riordino della disciplina da parte del legislatore statale, hanno provveduto a regolare la materia.

La normativa nazionale di riferimento ha «dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento» (sentenza n. 109 del 2024), che assumono «particolare rilevanza» (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni. Essi sono declinati, in special modo, dall'art. 12 della direttiva servizi, attuato dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il quale impone, per le attività economiche caratterizzate dalla scarsità delle risorse naturali (come nel caso delle concessioni demaniali), che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una «procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza» (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), come pure che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).

In questo quadro, non sono mancati tentativi di riforma complessiva del settore da parte del legislatore statale, che per due volte è intervenuto con leggi delega (dapprima con l'art. 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010»; in seguito con l'art. 4 della legge n. 118 del 2022), in entrambi i casi rimaste, tuttavia, non attuate. Nondimeno, in particolare con riferimento all'ultima legge delega, la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che i principi e i criteri direttivi in essa contenuti «soccrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni» ed entrano «a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente», contribuendo a disciplinare direttamente la materia fino a quando il legislatore statale «non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente» (Cons. Stato, n. 4481 del 2024).

Infine, in un momento successivo all'adozione della legge regionale qui impugnata, con l'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, il legislatore statale ha provveduto a disciplinare direttamente la procedura di affidamento delle concessioni, senza fare più ricorso alla legge delega.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge suddetto, il nuovo art. 4 della legge n. 118 del 2022, ora rubricato «[d]isposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive», stabilisce, in particolare: i termini per l'avvio delle procedure (commi 2 e 3); i contenuti del bando di gara (comma 4); i criteri di aggiudicazione che l'ente concedente deve applicare (comma 6); nonché il

diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale (comma 9).

5.2. – Così brevemente ricostruita la cornice normativa di riferimento inerente all'affidamento delle concessioni demaniali marittime, va rilevato che, come più volte affermato da questa Corte, «la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022).

È stato inoltre chiarito che le competenze amministrative afferenti al rilascio di siffatte concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 112 del 1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. n. 96 del 1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (tra le tante, sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018).

In tale quadro, questa Corte ha poi costantemente sottolineato che «i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)» (sentenza n. 10 del 2021).

Nondimeno, è stato altresì riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

Sono state quindi ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze n. 36 e n. 206 del 2024, n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017).

5.3. – Tanto premesso, la questione è fondata.

Le disposizioni regionali all'esame, infatti, incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.

Più precisamente, l'art. 1 impugnato ha individuato i principi e i criteri

direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento delle suddette concessioni, codificandoli nel preambolo della precedente legge regionale.

Il successivo art. 2, nell'introdurre un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente, ha inciso su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento.

Così accade per il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, che attribuisce, nella fase di valutazione delle domande dei concorrenti, un vantaggio – mediante il riconoscimento di un punteggio ulteriore (un premio, appunto) – al micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare, rispetto all'operatore che non rientri in tale dimensione imprenditoriale, così che il primo sia «quantomeno, innegabilmente favorit[o]» (sentenza n. 221 del 2018) nei confronti del secondo. Analogamente può dirsi del successivo comma 4, atto a creare un potenziale «disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017) con riguardo ai soggetti diversi dal gestore uscente, sui quali graverà, in caso di aggiudicazione, l'indennizzo in favore di quest'ultimo.

Analogo *vulnus* si riscontra per l'art. 3, pure impugnato, che ha poi attribuito alla Giunta regionale il potere di approvare linee guida per la determinazione dell'indennizzo sopra detto.

In tal modo, la disciplina regionale interferisce evidentemente con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, «restringe[ndo] il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018, richiamata dalle sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

5.4. – Non risultano condivisibili le argomentazioni addotte, in senso contrario, dalla Regione Toscana.

Questa Corte ha, invero, già escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possa essere consentito in ragione della «lamentata situazione di inerzia del legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o della «finalità di tutelare [...] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali» (sentenza n. 1 del 2019; in senso analogo, sentenza n. 118 del 2018), ovvero ancora della «cedevolezza invertita», «poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (sentenza n. 1 del 2019).

5.5. – Né si può ritenere che la mancanza di una disciplina statale, all'epoca dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, precludesse alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari.

Come sopra evidenziato, erano infatti già enucleabili dall'ordinamento, sia europeo che nazionale, principi e altri indicatori normativi utili in base ai quali indire le relative gare, valorizzati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, pure richiamata dalla Regione Toscana (Consiglio di Stato, adunanza plenaria,

sentenza 9 novembre 2021, n. 17; sezione settima, sentenze n. 4481, n. 4480 e n. 4479 del 2024).

5.6. – Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

6. – La declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 rende, altresì, inoperante anche l'art. 4 della medesima legge regionale, del quale, pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale; il citato art. 4 prevedendo, con una norma transitoria, che la Giunta regionale, nel termine di 45 giorni, adegui le linee guida di cui alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016 alle disposizioni caducate, resta privo di autonoma rilevanza e significatività, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale rispetto a queste ultime (sentenza n. 127 del 2023).

7. – Resta assorbita l'ulteriore censura formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2025.

3.3. Concorrenza “nel mercato”

3.3.1. *Tutela della concorrenza nel settore delle imprese e delle professioni turistiche*

SENTENZA N. 362/1998 (PRES. GRANATA; RED. MEZZANOTTE)

Turismo e industria alberghiera – Norme della Regione Lombardia – Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e di turismo – Previsione: a) di autorizzazione, condizionata all'accertamento dei requisiti di professionalità e al versamento di congruo deposito cauzionale e tassa regionale, anche per le filiali delle imprese, ivi comprese quelle aventi sede in altre regioni; b) della possibilità di dislocazione di terminali all'interno di strutture diverse da quelle autorizzate a condizione della prestazione dell'attività esclusivamente mediante sistemi informatizzati ed automatizzati con esclusione di personale dipendente dall'agenzia

Legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), artt. 3, comma 3, secondo periodo; 4, comma 1; 5, comma 1, lett. f); 7, commi 2 e 6; 11, comma 1; 13, comma 1; 14, comma 4

Costituzione, artt. 41 e 120

SENTENZA N. 54/2001 (PRES. SANTOSUOSSO; RED. MEZZANOTTE)

Turismo e industria alberghiera – Norme della Regione Sardegna – Disciplina regionale delle agenzie di viaggio e turismo – Autorizzazione dell'assessore regionale per l'apertura di succursali e filiali

Legge della Regione Sardegna 13 luglio 1988, n. 13 (Disciplina in Sardegna delle agenzie di viaggio e turismo), art. 6, comma 1

Costituzione, art. 41; Statuto speciale per la Sardegna, art. 3

SENTENZA N. 339/2001 (PRES. RUPERTO; RED. MEZZANOTTE)

Turismo e industria alberghiera – Norme della Regione Abruzzo – Disciplina delle agenzie di viaggio e turistiche – Apertura ed esercizio di filiali o succursali stagionali, comprese quelle aventi sede in altre regioni o in uno Stato europeo – Condizioni – Preventiva autorizzazione (rilasciata dalla Provincia), con obbligatorio versamento di deposito cauzionale e pagamento di tassa regionale di concessione, nonché carattere di esclusività dell'attività del direttore tecnico della filiale

Legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico), artt. 5, commi primo, quarto e quinto; 6, comma primo, lett. e); 9, comma secondo; 10, comma primo; 11; 14; e 18, ultimo comma; legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico), artt. 5, 6, primo comma, lett. d); 10; 11, commi secondo e terzo; 16; e 24, comma terzo

Turismo e industria alberghiera – Norme della Regione Veneto – Disciplina delle agenzie di viaggio e turistiche – Apertura ed esercizio di filiali o succursali stagionali, comprese quelle aventi sede in altre regioni o in uno Stato europeo – Condizioni – Preventiva autorizzazione (rilasciata dalla Provincia), con obbligatorio versamento di deposito cauzionale e pagamento di

tassa regionale di concessione, nonché carattere di esclusività dell'attività del direttore tecnico della filiale

Legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia), artt. 2, e 7, comma 2

Costituzione, art. 41

Turismo e industria alberghiera – Agenzie di viaggio e turistiche – Filiali di agenzie aventi sede principale in altra Regione – Assoggettamento a distinta licenza di esercizio con pagamento della relativa tassa di concessione regionale

Decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), Tariffa allegata, Voce 23

Costituzione, art. 41

SENTENZA N. 375/2003 (PRES. CHIEPPA; RED. MEZZANOTTE)

Turismo – Norme della Regione Marche – Agenzie di viaggio – Apertura di filiali – Obbligo di integrare il deposito cauzionale già versato in altra Regione, se inferiore a quello previsto dalla Regione Marche

Legge della Regione Marche 14 luglio 1997, n. 41 (Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo), come modificata dalla legge regionale 14 febbraio 2000, n. 8 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 agosto 1994, n. 31 sulle strutture extra-alberghiere e alla legge regionale 14 luglio 1997, n. 41 sull'attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo), artt. 5 e 14

Costituzione, artt. 41 e 120

SENTENZA N. 391/2008 (PRES. FLICK; RED. MAZZELLA)

Turismo – Norme della Regione Puglia – Incentivi per strutture turistico-ricettive e congressuali – Accesso subordinato alla compresenza, nel territorio regionale, delle sedi legale e amministrativa, oltreché della sede operativa

Legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), art. 47, comma 2

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 120, primo comma

SENTENZA N. 271/2009 (PRES. AMIRANTE; RED. MAZZELLA)

Professioni turistiche – Norme della Regione Emilia-Romagna – Limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale ed entro i quali la professione può essere esercitata

Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico), art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, come introdotti dall'art. 7 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico)

Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*) (tutela della concorrenza); Trattato CE, art. 40; decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli), convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 10, comma 4

SENTENZA N. 219/2012 (PRES. QUARANTA; RED. FRIGO)

Professioni – Norme della Regione Molise – Maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome – Obbligo di praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci

Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29 recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)», art. 3

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 178/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. NAPOLITANO)

Turismo – Professioni – Norme della Regione Umbria – Guida turistica – Abilitazione conseguita presso altre Regioni – Accertamento della conoscenza del territorio, da parte della Provincia – Contrasto con la piena liberalizzazione della materia che prevede la validità dell'abilitazione all'esercizio dell'attività di guida turistica su tutto il territorio nazionale

Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo); art. 73, comma 4

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 196/2025 (PRES. AMOROSO; RED. M.A. SANDULLI)

Professioni – Norme della Regione Toscana – Approvazione del testo unico sul turismo – Agenzie di viaggi – Requisiti e obblighi per l'esercizio dell'attività – Obbligo per il direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività in una sola agenzia

Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), art. 76, comma 4.

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

Considerato in diritto

1. – Oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale sono numerose disposizioni della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), della legittimità costituzionale delle quali il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita in riferimento agli articoli 117, 120, 41, 3 e 97 della Costituzione.

In particolare, oggetto di censura sono sia la disposizione che stabilisce che l'esercizio dell'attività delle filiali delle agenzie di viaggio sia sottoposto ad autorizzazione regionale (articolo 4, comma 1), sia le altre disposizioni che presuppongono la distinzione delle agenzie di viaggio e turismo in relazione alla natura principale o secondaria della loro sede e che, sulla base di tale distinzione, impongono determinati oneri: l'articolo 5, comma 1, lettera f), il quale impone di specificare, nella domanda volta ad ottenere l'autorizzazione, la qualità di agenzia principale ovvero di filiale alla quale si riferisce la richiesta; l'articolo 7, comma 2, il quale dispone che nell'autorizzazione venga annotato il carattere di agenzia principale ovvero di filiale, e comma 6, il quale prevede che l'esercizio dell'attività in sedi diverse, fermo l'obbligo del pagamento di una sola tassa di concessione, comporta autorizzazioni distinte con l'indicazione della sede e della filiale; l'articolo 11, comma 2, il quale subordina al pagamento della tassa di concessione regionale l'apertura dell'agenzia di viaggio e turismo, principale e/o filiale; l'articolo 13, comma 1, secondo il quale la cauzione deve essere prestata dall'agenzia, sia essa sede o filiale; l'articolo 14, comma 4, il quale dispone che il direttore tecnico deve prestare la propria attività in una sola agenzia, o filiale, a tempo pieno e con carattere di esclusività.

Ad avviso del remittente, tutte queste disposizioni sarebbero illegittime per violazione: a) dell'articolo 117 della Costituzione, come attuato dall'articolo 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), in quanto contrasterebbero con il principio fondamentale della materia, secondo il quale l'agenzia di viaggio e turismo costituisce una impresa destinata ad essere considerata unitariamente; b) dell'articolo 41 della Costituzione, in quanto limiterebbero il nucleo essenziale della libertà di iniziativa economica; c) dell'articolo 120 della Costituzione, in quanto irragionevolmente assoggetterebbero alla medesima disciplina agenzie già autorizzate da altre Regioni che intendano operare nel territorio della Regione Lombardia.

Il remittente dubita, poi, della legittimità costituzionale della disciplina posta dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale, secondo il quale l'attività delle agenzie di viaggio esercitate presso i locali dei propri clienti può essere svolta solo se è supportata esclusivamente da sistemi e mezzi informatizzati, con esclusione di personale dipendente dell'agenzia stessa. La questione è prospet-

tata sia in riferimento all'articolo 41 della Costituzione, sotto il profilo della indebita compressione dell'autonomia imprenditoriale, sia in relazione all'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della diversità di trattamento riservata alle imprese esercenti servizi pubblici di trasporto, alle quali non si applicano le disposizioni della legge regionale.

Censure più particolari riguardano, inoltre, l'articolo 4, comma 6, che prevede per le agenzie che svolgono la propria attività all'interno di strutture pubbliche o private, il requisito della indipendenza dei locali da altre attività, della legittimità costituzionale del quale il giudice remittente dubita in riferimento agli articoli 117 e 41 della Costituzione, e l'articolo 20, il quale attribuisce alla Regione, in via esclusiva, le funzioni di vigilanza e controllo sulle agenzie di viaggio, della cui legittimità costituzionale il giudice remittente dubita in riferimento all'articolo 97 della Costituzione.

Un'ultima questione è prospettata, ma solo nel dispositivo della ordinanza di remissione, in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, della legge regionale, il quale esclude dall'ambito di applicazione della legge stessa le imprese di viaggio esercenti servizi pubblici di trasporto la cui attività si limiti esclusivamente alla prenotazione e vendita dei propri biglietti mediante l'apertura di propri uffici.

[*omissis*]

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regionale lombarda è fondata. Correttamente il giudice remittente rileva una contraddizione tra l'articolo 3 della stessa legge regionale che definisce le agenzie di viaggio e turismo come "imprese che esercitano attività di produzione, organizzazione, prenotazione e vendita biglietti di viaggi e soggiorni", e il successivo articolo 4 che assoggetta ad autorizzazione le eventuali filiali, che non sono autonome imprese, comprendendovi anche le agenzie che hanno la loro sede principale in altre Regioni. In quest'ultima previsione è effettivamente ravvisabile una violazione degli articoli 41, 117 e 120 della Costituzione.

La definizione delle agenzie di viaggio e turismo è contenuta nell'articolo 9 della legge 17 marzo 1983, n. 217. Da questa disposizione, che funge da principio al quale la legislazione regionale, in forza dell'articolo 117 della Costituzione, è vincolata ad attenersi, emerge una configurazione unitaria delle agenzie. Queste sono definite, testualmente, imprese, termine dotato di una attitudine qualificatoria non equivoca, che rimanda, per l'ovvia esigenza di lettura sistematica della disposizione, alla nozione di impresa desumibile dagli articoli 2082 e 2555 del codice civile, riguardanti, rispettivamente, l'imprenditore e l'azienda: il primo è colui che esercita professionalmente una attività economica per la produzione o lo scambio di beni o servizi; la seconda è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa. Le filiali, le sedi secondarie, o le altre articolazioni territoriali dell'attività produttiva (uffici, punti vendita, ecc.) non costituiscono, nel nostro ordinamento,

entità separate dall'azienda, né centro autonomo di imputazione di interessi economici distinti da quelli che fanno capo all'imprenditore.

Non si vuol dire che sarebbe inibito al legislatore nazionale stabilire, avuto riguardo alle caratteristiche peculiari dell'attività produttiva nei diversi settori economici e degli interessi pubblici che siano in essi coinvolti, oneri o limitazioni suscettibili di attenuare la configurazione unitaria dell'impresa quale scaturisce dal diritto comune, ed attribuire autonoma rilevanza, a determinati fini, alle singole unità produttive nelle quali l'impresa sia strutturata. Ma non vi è alcun elemento nell'articolo 9 della legge quadro che consenta di ritenere che il legislatore statale, nel porre con esso un principio fondamentale della materia del turismo, abbia inteso discostarsi, agli effetti della definizione di impresa, dalle risapute nozioni del diritto commerciale e che abbia voluto permettere che nelle singole legislazioni regionali divenisse impresa una realtà più circoscritta, diversa da quella prevista e regolata nell'ordinamento generale. L'autorizzazione all'esercizio delle attività di produzione e di intermediazione nei servizi turistici riguarda, nell'articolo 9, l'impresa come entità unitaria e non le filiali o le sedi secondarie che l'imprenditore abbia istituito o intenda istituire.

4. – Non viene una indicazione contraria alla conclusione appena raggiunta dal rilievo che, nel ripartire la competenza tra lo Stato e le Regioni, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, il legislatore abbia attribuito a queste la competenza a rilasciare, previo accertamento del possesso dei requisiti professionali stabiliti, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività produttiva. Dal carattere regionale dell'autorizzazione non può argomentarsi un intento del legislatore di imporre alle agenzie una limitazione territoriale di attività, nel senso che esse possano dedicarsi soltanto alla erogazione di servizi turistici locali e sia loro precluso l'accesso ad un mercato più ampio.

Più di un elemento nella legge quadro induce a ritenere che le agenzie, sebbene autorizzate dalla Regione nella quale hanno sede, siano legittimate ad operare sull'intero territorio della Repubblica. Non è puro accidente che proprio in tale legge sia assente la distinzione tra agenzie locali e agenzie nazionali, non sia contemplata alcuna forma di autorizzazione statale e siano previste soltanto agenzie autorizzate dalla Regione. Ciò non può evidentemente significare che, nella visione del legislatore del 1983, il mercato delle agenzie turistiche sia popolato di sole imprese operanti localmente e sia escluso un livello nazionale di attività. Significa invece che l'ambito territoriale delle agenzie di viaggio non è dirigiticamente imposto dallo Stato, ma è interamente affidato alla capacità delle singole imprese di diffondersi e di estendere la propria attività. Ne è indiretta conferma il fatto che l'apposito elenco, tenuto e aggiornato dallo Stato "sulla base delle comunicazioni relative alle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni", è definito, nel sesto comma dell'art. 9, "elenco nazionale delle agenzie di viaggio"; e il fatto che allo Stato, al quale appartiene la tutela dell'interesse nazionale, spetti aggiornare annualmente l'anzidetto elenco e pubblicarlo nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica; e, ancora, il fatto

che tale elenco venga inserito in una apposita pubblicazione dell'ENIT da diffondere in Italia e all'estero, come prevede il successivo comma.

Non è infine priva di rilievo la circostanza che, in occasione del rilascio delle autorizzazioni, le Regioni siano tenute ad accertare l'inesistenza di agenzie con denominazione uguale o simile già operanti sul territorio nazionale. La ditta, quale segno distintivo dell'impresa, deve essere non confondibile non solo con ditte locali, ma con ogni altra ditta del settore esistente in Italia. È questa la dimostrazione di quanto pregnante sia, nella legge quadro, l'istanza di conformazione del mercato in senso unitario. Secondo le regole del diritto comune, un obbligo di modificare o integrare la ditta con indicazioni idonee a differenziarla dalla ditta uguale o simile di altro imprenditore sussiste solo se l'impresa possa creare confusione, oltre che per il suo oggetto, "per il luogo in cui questa è esercitata" (art. 2564 cod. civ.): la confondibilità deve essere effettiva e concreta e un obbligo di differenziarsi non grava sull'imprenditore se di fatto le imprese svolgano la rispettiva attività in ambiti territoriali diversi. Non così per le agenzie di viaggio. Il tipo di servizio che esse erogano (intermediazione nei viaggi e nel turismo) genera sempre, nella valutazione del legislatore nazionale, potenziale confondibilità delle imprese che abbiano una identica ditta ovunque sia ubicata la rispettiva sede, poiché la clientela a cui le imprese si rivolgono è, potenzialmente, clientela non locale, così come non locali sono i servizi ai quali le agenzie di viaggio, in forza del provvedimento autorizzatorio, sono abilitate.

5. – Una diversa interpretazione della legge quadro, che affermasse per le agenzie di viaggio una limitazione territoriale allo svolgimento dell'attività di impresa, si porrebbe oltretutto in contrasto con gli articoli 41 e 120 della Costituzione, dai quali emerge una nozione unitaria di mercato che non consente la creazione di artificiose barriere territoriali all'espandersi dell'impresa e al diritto di questa di calibrare le proprie strutture organizzative sulla propria capacità produttiva.

Entrambi gli anzidetti parametri, nel fungere da criterio interpretativo della legge quadro, esplicano poi, unitamente all'articolo 117 della Costituzione, una efficacia invalidante sull'articolo 4, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 27 del 1996, che subordina ad autorizzazione regionale l'apertura di semplici filiali. L'articolo 120 della Costituzione impedisce, infatti, alle Regioni di porre ostacoli allo svolgimento delle attività professionali e vieta alle Regioni stesse di negare alle agenzie di viaggio che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altre Regioni la natura di imprese e la loro vocazione ad intrattenere rapporti con una utenza non territorialmente limitata. In base all'articolo 41 della Costituzione, la decisione se mantenere l'attività di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed articolarla in un territorio più vasto, all'interno di una stessa Regione o anche oltre i confini di questa, è espressione della libertà organizzativa dell'imprenditore ed è affidata esclusivamente alle sue valutazioni.

6. – Una volta dichiarata fondata la questione di legittimità costituzionale

dell'articolo 4, comma 1, nella parte in cui prevede l'obbligo dell'autorizzazione per le filiali o sedi secondarie, si devono dichiarare altresì fondate le questioni che hanno ad oggetto disposizioni che tale obbligo di autorizzazione presuppongono: l'articolo 5, comma 1, lettera f), il quale dispone che la domanda per ottenere l'autorizzazione deve contenere l'indicazione della qualità della agenzia, se principale o filiale; l'articolo 7, comma 2, il quale stabilisce che nell'autorizzazione viene annotato il carattere di agenzia principale ovvero di filiale; l'articolo 7, comma 6, in base al quale, fermo restando l'obbligo del pagamento di una sola tassa di concessione nella misura prevista dalla legislazione statale vigente, qualora si determini la necessità di esercitare l'attività in sedi diverse, questa comporta autorizzazioni distinte con l'indicazione della sede e della filiale; l'articolo 11, comma 1, che assoggetta al pagamento della tassa di concessione regionale prevista dalla legislazione vigente anche l'apertura di filiali di agenzie di viaggio e turismo già autorizzate; l'articolo 13, comma 1, il quale prevede che la cauzione, in misura pari al doppio dell'entità della sanzione amministrativa massima (40 milioni), deve essere prestata anche dalla filiale.

7. – La illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 117 della Costituzione, colpisce anche l'articolo 14, comma 4, della legge regionale lombarda, il quale stabilisce che il direttore tecnico deve prestare la propria attività in una sola agenzia o filiale, a tempo pieno e con carattere di continuità ed esclusività. Che il legislatore regionale fosse legittimato ad imporre alle agenzie la presenza di un direttore tecnico per ciascuna filiale o sede secondaria è da escludere in base all'interpretazione testuale e logica del più volte citato articolo 9 della legge n. 217 del 1983, contenente i principi fondamentali della materia: questo dispone al quarto comma che, qualora la persona fisica titolare dell'autorizzazione non presti con carattere di continuità ed esclusività la propria opera nell'agenzia, i requisiti previsti nel secondo comma (conoscenza dell'amministrazione e dell'organizzazione delle agenzie di viaggio, conoscenza della tecnica, della legislazione e della geografia turistica, conoscenza di almeno due lingue straniere) dovranno essere posseduti dal direttore tecnico. Il termine "agenzia" che compare in questa disposizione non può non essere inteso nel significato corrispondente alla definizione di "agenzia di viaggio" contenuta nel primo comma: non quindi punto vendita o sede secondaria o filiale ma, come si è già detto, impresa in senso unitario, qualunque ne sia l'articolazione sul territorio; sicché l'onere di nominare un direttore tecnico sussiste, in base alla legge quadro, oltre che per le agenzie persone giuridiche, per le persone fisiche che non esercitano l'attività di agenzia (ossia di impresa) con carattere di continuità ed esclusività.

In altre parole, la scelta del legislatore nazionale è di non gravare l'impresa di vincoli organizzativi così penetranti quale indubbiamente sarebbe l'onere di assumere un direttore tecnico per ciascuna sede secondaria, ma di lasciare le agenzie turistiche libere di giovare, nella direzione e nel coordinamento dell'attività dei commessi, dei molteplici mezzi di comunicazione a distanza che la

tecnologia moderna può offrire. L'implicita premessa dalla quale tale scelta procede è che, per lo svolgimento di un'attività lavorativa che non richiede la frequentazione di corsi d'istruzione superiore né il possesso di una cultura di livello accademico, le regole economiche della concorrenza, integrate dalla prescrizione giuridica di nominare un institore (il direttore tecnico) con funzioni di coordinamento nei casi in cui se ne appalesa effettivamente la necessità (persone giuridiche o persone fisiche dedite anche ad altre attività), valgano ad orientare l'imprenditore verso l'impiego di mezzi tecnici e di personale più confacente alla propria posizione di mercato e alle aspettative dei consumatori. In definitiva, l'ordine di idee sotteso alla disciplina posta dalla legge quadro è che gli ampi margini di autonomia di organizzazione che l'art. 9, quarto comma, lascia alle agenzie turistiche, non collidano con l'esigenza di tutelare i consumatori o con altre preminenti istanze di pubblico interesse, e che, semmai, oneri ulteriori o limitazioni più pervasive, come quelli contenuti nel censurato articolo 14 della legge regionale, comportino un sacrificio inutile e comunque sproporzionato dell'interesse delle agenzie. Se questa è la ponderazione che fa da sfondo alla scelta compiuta dalla legge quadro, essa non appare irragionevole e non può pertanto indurre ad una interpretazione diversa, non confacente al testo dell'articolo 9. Non è infatti così evidente che il punto di possibile frizione tra l'interesse delle agenzie e quello degli utenti sia rinvenibile sul piano della ampiezza della libertà di organizzazione delle prime e non piuttosto su quello della adeguatezza delle garanzie patrimoniali che – in base peraltro alla normativa di derivazione comunitaria – le agenzie turistiche devono offrire al cliente per i casi di inadempienza ad esse imputabili.

8. – Illegittima, per violazione dell'articolo 41 della Costituzione, è la disposizione dell'articolo 3, comma 3, della legge regionale lombarda la quale impone alle agenzie di viaggio, che abbiano propri terminali remoti presso clienti con esse convenzionati, di avvalersi esclusivamente di sistemi informatizzati ed automatizzati, con esclusione di personale dipendente dall'agenzia medesima.

Con tale vessatorio divieto, è ancora la libertà di organizzazione dell'impresa ad essere colpita. Peraltro, una volta venuta meno la necessità dell'autorizzazione per l'apertura delle sedi secondarie, la disciplina dei terminali remoti e del personale ad essi addetto, risulta equiparata a quella delle altre articolazioni territoriali dell'impresa, libera quest'ultima di stabilire se adibire ad esse personale o avvalersi unicamente di strumenti informatici.

Resta assorbita la censura, proposta solo nel dispositivo della ordinanza di remissione, relativa all'articolo 17, commi 1 e 2, della legge regionale n. 27 del 1996, che esonera dall'osservanza di tutte le disposizioni della legge medesima le imprese esercenti servizi pubblici di trasporto ferroviario, automobilistico, di navigazione aerea, marittima, lacuale, fluviale, la cui attività si limiti esclusivamente alla prenotazione e vendita di propri biglietti di trasporto mediante l'apertura di propri uffici. La caducazione del regime autorizzatorio delle sedi

secondarie e delle prescrizioni ad esso connesse, nonché della limitazione imposta alla installazione di terminali remoti, determina il superamento della dedotta disparità di trattamento.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale:

dell'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province);

dell'articolo 4, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui subordina al rilascio della preventiva autorizzazione l'esercizio dell'attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo;

dell'articolo 5, comma 1, lettera f), della medesima legge, nella parte in cui dispone che la domanda per ottenere l'autorizzazione di cui all'art. 4 deve contenere la specificazione della qualità di agenzia principale ovvero di filiale;

dell'articolo 7, comma 2, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che nell'autorizzazione venga annotato il carattere di agenzia principale ovvero di filiale;

dell'articolo 7, comma 6, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che l'esercizio dell'attività in sedi diverse comporta autorizzazioni distinte con l'indicazione della sede e della filiale;

dell'articolo 11, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui assoggetta l'autorizzazione all'apertura di una filiale di un'agenzia di viaggio e turismo al pagamento della tassa di concessione regionale;

dell'articolo 13, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che la cauzione debba essere prestata anche dalla filiale;

dell'articolo 14, comma 4, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che nella filiale di un'agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività;

2) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 ottobre 1998.

* * *

Sentenza n. 54/2001 (Pres. Santosuosso; Red. Mezzanotte)

Considerato in diritto

1. – Oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale sono l'art. 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna 13 luglio 1988, n. 13 (Disciplina

in Sardegna delle agenzie di viaggio e turismo), “nella parte in cui assoggetta ad autorizzazione l’apertura di filiali e succursali di agenzie di viaggio esistenti”, e l’art. 4 della stessa legge che, subordinando la possibilità di rilasciare autorizzazioni alle previsioni di un piano pluriennale di razionalizzazione delle agenzie di viaggio e turismo della Sardegna, sarebbe applicabile anche all’apertura di filiali e succursali di dette agenzie.

Ad avviso del tribunale amministrativo per la Sardegna le due disposizioni della legge regionale violerebbero l’art. 41 della Costituzione, in quanto assoggettare ad un’autorizzazione, basata su un atto di programmazione e contingentamento, l’apertura di filiali e succursali di agenzie già esistenti contrasterebbe, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 362 del 1998, con il principio di libertà dell’iniziativa economica. Secondo il remittente, la competenza legislativa esclusiva in materia di turismo di cui dispone la Sardegna non rilevarebbe nella fattispecie, poiché anche le leggi sarde sono ovviamente tenute ad osservare i principi costituzionali in forza dell’art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

2. – La questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, della legge regionale sarda è fondata.

Con la sentenza n. 362 del 1998 questa Corte ha, fra l’altro, dichiarato illegittima una disposizione della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27, la quale, con formulazione analoga a quella dell’articolo 6 oggi scrutinato, subordinava ad autorizzazione l’esercizio dell’attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo.

Osservò in quella sentenza la Corte che il legislatore statale nell’art. 9 della legge-quadro sul turismo (n. 217 del 1983) si è ispirato a una configurazione unitaria delle agenzie, definite testualmente imprese, senza discostarsi dalle comuni nozioni del diritto commerciale alla luce delle quali gli uffici, le filiali, le sedi secondarie non costituiscono entità separate dall’azienda né centro autonomo di imputazione di interessi economici distinti da quelli che fanno capo all’imprenditore, sicché l’autorizzazione conseguita dall’impresa non può non estendersi alle filiali che l’imprenditore intenda aprire sul territorio nazionale. Né sussistono ragioni che possano giustificare, con riferimento alle agenzie di viaggio e turismo, l’attribuzione di autonomo rilievo, ai fini dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività produttiva, alle articolazioni territoriali.

Fu, quindi, ritenuto violato, oltre all’art. 41, anche l’art. 117 Cost., parametro che, però, nella presente fattispecie non può venire in considerazione, posto che, come correttamente rileva il giudice remittente, in materia di turismo la Regione Sardegna ha competenza legislativa esclusiva.

Ora, anche se la legge regionale sarda non può essere sottoposta a scrutinio alla luce dei principi fondamentali posti dalla legge-quadro per il turismo, essa è nondimeno censurabile sulla base dei principi costituzionali, l’armonia coi quali è prescritta dallo statuto speciale in tema di competenza esclusiva (art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna approvato con legge costituzionale 26

febbraio 1948, n. 3). E fra i principî costituzionali che il legislatore regionale è tenuto ad osservare indubbiamente rientrano quelli desumibili dall'art. 41 Cost., evocato dalla ordinanza di rimessione, il quale garantisce la libertà di organizzazione dell'impresa.

La stessa legge regionale censurata, all'art. 2, definisce, del resto, le agenzie di viaggio e turismo come "imprese che esercitano attività di produzione, organizzazione di viaggi e soggiorni, intermediazione nei predetti servizi o anche entrambe le attività". Con questa disposizione anche il legislatore sardo conforma le agenzie ai principî civilistici, poiché si attiene a una visione unitaria dell'impresa desumibile dagli artt. 2082 e 2555 del codice civile, riguardanti rispettivamente l'imprenditore e l'azienda. Si discosta però da tali principî là dove, prescrivendo l'autorizzazione anche per l'apertura delle filiali, trascura il fatto che queste fanno parte del complesso aziendale del quale l'imprenditore è titolare. Tanto basta a confermare, anche in relazione alla censurata disposizione della legge sarda, che in base all'art. 41 della Costituzione le agenzie di viaggio e turismo che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altre Regioni sono abilitate ad intrattenere rapporti con una utenza non territorialmente limitata, poiché, come già affermato da questa Corte nella citata sentenza n. 362 del 1998, la decisione se mantenere l'attività di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed articolarla in un territorio più vasto, all'interno della stessa Regione o anche oltre i confini di questa, è espressione della libertà organizzativa dell'imprenditore ed è affidata alle sue valutazioni.

3. – L'art. 4 della stessa legge regionale sarda prevede la formazione di un piano di adeguamento della rete delle agenzie di viaggio e turismo alle esigenze della domanda turistica. Questa disposizione viene censurata dal remittente solo "in quanto applicabile all'apertura di filiali e succursali". Ma, una volta escluso che l'apertura di filiali necessiti di autorizzazione, resta conseguentemente esclusa l'applicabilità dell'art. 4 alla fattispecie. Sicché, venendo meno la condizione alla quale era subordinata, nell'ordinanza di rimessione, la censura rivolta a questa disposizione, la relativa questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna 13 luglio 1988, n. 13 (Disciplina in Sardegna delle agenzie di viaggio e turismo), nella parte in cui subordina l'apertura di succursali e filiali delle agenzie di viaggio e turismo al conseguimento di autorizzazione dell'assessore regionale del turismo, con le modalità e condizioni stabilite per l'apertura delle agenzie;

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2001.

* * *

Sentenza n. 339/2001 (Pres. Ruperto; Red. Mezzanotte)

Considerato in diritto

1. – Oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice unico presso il tribunale di Avezzano con ordinanza in data 15 dicembre 1999 (r.o. n. 189 del 2000) e dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto con ordinanza in data 17 dicembre 1999 (r.o. n. 492 del 2000) sono alcune disposizioni delle leggi della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico), e 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico), e, rispettivamente, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia). Si tratta di disposizioni a contenuto analogo, le quali prevedono, nei rispettivi ambiti di competenza territoriale, una serie di vincoli per le agenzie di viaggio e turismo, imponendo loro di fornirsi di autorizzazione anche per le filiali e le succursali, di pagare per queste ultime distinte tasse di concessione regionale, di versare distinte cauzioni e di assicurare la presenza in filiale di un direttore tecnico a tempo pieno.

Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto solleva altresì questione di legittimità costituzionale della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), nella parte in cui stabilisce che le filiali, anche con gestione non autonoma, delle agenzie di viaggio aventi la sede principale in altra Regione, sono tenute a munirsi di distinta licenza con conseguente pagamento della relativa tassa di concessione regionale.

Entrambi i remittenti, richiamando la sentenza n. 362 del 1998, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), dubitano della legittimità costituzionale delle disposizioni delle leggi regionali suindicate, deducendone il contrasto con gli artt. 41, 117 (in relazione all'art. 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217) e 120 della Costituzione, in quanto confliggerebbero con il principio della unitaria considerazione dell'agenzia di viaggio come impresa, risultante appunto dal citato art. 9 della legge-quadro per il turismo,

comprimerebbero immotivatamente la libertà di iniziativa economica e violerebbero il divieto di limitare o comunque rendere più difficoltoso il diritto delle agenzie di viaggio di esercitare la loro attività in qualunque parte del territorio nazionale.

2. – Il giudice unico presso il tribunale di Avezzano, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, indica numerose disposizioni della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1, e fra queste include anche prescrizioni che riguardano le agenzie di viaggio in genere e non si riferiscono in particolare alle filiali e alle succursali. Poiché dalla motivazione dell'ordinanza si evince che solo in relazione al regime autorizzatorio e ai connessi oneri apprestati per queste ultime si appuntano le censure del remittente, l'interpretazione dell'ordinanza stessa deve essere nel senso che con essa si sia sostanzialmente inteso censurare soltanto le seguenti disposizioni:

art. 5, comma primo, nella parte in cui sottopone a preventiva autorizzazione, rilasciata dalla Provincia, anche l'attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo;

art. 5, comma quarto, nella parte in cui prevede l'autorizzazione per l'esercizio di filiali o succursali stagionali;

art. 5, comma quinto, nella parte in cui assoggetta l'apertura di filiali di agenzie principali, comprese quelle di agenzie aventi sede in altra Regione italiana o Stato dell'Unione europea, alle stesse disposizioni stabilite per l'apertura delle agenzie principali;

art. 6, comma primo, lettera *e*), nella parte in cui impone di specificare nella domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione l'eventuale qualità di succursale o filiale;

art. 9, comma secondo, nella parte in cui prevede che nell'autorizzazione sia annotato il carattere di filiale o di succursale e dispone che la Provincia dia notizia dell'avvenuta apertura di una succursale o filiale alla Provincia nel cui territorio ha sede l'agenzia principale;

art. 10, comma primo, nella parte in cui assoggetta le succursali e le filiali al pagamento delle tasse di concessione regionale;

art. 11, nella parte in cui, escludendo dall'obbligo di versamento della cauzione le sole filiali stagionali di un'agenzia di viaggio e turismo avente sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta a tale obbligo tutte le altre filiali, ivi comprese quelle aventi sede in altra Regione;

art. 14, nella parte in cui, riservando la denominazione di "agenzia di viaggio", di "agenzia turistica" e simili alle imprese che hanno ottenuto l'autorizzazione dalla Provincia, esclude che tali denominazioni possano essere utilizzate da imprese autorizzate da altra Provincia della Regione Abruzzo o da altra Regione;

art. 18, ultimo comma, nella parte in cui prevede che nella filiale di una agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività.

Anche in relazione alla legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39, è da ritenere che, nonostante siano indicate nell'ordinanza di rimessione più disposizioni, le previsioni che rendono tale legge applicabile anche alle filiali e alle succursali delle agenzie di viaggio e alle quali deve essere pertanto circoscritto il giudizio di legittimità costituzionale, sono soltanto:

gli artt. 5 e 10, nella parte in cui prevedono l'autorizzazione anche per l'apertura di filiali;

l'art. 6, comma primo, lettera *d*), nella parte in cui prevede che nella domanda di autorizzazione debba essere specificata la qualità di filiale;

l'art. 11, commi secondo e terzo, nella parte in cui, rispettivamente, subordinano al nulla osta della giunta regionale l'apertura e l'esercizio di succursali e filiali a gestione non autonoma e ad autorizzazione l'apertura e l'esercizio di filiali stagionali;

l'art. 16, nella parte in cui, escludendo l'obbligo del versamento della cauzione e della relativa tassa di concessione per le sole filiali stagionali di agenzia aventi sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta al versamento del deposito cauzionale e al pagamento della tassa di concessione regionale tutte le altre filiali;

art. 24, comma terzo, nella parte in cui prevede che nella filiale di un'agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività.

3. – L'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Veneto, intesa a sua volta a censurare, per contrasto con gli artt. 41, 117 e 120 della Costituzione, non già la prevista autorizzazione regionale per l'apertura e l'esercizio delle agenzie di viaggio e turismo o la previsione che a tali imprese debba essere preposto un direttore tecnico che presti la propria attività in maniera continuativa ed esclusiva, ma solo l'estensione di tali obblighi e dei connessi adempimenti alle filiali, succursali o sedi secondarie, deve essere interpretata nel senso che essa abbia ad oggetto le seguenti disposizioni della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44:

art. 2, nella parte in cui subordina ad autorizzazione della Provincia competente per territorio anche le singole sedi operative di una stessa impresa, organizzate per lo svolgimento dell'attività di agenzia di viaggio e turismo sotto forma di filiale, di succursale o di rappresentanza;

art. 7, comma 2, nella parte in cui prevede l'obbligo di annotare, nell'autorizzazione, il carattere di agenzia principale ovvero di filiale o succursale.

Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto dubita altresì, in riferimento ai medesimi parametri, della legittimità costituzionale della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, nella parte in cui stabilisce che le filiali delle agenzie di viaggio, aventi la sede principale in altra Regione, debbono munirsi di distinta licenza con conseguente pagamento della relativa tassa di concessione regionale.

[*omissis*]

6. – Nel merito, le questioni, la cui esatta consistenza si è prima precisata, sono fondate. Sia le leggi regionali dell'Abruzzo che quella del Veneto considerano le succursali delle agenzie di viaggio come imprese e non invece come articolazioni dell'impresa e pertanto ledono i principi di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale garantisce all'imprenditore libertà di organizzazione. In relazione alle leggi censurate non resta quindi a questa Corte che ribadire quanto affermato nelle sentenze n. 362 del 1998 e n. 54 del 2001: le agenzie di viaggio e turismo che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altre Regioni sono abilitate ad intrattenere rapporti con una utenza non territorialmente limitata, giacché la decisione se mantenere l'attività di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed articularla in un territorio più vasto, all'interno della stessa Regione o anche oltre i confini di questa, è espressione della libertà di organizzazione e spetta pertanto all'imprenditore.

Né varrebbe obiettare che le disposizioni delle leggi regionali qui sottoposte a scrutinio, limitando la libertà dell'imprenditore, sarebbero preordinate alla tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti. Fin dalla sentenza n. 362 del 1998 questa Corte ha ritenuto che la tutela dei diritti dei consumatori non può essere ottenuta limitando la libertà organizzativa dell'imprenditore turistico, ma deve essere perseguita potenziando le garanzie patrimoniali che le agenzie di viaggio, sulle quali grava il rischio di impresa, devono offrire per le ipotesi di inadempienza.

Ad una configurazione unitaria delle agenzie di viaggio si ispira del resto la recente legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), destinata a produrre effetti abrogativi con l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio previsto dall'art. 2, comma 4, la quale stabilisce, all'art. 7, comma 6, che l'autorizzazione regionale rilasciata all'impresa turistica ha validità su tutto il territorio nazionale.

Devono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 41 della Costituzione, le disposizioni delle suindicate leggi regionali che, presupponendo una nozione non unitaria delle agenzie di viaggio, limitano la libertà di impresa, e segnatamente gli artt. 5, commi primo, quarto e quinto; 6, comma primo, lettera *e*); 9, comma secondo; 10, comma primo; 11; 14, e 18, ultimo comma, della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1, nonché, in quanto ad avviso del remittente, applicabili nel giudizio a quo, ancorché abrogati, gli artt. 5; 6, comma primo, lettera *d*); 10; 11, commi secondo e terzo; 16, e 24, comma terzo, della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39, e gli artt. 2 e 7, comma 2, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44: disposizioni di contenuto analogo o identico a quelle della legge della Regione Lombardia n. 27 del 1996, dichiarate costituzionalmente illegittime dalla citata sentenza n. 362 del 1998.

7. – È altresì fondata, sempre in riferimento all'art. 41 della Costituzione e per le medesime considerazioni testé svolte, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, avente ad

oggetto la Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, nella parte in cui stabilisce che le succursali e le filiali, anche con gestione non autonoma, delle agenzie di viaggio aventi la sede principale in altra Regione sono tenute a munirsi di distinta licenza da rilasciarsi dalla Regione, con conseguente pagamento della relativa tassa.

Anche questa disposizione, infatti, incide negativamente sulla libertà organizzativa dell'imprenditore e gli impedisce di calibrare le dimensioni dell'impresa in relazione alle opportunità di mercato.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico):

art. 5, comma primo, nella parte in cui sottopone a preventiva autorizzazione, rilasciata dalla Provincia, anche l'attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo;

art. 5, comma quarto, nella parte in cui prevede l'autorizzazione per l'esercizio di filiali o succursali stagionali;

art. 5, comma quinto, nella parte in cui assoggetta l'apertura di filiali di agenzie principali, comprese quelle di agenzie aventi sede in altra Regione italiana o Stato dell'Unione europea, alle stesse disposizioni stabilite per l'apertura delle agenzie principali;

art. 6, comma primo, lettera e), nella parte in cui impone di specificare nella domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione l'eventuale qualità di succursale o filiale;

art. 9, comma secondo, nella parte in cui prevede che nell'autorizzazione sia annotato il carattere di filiale o di succursale e dispone che la Provincia dia notizia dell'avvenuta apertura di una succursale o filiale alla Provincia nel cui territorio ha sede l'agenzia principale;

art. 10, comma primo, nella parte in cui assoggetta le succursali e le filiali al pagamento delle tasse di concessione regionale;

art. 11, nella parte in cui, escludendo dall'obbligo di versamento della cauzione le sole filiali stagionali di un'agenzia di viaggio e turismo avente sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta a tale obbligo tutte le altre filiali, ivi comprese quelle aventi sede in altra Regione;

art. 14, nella parte in cui, riservando la denominazione di "agenzia di viaggio", di "agenzia turistica" e simili alle imprese che hanno ottenuto l'autorizzazione dalla Provincia, esclude che tali denominazioni possano essere

utilizzate da imprese autorizzate da altra Provincia della Regione Abruzzo o da altra Regione;

art. 18, ultimo comma, nella parte in cui prevede che nella filiale di una agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico):

gli artt. 5 e 10, nella parte in cui prevedono l'autorizzazione anche per l'apertura di filiali;

l'art. 6, primo comma, lettera *d*), nella parte in cui prevede che nella domanda di autorizzazione debba essere specificata la qualità di filiale;

l'art. 11, commi secondo e terzo, nella parte in cui, rispettivamente, subordinano al nulla osta della Giunta regionale l'apertura e l'esercizio di succursali e filiali a gestione non autonoma e ad autorizzazione l'apertura e l'esercizio di filiali stagionali;

l'art. 16, nella parte in cui, escludendo l'obbligo del versamento della cauzione e della relativa tassa di concessione per le sole filiali stagionali di agenzia aventi sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta al versamento del deposito cauzionale e al pagamento della tassa di concessione regionale tutte le altre filiali;

art. 24, comma terzo, nella parte in cui prevede che nella filiale di un'agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia):

art. 2, nella parte in cui subordina ad autorizzazione della Provincia competente per territorio anche le singole sedi operative di una stessa impresa, organizzate per lo svolgimento dell'attività di agenzia di viaggio e turismo sotto forma di filiale, di succursale o di rappresentanza;

art. 7, comma 2, nella parte in cui prevede l'obbligo di annotare, nell'autorizzazione, il carattere di agenzia principale ovvero di filiale o succursale;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), nella parte in cui prevede che le filiali delle agenzie di viaggio, aventi la sede principale in altra Regione, debbano munirsi di distinta licenza con conseguente pagamento della relativa tassa di concessione regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2001.

* * *

Sentenza n. 375/2003 (Pres. Chieppa; Red. Mezzanotte)*Considerato in diritto*

1. – Sollecitata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità, in riferimento agli articoli 41, 117, primo comma, e 120 della Costituzione, degli articoli 5 e 14 della legge della Regione Marche 24 luglio 1997, n. 41, recante “Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo”, come modificata dalla legge regionale 14 febbraio 2000, n. 8, recante “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 agosto 1994, n. 31 sulle strutture extra-alberghiere e alla legge regionale 14 luglio 1997, n. 41 sull’attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo”.

Tali disposizioni obbligano le imprese proprietarie di agenzie di viaggi già autorizzate in altra Regione e che intendano aprire una filiale nelle Marche, a comunicare l’inizio dell’attività al Comune territorialmente competente, nonché ad integrare il deposito cauzionale già versato di un importo idoneo a colmare la differenza, ove sussistente, rispetto a quello previsto dalla Regione Marche.

L’incidente di costituzionalità è sorto nel corso di un giudizio innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da un’agenzia di viaggi, già autorizzata dalla Regione Lombardia, nei confronti del Comune di Macerata al fine di ottenere l’annullamento del provvedimento con cui era stata dichiarata decaduta dal diritto di aprire una filiale per mancato versamento della cauzione aggiuntiva.

2. – Prima di venire al merito della questione sollevata, è opportuno descrivere nelle sue linee essenziali l’origine delle norme censurate.

La legge della Regione Marche 14 luglio 1997, n. 41 prevedeva, nella versione originaria, la necessità di una autorizzazione ulteriore per l’apertura di filiali nel territorio regionale da parte di agenzie di viaggi e turismo. Successivamente, questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di leggi regionali (rispettivamente, della Lombardia e della Sardegna) di analogo contenuto: una autorizzazione per l’apertura di filiali, distinta ed ulteriore rispetto a quella già ottenuta in altra Regione è stata giudicata in contrasto con il principio fondamentale (art. 117, primo comma, Cost.) dell’unità dell’impresa proprio della materia del turismo, come desunto dalla legge-quadro sul turismo e dalla nozione codicistica di impresa da essa incorporata, nonché in contrasto con la libertà dell’impresa di articolare la propria struttura territoriale secondo proprie ed autonome determinazioni (art. 41 Cost.) e con il divieto di innalzare barriere artificiali alla libera circolazione di persone e cose ed all’esercizio del diritto al lavoro sull’intero territorio nazionale (art. 120 Cost.).

In seguito a tali pronunce, la legge in questione è stata modificata dalla Regione Marche con legge 14 febbraio 2000, n. 8 che ha eliminato l’obbligo di

autorizzazione e previsto al suo posto, nelle disposizioni che vengono qui all'esame, l'obbligo di comunicare l'inizio dell'attività della filiale nonché di integrare il deposito cauzionale già versato per l'autorizzazione iniziale di un importo pari alla differenza con quanto dovuto e versato dalle imprese autorizzate dalla Regione Marche.

3. – La legge-quadro sul turismo, dalla quale il remittente, sulla scia della giurisprudenza di questa Corte, desume il principio di unitarietà dell'impresa-agenzia di viaggi, è stata abrogata a decorrere dall'entrata in vigore del d.P.C.M. 23 settembre 2002 (cfr. art. 11, comma 6, della legge 29 marzo 2001, n. 135 recante la "Riforma della legislazione nazionale del turismo"). Essa non può pertanto fungere da parametro interposto nel presente giudizio di costituzionalità.

La questione è tuttavia fondata in riferimento agli artt. 41 e 120 della Costituzione.

È condivisibile, nella sostanza, il rilievo del remittente che può ammettersi, ai fini dell'apertura di una filiale, una pura e semplice denuncia di inizio di attività, cui non si accompagnino ulteriori oneri procedurali ma non l'imposizione di integrazioni del deposito cauzionale. Le disposizioni censurate, invece, prevedono non solo l'obbligo di denunciare l'apertura della filiale, ma anche quello – benché solo eventuale – di integrare il deposito cauzionale già versato in altra Regione. Va precisato che l'obbligo di comunicazione non rientra, come sembra invece ritenere il giudice *a quo*, nella denuncia di inizio di attività prevista nell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Tale comunicazione non va a sostituire alcun provvedimento autorizzatorio, ma è finalizzata a rendere edotta la pubblica amministrazione dell'esistenza di una filiale il cui titolo abilitativo, sebbene rilasciato da altra Regione, è valido per l'intero territorio nazionale, e postula quindi la possibilità di controlli ovunque l'impresa venga esercitata. D'altronde, l'obbligo di una mera comunicazione non lede la libertà di iniziativa economica, poiché con esso non si pone alcun vincolo alle scelte dell'impresa riguardo alla propria articolazione territoriale; tantomeno può considerarsi onere procedimentale in grado di ostacolare la libera circolazione dei fattori produttivi e l'esercizio del diritto al lavoro. Contrasta invece con gli artt. 41 e 120 della Costituzione la previsione, per l'apertura di filiali, di un onere economico ulteriore, nella forma dell'integrazione del deposito cauzionale, rispetto a quello già sostenuto inizialmente. Quest'obbligo, al pari della previsione di una autorizzazione aggiuntiva per l'apertura di filiali dichiarata illegittima nelle citate pronunce di questa Corte (sentenze n. 54 del 2001 e n. 362 del 1998), lede il diritto dell'imprenditore di modulare a sua scelta l'organizzazione territoriale dell'agenzia di viaggi e al tempo stesso, gravando l'impresa di oneri economici aggiuntivi, costituisce un illegittimo ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose, nonché all'esercizio del diritto al lavoro su tutto il territorio nazionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 14 della legge regionale delle Marche 14 luglio 1997, n. 41 recante "Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo", come modificata dalla legge regionale 14 febbraio 2000, n. 8 recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 agosto 1994, n. 31 sulle strutture extra-alberghiere e alla legge regionale 14 luglio 1997, n. 41 sull'attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo", nella parte in cui prevedono l'obbligo per l'agenzia di viaggi che intenda aprire una filiale nel territorio della Regione Marche, di integrare il deposito cauzionale già versato in misura pari alla differenza, ove sussistente, con l'importo versato dalle agenzie autorizzate dalla medesima Regione ad esercitare la relativa attività.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 2003.

* * *

Sentenza n. 391/2008 (Pres. Flick; Red. Mazzella)

Considerato in diritto

1. Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 41 e 120 della Costituzione, dell'articolo 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999) – successivamente soppresso dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1998 e bilancio pluriennale 1998-2000) – nella parte in cui esige, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal citato Programma operativo, che il richiedente abbia la sede legale, amministrativa ed operativa, nel territorio regionale.

La questione è fondata.

Il rimettente non implausibilmente ritiene che la norma impugnata – pur essendo stata abrogata dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 – continua ad applicarsi ai rapporti sorti nel periodo della sua vigenza, tra i quali rientra la fattispecie oggetto del giudizio a quo.

Stante la perentorietà della sua formulazione testuale, che esige la compresenza, nel territorio regionale, di tutte e tre le sedi (amministrativa, legale ed operativa) dell'impresa, quale condizione indispensabile per accedere agli incentivi riservati dalla legge regionale a sostegno delle strutture turistico-ricettive programmate per il periodo 1994-1999, tale norma non è suscettibile di interpretazione adeguatrice.

La norma censurata – secondo lo stesso giudice rimettente – non può essere neppure oggetto di “disapplicazione” per contrasto con il diritto comunitario, in quanto la fattispecie in esame riguarderebbe situazioni puramente interne.

La *ratio* dei finanziamenti pubblici, finalizzati alla incentivazione di attività economiche, è certamente quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale. Rispetto a questa finalità, la necessità dell’esistenza nel territorio regionale di tutte e tre le sedi dell’impresa non è funzionale, risultando sufficiente la sola presenza in loco di una sede operativa.

Questa Corte ha affermato, inoltre, che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio di cui all’art 120, comma 1, Cost., in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (sentenza n. 207 del 2001).

Tale ultimo principio è stato più volte applicato all’esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998). Questa Corte ha affermato, infatti, «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell’Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

La norma censurata si traduce, quindi, nella imposizione di barriere “protezionistiche” di natura territoriale e, dunque, in una limitazione della libertà di iniziativa economica, nonché in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni. Essa, in conseguenza, viola i principi di cui agli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione.

Deve pertanto essere dichiarata l’illegittimità costituzionale del comma 2 dell’art. 47 della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l’attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), nella parte in cui esige, per la spettanza degli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal citato Programma operativo, che il richiedente abbia, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l’attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999) – soppresso dall’art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l’esercizio

finanziario 1998 e bilancio pluriennale 1998-2000) – nella parte in cui richiede, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal Programma operativo plurifondo 1994-1999, che il richiedente abbia, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

* * *

Sentenza n. 271/2009 (Pres. Amirante; Red. Mazzella)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale di più norme della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7, recante «Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico».

In particolare, sono impugnati:

a) l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 27 maggio 2008, n. 7, secondo cui «È animatore turistico chi, per attività professionale, è in grado di organizzare per gruppi di turisti attività ricreative, motorie o sportive per svago o divertimento». È altresì impugnato l'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, che stabilisce specifici requisiti per l'esercizio della nuova professione di animatore turistico «quando le attività oggetto del servizio sono a carattere sportivo»;

b) l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta Regionale di cui all'art. 3, comma 10»;

c) l'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008, secondo cui «la Giunta Regionale con proprio atto definirà le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità dell'esercizio per le attività di cui alla presente legge»;

d) gli artt. 5 e 6, commi 1 e 2, quest'ultimo limitatamente al primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000 – come sostituiti dagli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 7 del 2008 – che attribuiscono alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione delle attività formative relative alle professioni turistiche ed alla tenuta ed istituzione degli elenchi provinciali delle professioni stesse;

e) l'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituiti dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nella parte

in cui introducono limitazioni riguardanti rispettivamente gli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale e gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata.

Ad avviso del ricorrente le norme censurate contrastano con l'art. 117, primo, secondo e terzo comma, Cost., in quanto superano i limiti della competenza concorrente regionale nella materia delle professioni, così violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

2. – [*omissis*]

2.5. – Quanto alla censura relativa all'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nelle parti in cui prevede l'indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché l'indicazione degli ambiti territoriali entro i quali la professione può essere esercitata, va precisato che dette limitazioni comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 40 del Trattato CE (*ex* art. 49 Trattato CEE), e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In tale ottica, infatti, l'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, convertito nella legge n. 40 del 2007, introducendo misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche, stabilisce che le attività di «guida turistica e accompagnatore turistico [...] non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali» e che «[...] I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione di servizi, senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica».

Antitetiche, rispetto a tale quadro normativo, appaiono dunque le restrizioni previste dalle norme regionali impugnate circa l'ambito di validità territoriale delle autorizzazioni.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008.

Parimenti va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata»;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

* * *

Sentenza n. 219/2012 (Pres. Quaranta; Red. Frigo)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 3 della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)», che sostituisce l'articolo 5 della legge reg. Molise n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci ed a rispettare gli altri adempimenti relativi alla tutela della professione, deducendo la violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, obbligando ad applicare determinate tariffe, limiterebbe la possibilità di scegliere tra offerte diversificate ed imporrebbe restrizioni all'esercizio della professione, in violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – al cui rispetto è tenuta la potestà legislativa regionale in virtù dell'art. 117, primo comma, Cost. – recati dagli artt. 56 e 57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dalle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE e del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE in relazione alla libera prestazione di servizi. Per le medesime ragioni, inoltre, essa invaderebbe l'ambito competenziale statale relativo alla «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La norma censurata, infine, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l),

Cost., incidendo sulla libera determinazione del compenso nel contratto di prestazione d'opera professionale, attratto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

2. – La questione è fondata.

2.1. – Innanzitutto, l'oggetto del giudizio deve essere limitato alla parte della disposizione che prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, pur concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intero art. 3 della legge regionale molisana n. 29 del 2011, incentra le censure sulla disposizione che obbliga i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome al rispetto delle tariffe praticate nella Regione Molise.

Parimenti, con riferimento alla soggezione all'obbligo di «ulteriori adempimenti relativi alla tutela della professione» – a prescindere dal rilievo che non sono precisati quali sarebbero, in concreto, gli adempimenti cui la norma rinvia e che si ritengono lesivi dell'evocato parametro –, non vengono dedotte, al riguardo, censure specifiche.

[*omissis*]

2.3. – Nel merito, assume carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, l'esame della violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative, rispetto alle censure che denunciano la violazione degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario (sentenze n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008).

Questa Corte ha ritenuto, con la sentenza n. 443 del 2007, che l'abrogazione delle disposizioni che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse tende a «stimolare una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, offrendo all'utente una più ampia possibilità di scelta tra le diverse offerte, maggiormente differenziate tra loro (...). Essa, pertanto, attiene alla materia "tutela della concorrenza", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.».

Nel caso in esame, per converso, la disposizione regionale impone ai maestri di sci provenienti da altre Regioni o Province autonome tariffe minime, riducendo, in tale modo, la scelta tra le offerte esistenti sul mercato ed introducendo barriere all'accesso ed alla libera esplicazione dell'attività professionale. Essa, dunque, ostacola la competitività tra gli operatori, invadendo, secondo quanto stabilito dal citato precedente, l'ambito della potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise n. 29 del 2011, che sostituisce l'art. 5 della legge reg. Molise n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli

albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)», che sostituisce l'articolo 5 della legge reg. Molise n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 settembre 2012.

* * *

Sentenza n. 178/2014 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera *e*), e terzo, della Costituzione – degli artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera *b*), e 2, 68 e 73 della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo).

[*omissis*]

5. – L'ultima norma sottoposta a scrutinio è l'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 nella parte in cui dispone che: «Le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, sono soggette all'accertamento, da parte della Provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi del comma 1 dell'articolo 72».

Secondo il ricorrente la norma impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto porrebbe un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio della professione di guida turistica, determinando un'indebita restrizione ai principi di libera circolazione delle persone e dei servizi, in contrasto con i principi comunitari espressi in materia dal Titolo IV, Parte terza, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Risulterebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto la norma impugnata contrasterebbe con la piena liberalizzazione della materia introdotta dall'art. 3 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013), che prevede la validità dell'abilitazione all'esercizio dell'attività di guida turistica su tutto il territorio nazionale e domanda ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, l'individuazione dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione.

La questione è fondata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

L'art. 3 della legge n. 97 del 2013 – rubricato «Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea. Caso EU Pilot 4277/12/MARK» – prevede che «1. L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale. 2. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica. [...]».

Questa Corte, in più occasioni, ha ricondotto le misure legislative di liberalizzazione di attività economiche alla materia «tutela della concorrenza» che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In particolare si è detto che: «la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è

funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012).

Nel caso in esame è evidente il contrasto tra l'art. 3 della legge n. 97 del 2013 secondo cui l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale e l'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 che, invece, subordina la possibilità di svolgere la suddetta attività, per le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, all'accertamento, da parte della Provincia, della conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale. La norma impugnata, pertanto, introduce una barriera all'ingresso nel mercato, in contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale.

Per quanto detto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con assorbimento dell'altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) – 3) [*omissis*]

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 4, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;

5) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

* * *

Sentenza n. 196/2025 (Pres. Amoroso; Red. M.A. Sandulli)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 14 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 76, comma 4; 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, comma 2, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, comma 1, 112, comma 3, 113, comma 1, 114, comma 3, 115, commi 1 e 3, 116, commi 2, 7 e 8, 117, 118, 123, comma 1, 124, 125, 126, 127, comma 1, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, denunciando la violazione di diversi parametri costituzionali, nonché di plurimi parametri interposti.

[*omissis*]

3. – Lo Stato censura, in primo luogo, l'art. 76, comma 4, a norma del quale

il direttore tecnico dell'agenzia di viaggio deve prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività per una sola agenzia.

A parere del ricorrente, l'impugnata disposizione regionale travalicherebbe i limiti della competenza legislativa concorrente in materia di professioni, rispetto alla quale spetta allo Stato la determinazione, per via legislativa, dei principi fondamentali, mentre alle regioni è demandata la disciplina di dettaglio, come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 127 del 2023 (si richiama anche la sentenza n. 178 del 2014).

L'art. 76, comma 4, violerebbe altresì la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, introducendo limitazioni valide soltanto sul territorio regionale, determinerebbe una disparità di trattamento tra gli operatori del settore che esercitano l'attività nella Regione Toscana e quelli che, invece, la svolgono in altre regioni, nelle quali non è previsto alcun vincolo di esclusività, con il rischio di frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tale professione.

Sebbene sia menzionato nell'atto introduttivo anche l'art. 117, comma primo, Cost., tale parametro, comparando nella sola epigrafe del motivo di ricorso e nelle conclusioni, che si appuntano tuttavia sulla sola violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, non può ritenersi ritualmente evocato e, quindi, validamente coinvolto nell'impugnazione.

3.1. – È preliminarmente opportuno ricordare che – come evidenziato da entrambe le parti – l'art. 20, comma 1, cod. turismo, rinvia a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, o del ministro delegato, l'individuazione dei «requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per il rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». A dare attuazione alla citata disposizione è intervenuto (a distanza di anni) il d.m. n. 1432 del 2021, il quale, tuttavia, non fa alcun riferimento alla continuità ed esclusività dell'attività lavorativa prestata dal direttore tecnico dell'agenzia di viaggio.

Sempre in via preliminare, deve essere messo in evidenza che su questi ultimi requisiti si è anche espressa l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, con segnalazione del 2 febbraio 2017, n. AS1350 (Profili distorsivi della concorrenza nella disciplina delle agenzie di viaggio e dei direttori tecnici ivi operanti), la quale, prendendo atto della loro presenza nella quasi totalità delle discipline regionali, li ha ritenuti un fattore «di criticità in termini di tutela della concorrenza», evidenziando che «il divieto di esercizio di un'attività economica in più sedi o in più aree geografiche è stato espressamente qualificato come restrizione non ammissibile ai sensi dei decreti di liberalizzazione della riforma 2011 (articolo 34 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214)».

3.2. – Ciò premesso, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata.

Come ha chiarito questa Corte all'indomani della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la nozione di concorrenza, che «non può non riflettere quella operante a livello europeo» (affermazione, questa, costante e ribadita, anche di recente, nella sentenza n. 183 del 2024, punto 8.2. del *Considerato in diritto*), «comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza» (sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*).

La giurisprudenza costituzionale ha pure affermato che la tutela della concorrenza «non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese»; promozione che «si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del *Considerato in diritto*).

Pertanto, le regioni, quando adottano leggi che limitano o ostacolano il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione tra queste ultime, incidono direttamente sull'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

È questo il caso anche dell'impugnato art. 76, comma 4, il quale, nell'imporre al direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività, per una sola agenzia, introduce un limite all'attività lavorativa.

Limite, questo, che ha dei riflessi anche sulla competizione tra operatori economici del settore, ossia non solo sui singoli direttori tecnici, ma anche sulle agenzie, le quali vedono limitata la possibilità (*recte*: libertà) di rivolgersi a un più ampio numero di professionisti del settore.

La previsione del carattere continuativo ed esclusivo dell'attività lavorativa del direttore tecnico dell'agenzia di viaggio, pertanto, investe un «profilo» rientrante «nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.», si traduce in «una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato» (sentenza n. 265 del 2016, punto 4.3. del *Considerato in diritto*) ed è lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza.

3.3. – In conclusione, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con assorbimento delle restanti censure.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4, della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo);

2) – 27) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2025.

3.3.2. *Tutela della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni e delle comunicazioni elettroniche*

SENTENZA N. 450/2006 (PRES. FLICK; RED. QUARANTA)

Telecomunicazioni – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Installazione, localizzazione ed esercizio di stazioni radioelettriche, postazioni, reti di comunicazione elettronica e di altre strutture connesse – Attribuzione alla Giunta regionale della competenza a fissare la misura dei diritti di istruttoria o di ogni altro onere posto a carico degli operatori interessati all'ottenimento dell'approvazione dei progetti e delle varianti – Attribuzione alla Giunta regionale della competenza a fissare la misura degli oneri economici posti a carico degli operatori in relazione all'attività di consulenza svolta dall'ARPA nell'ambito dei procedimenti autorizzatori

Legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 4 novembre 2005, n. 25, recante «Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta) e abrogazione della legge regionale 21 agosto 2000, n. 31», artt. 6, comma 4, e 15

Costituzione, art. 117, terzo comma.

SENTENZA N. 350/2008 (PRES. FLICK; RED. DE SIERVO)

Telecomunicazioni – Norme della Regione Lombardia – Norme l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa – Introduzione di un autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei predetti centri – Previsione, da parte del legislatore regionale, di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività – Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività nei casi di inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia in sede fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge regionale – Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge regionale entro un anno da detta data

Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), intera legge e artt. 1, 4, 9, commi 1, lett. c), e 2 e 12

Costituzione, art. 117

SENTENZA N. 25/2009 (PRES. FLICK; RED. DE SIERVO)

Telecomunicazioni – Norme della Regione Veneto – Localizzazione dei centri di telefonia fissa ad ambiti territoriali previamente individuati dai comuni e subordinazione del loro insediamento alla previa adozione di specifiche disposizioni urbanistiche comunali

Legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*), art. 8

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 69/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. DE SIERVO)

Telecomunicazioni – Norme della Regione Veneto – Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa (*phone center*) – Obbligo di conseguire l'autorizzazione comunale anche per i titolari di centri di telefonia in sede fissa già attivi alla data di entrata in vigore della legge – Introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei predetti centri

Legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*), intero testo e art. 12

Costituzione, art. 117

SENTENZA N. 272/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. QUARANTA)

Telecomunicazioni – Norme della Regione Toscana – Impianti di radiocomunicazione – Imposizione ai richiedenti l'autorizzazione all'installazione o alla modifica degli impianti di telefonia mobile nonché ai titolari degli impianti fissi per la telefonia mobile e ai concessionari per radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi a carattere commerciale degli oneri relativi allo svolgimento dei controlli effettuati dall'ARPAT, rispettivamente, all'atto del rilascio dell'autorizzazione e nell'ambito delle sue funzioni di vigilanza e controllo

Legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione), artt. 7, comma 6, e 9, comma 6

Costituzione, art. 117, terzo comma

SENTENZA N. 47/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. CORAGGIO)

Telecomunicazioni – Norme della Regione Piemonte – Installazione o modifica di impianti per teleradiocomunicazioni – Oneri concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni – Imposizione a carico dei gestori o dei proprietari degli impianti nella misura determinata con provvedimenti della Giunta regionale

Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), art. 14

Costituzione, art. 117, primo comma

Considerato in diritto

1. – Il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale:

a) dell'intera legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 4 novembre 2005, n. 25, recante «Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e abrogazione della legge regionale 21 agosto 2000, n. 31», per violazione della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta);

b) degli articoli 5, 6, comma 4, 14, comma 1, e 15 della stessa legge regionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

[*omissis*]

5. – Prima di passare ad esaminare nel merito le censure formulate dal ricorrente nei confronti delle singole disposizioni contenute nella legge oggetto di impugnazione, è necessario chiarire che non è possibile individuare un unico ambito materiale in cui tali disposizioni rinviengano la loro legittimazione. Infatti, il settore relativo alla installazione, localizzazione ed esercizio di impianti di comunicazione elettronica investe contestualmente una pluralità di materie, disciplinate, per quanto attiene alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, sia negli statuti speciali, sia, in assenza di norme statutarie al riguardo, nelle disposizioni costituzionali contenute nel nuovo Titolo V ed operanti, a favore dei predetti enti, attraverso il meccanismo di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, avendo riguardo allo statuto speciale per la Valle d'Aosta, viene, innanzitutto, in rilievo la materia dell'urbanistica attribuita alla potestà legislativa primaria regionale (art. 2, lettera g), per tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività (sentenze n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003).

Tale materia, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non ha un ambito applicativo limitato alle sole «zone di particolare importanza turistica», afferendo quest'ultimo inciso, contenuto nella citata lettera g) dello stesso art. 2, esclusivamente ai «piani regolatori».

La Regione può, inoltre, rinvenire – mediante la clausola di equiparazione di cui al richiamato art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – il fondamento costituzionale della propria potestà legislativa anche nelle norme contenute nel nuovo Titolo V. A tal fine, rilevano essenzialmente le materie di competenza ripartita relative, da un lato, alla “tutela della salute”, per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico, e, dall'altro, all'“ordinamento della comunicazione”, per quanto riguarda gli aspetti connessi alla realizzazione degli impianti di comunicazione elettronica (sentenze n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003).

A ciò va aggiunto che la disciplina relativa agli impianti concernenti infrastrutture necessarie alle comunicazioni elettroniche ha punti di collegamento anche con la potestà legislativa esclusiva dello Stato, di tipo trasversale, in relazione alle materie della “tutela dell’ambiente” e della “tutela della concorrenza” (cfr. sentenza n. 336 del 2005).

6. – Alla luce delle osservazioni che precedono, ai fini dello scrutinio delle singole norme impugnate, occorre preliminarmente accertare quale sia lo specifico ambito materiale di eventuale legittimazione regionale e, in particolare, se lo stesso sia rinvenibile nello statuto speciale ovvero nelle norme contenute nel Titolo V della Costituzione. In quest’ultimo caso, la Regione, con riferimento alle materie di competenza ripartita, è tenuta a rispettare i principi fondamentali posti dallo Stato con la legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), e con il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

[*omissis*]

8. – Il ricorrente ha, altresì, impugnato l’art. 6, comma 4, della stessa legge regionale n. 25 del 2005, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale stabilisce con propria deliberazione la misura dei diritti di istruttoria o di ogni altro onere posto a carico degli operatori interessati ad ottenere l’approvazione dei progetti e delle varianti (di cui al precedente art. 5), in relazione all’attività di consulenza tecnica svolta dall’ARPA.

Ad avviso dello Stato, tale disposizione si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di cui all’art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, il quale vieta a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre «oneri o canoni» che non siano stabiliti dalla legge statale.

Il ricorrente ha formulato analoga censura nei confronti dell’art. 15 della legge n. 25 del 2005, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di stabilire gli oneri economici in relazione all’attività di consulenza tecnica svolta dall’ARPA nell’ambito dei procedimenti autorizzatori previsti dal Capo III della medesima legge.

8.1. – Le questioni sono fondate.

In via preliminare, deve essere precisato che – pur sussistendo, in relazione a taluni profili, un labile collegamento con la materia dell’urbanistica – le norme in esame non ricevono alcuna legittimazione da parte dello statuto speciale. L’ambito materiale prevalente cui le stesse afferiscono riguarda, infatti, in relazione all’oggetto regolamentato inerente all’attività svolta dall’ARPA, la “tutela della salute”, e in relazione, invece, alla finalità perseguita, la “tutela della concorrenza”.

Chiarito ciò, deve rilevarsi che questa Corte, con la sentenza n. 336 del 2005, ha già avuto modo di affermare che l’art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, richiamato dal ricorrente quale norma interposta, costituisce «espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli

operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre, a carico degli stessi, oneri o canoni. In mancanza di un tale principio, infatti, ciascuna Regione potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti. È evidente che la finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l’ingresso di nuovi soggetti nel settore».

Nel caso in esame, le norme impugnate sono in contrasto con la citata legislazione statale così come interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte.

La previsione, infatti, di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all’attività di consulenza tecnica svolta dall’ARPA – che è un ente strumentale della Regione stessa, ai sensi dell’art. 3 della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 4 settembre 1995, n. 41, (Istituzione dell’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente – A.R.P.A. – e creazione, nell’ambito dell’Unità sanitaria locale della Valle d’Aosta, del Dipartimento di prevenzione e dell’Unità operativa di microbiologia) – è suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale.

Né a legittimare le norme impugnate valgono le considerazioni svolte dalla difesa della Regione, la quale ha sostenuto che gli oneri in esame altro non sarebbero che corrispettivi per l’attività di consulenza svolta dall’ARPA in favore degli operatori di settore.

Invero, come risulta dall’analisi delle disposizioni impugnate e di quelle dalle stesse richiamate, non si tratta di una attività di consulenza liberamente richiesta dalle parti, bensì di una attività autoritativamente prevista. Il parere che deve rendere l’ARPA costituisce, infatti, un momento procedimentale obbligatorio (v. artt. 6, comma 1, 11, comma 3, 12, comma 1, 13, comma 2, e 14, comma 2); ciò che determina il carattere autoritativo ed impositivo della prestazione pecuniaria stessa.

Inoltre, le disposizioni censurate demandano alla Giunta regionale di stabilire la misura dei predetti oneri economici senza, però, prevedere alcun criterio di determinazione quantitativa degli stessi.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 6, comma 4, e 15 della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 4 novembre 2005, n. 25,

recante «Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta) e abrogazione della legge regionale 21 agosto 2000, n. 31»;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2006.

* * *

Sentenza n. 350/2008 (Pres. Flick; Red. De Siervo) ¹

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Sezione IV di Milano, con le ordinanze r.o. nn. 2, 15, 65, 66, 67, 100, 101, 102, 103 e 127 del 2008, adottate nel corso di altrettanti giudizi, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1; 4; 8, comma 1, lettere *e*), *f*), *b*) ed *i*), e comma 2; 9, comma 1, lettera *c*), e comma 2; e 12 della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), in riferimento agli articoli 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

2. – In tutti i giudizi *a quibus* i ricorrenti, titolari di centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 6 del 2006, hanno impugnato i provvedimenti delle rispettive amministrazioni comunali mediante i quali è stata disposta la cessazione dell'attività da loro svolta «per mancata conformazione ai nuovi requisiti (in prevalenza igienico-sanitari e di sicurezza dei locali) disposti dalla predetta legge regionale».

Nell'ambito di tali giudizi il rimettente ha eccepito l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali in attuazione delle quali sono stati adottati i provvedimenti impugnati.

In particolare, il TAR censura l'art. 1, «nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio»; l'art. 4, «che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività»; l'art. 8, nella parte in cui introduce – con immediata modifica dei regolamenti vigenti (comma 2) – i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, e, specificamente, la previsione: di un servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lettera *e*); di un servizio igienico

(¹) Nella sentenza n. 336 del 2005 (Pres. Capotosti; Red. Quaranta) la Corte ha esaminato questioni di legittimità riguardanti il d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), in particolare il Capo V del Titolo II, relativo alla rete di infrastrutture di comunicazione elettronica, rilevando che le norme impuginate attengono a una pluralità di materie rispetto alle quali la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni si atteggia variamente.

riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso esclusivo dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati; di un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lettera *f*); «uno spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo» (lettera *b*); la superficie minima (pari a 1 metro quadrato) per ogni postazione e la sua collocazione in modo da garantire un percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro, nonché la larghezza minima di 1,20 metri (lettera *i*).

Sono censurati, altresì, gli artt. 9, comma 1, lettera *c*), e comma 2, e 12, che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi, nel senso che la prescritta autorizzazione è revocata, senza possibilità di proroga, «quando il titolare non abbia adempiuto all'obbligo di porsi in regola con le vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché con le disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività come previsto dall'articolo 4, ovvero entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 12».

Tali disposizioni, ad avviso del rimettente, violerebbero l'art. 117 della Costituzione, in quanto, incidendo sulla materia (concorrente) dell'ordinamento delle comunicazioni, sarebbero incompatibili con il principio di proporzionalità, di derivazione comunitaria (art. 117, primo comma). Sarebbero, inoltre, lesive delle competenze esclusive del legislatore statale in ordine alla «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost., ed alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

Le disposizioni regionali violerebbero altresì l'art. 117, terzo comma, Cost. ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in ordine al regime autorizzatorio: principi desumibili dagli artt. 2, 3, 4 e 25 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Esse contrasterebbero, inoltre, con gli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal momento che l'introduzione, con efficacia retroattiva, di nuovi e più rigorosi requisiti strutturali e igienico-sanitari determinerebbe una illegittima disparità di trattamento tra i centri di telefonia già attivi (chiamati, in tempi brevi e con costi elevati, ad effettuare le necessarie opere di adeguamento) e quelli aperti successivamente all'entrata in vigore delle censurate disposizioni, con ripercussioni negative sulla libertà di iniziativa economica privata e sull'assetto concorrenziale del mercato.

Infine, ad avviso del TAR, le disposizioni in oggetto sarebbero incompatibili con l'art. 15 della Costituzione, introducendo misure idonee a nuocere alla libertà di comunicazione.

3. – 5. [*omissis*]

6. – Quanto al merito delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, il rimettente lamenta l'avvenuta configurazione, ad opera del legislatore lombardo, di «un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo» rispetto al sistema delineato in sede comunitaria e recepito con il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Al fine di appurare la fondatezza delle censure prospettate, appare necessario soffermare l'attenzione sull'inquadramento della disciplina legislativa regionale in oggetto nelle materie di cui all'art. 117 Cost.

L'art. 1 della legge regionale n. 6 del 2006 ascrive la disciplina dei centri in questione alla materia del commercio, come ribadito dal successivo art. 2, comma 2, lettera *a*), a mente del quale per “centro di telefonia in sede fissa” s'intende «qualsiasi struttura ove è svolta l'attività commerciale in via esclusiva di cessione al pubblico di servizi telefonici». Inoltre, la successiva lettera *b*) dello stesso art. 2, comma 2, considera quale “cessione al pubblico di servizi telefonici” «ogni attività commerciale che importi una connessione telefonica o telematica allo scopo di fornire servizi di telefonia vocale indipendentemente dalle tecnologie di commutazione utilizzate, da realizzarsi nei locali o sulle superfici aperti al pubblico e a tale scopo attrezzati, nonché l'attività di vendita di schede telefoniche». La difesa regionale, dal canto suo, ribadisce che «il nucleo essenziale dell'intervento legislativo regionale è da identificarsi nelle modalità di esercizio dell'attività commerciale».

Questa collocazione materiale è contestata dall'autorità rimettente che, al contrario, riconduce i centri di telefonia tra i “servizi di comunicazione elettronica” di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera *c*), della Direttiva n. 2002/21/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio istitutiva di un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica), ai sensi del quale sono tali «i servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva, ma ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti».

È opportuno premettere che la pluralità degli interessi incisi dalla legge può determinare, sul piano del riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, una convergenza di titoli competenziali su determinate aree materiali o su singoli oggetti. In situazioni del genere, questa Corte ha più volte chiarito che «occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita delle norme scrutinate, per ciò che esse dispongono (sentenze n. 450 e n. 411 del 2006), alla luce della *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime (sentenze n. 319 e n. 30 del 2005), così da identificare correttamente

e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 449 del 2006 e n. 285 del 2005)» (sentenza n. 165 del 2007; analogamente sentenza n. 430 del 2007).

Nel presente giudizio, questa Corte osserva che la legge regionale scrutinata ha come oggetto assolutamente caratterizzante la determinazione, per una particolare categoria di esercizi qualificati come "commerciali", di speciali requisiti necessari perché i Comuni possano rilasciare un'apposita autorizzazione ai nuovi, così come ai preesistenti, centri di telefonia. In assenza di questa autorizzazione, o in caso di revoca della medesima, è vietato «l'esercizio dell'attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa». Pacifica conferma di questa lettura della legge si trova nella prassi amministrativa, ad iniziare dalle circolari esplicative della legge censurata inviate dalla Regione ai Sindaci dei Comuni della Lombardia.

Ora, anche prescindendosi dalla integrale sovrapposizione della analitica disciplina legislativa alla potestà regolamentare ed amministrativa propria dei Comuni (profilo che, pur presentando aspetti problematici, non può essere scrutinato in questa sede, in quanto non oggetto di specifica e motivata doglianza), appare evidente che la legge regionale si riferisce ad una particolare attività prevista e disciplinata dal succitato Codice delle comunicazioni elettroniche come «servizio di comunicazione elettronica», il cui art. 1, comma 1, lettera gg), riproduce testualmente il già riportato art. 2, paragrafo 1, lettera c) della suddetta Direttiva comunitaria del 2002.

Al riguardo non è fondata la tesi difensiva regionale secondo cui non sarebbe applicabile la nozione di "servizi di comunicazione elettronica" in quanto i centri di telefonia «si limitano, svolgendo una funzione di "intermediari", a mettere a disposizione del pubblico personal computer o telefoni e usufruiscono a loro volta dei servizi di fornitura delle reti emanati dalle varie aziende».

In realtà, tale attività rientra specificamente nella nozione di servizio di comunicazione elettronica come definito dal Codice, in quanto, appunto, consistente nell'erogazione del servizio di trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, ovvero del servizio di telecomunicazione.

Peraltro, la *ratio* e la lettera di tutto il Codice sono nel senso di disciplinare l'intero arco delle comunicazioni elettroniche fino ai diritti di accesso ai mezzi da parte degli utenti. L'art. 25 del predetto Codice, che contempla – come si vedrà meglio successivamente – un'autorizzazione generale ed il relativo allegato n. 9 sono espliciti nel riferirsi anche ai fornitori al pubblico di «servizi di comunicazione elettronica».

In tal senso, d'altra parte, risulta orientata la pacifica prassi amministrativa in atto anche nella Regione Lombardia: i gestori dei centri di telefonia, infatti, per mezzo del modello di cui al succitato allegato n. 9, denunciano l'inizio attività all'ispettorato territoriale del Ministero delle Comunicazioni, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 25, comma 2, del predetto Codice.

Certamente, nell'attività posta in essere dai centri di telefonia sono rinve-

nibili alcuni degli elementi tipici degli esercizi commerciali, tant'è vero, ad esempio, che l'art. 6 della legge regionale in questione si occupa proprio degli orari e delle modalità di esercizio di tale attività (profili ascrivibili alla materia del "commercio": si vedano le sentenze n. 243 del 2005 e n. 76 del 1972). Tuttavia, trattasi di elementi accessori e strumentali rispetto all'oggetto qualificante l'attività svolta dai centri di telefonia in sede fissa, consistente nella erogazione di un servizio di comunicazione elettronica.

Nei centri di telefonia, invero, lo scambio di un servizio verso la corresponsione di un prezzo afferisce a beni ed esigenze fondamentali della persona e, nel contempo, della comunità, coinvolgendo interessi individuali (correlati alla comunicazione con altre persone) e generali (difesa e sicurezza dello Stato; protezione civile; salute pubblica; tutela dell'ambiente; riservatezza e protezione dei dati personali), diversamente da quanto accade nelle ordinarie attività commerciali di cui all'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59).

7. – Questa Corte, nella sentenza n. 336 del 2005, ha già riconosciuto come il Codice delle comunicazioni elettroniche, al fine di adeguarsi alla normativa comunitaria, in generale ha inteso perseguire «l'obiettivo della liberalizzazione e semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza».

Nella medesima sentenza si è anche affermato che le disposizioni del suddetto Codice intervengono in molteplici ambiti materiali, diversamente tra loro caratterizzati in relazione al riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni: sono, infatti, rinvenibili in questo settore titoli di competenza esclusiva statale («ordinamento civile», «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», «tutela della concorrenza»), e titoli di competenza legislativa ripartita («tutela della salute», «ordinamento della comunicazione», «governo del territorio»). Vengono, infine, in rilievo anche materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, quali, in particolare, l'«industria» ed il «commercio» (alle quali la pronuncia del 2005 non dava particolare rilievo, in quanto estranee agli ambiti allora presi in considerazione).

Non è invece pertinente, in questa sede, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto la disciplina regionale dei centri di telefonia non incide sulla «determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenza n. 168 del 2008; si vedano altresì le sentenze n. 50 del 2008; n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006).

Nel presente giudizio, per le ragioni illustrate sopra, viene in rilievo la disciplina dettata dal Codice delle comunicazioni elettroniche, e in particolare,

dall'art. 3, il quale espressamente fissa i principi generali del settore delle comunicazioni elettroniche.

In questa sede, di particolare rilievo appaiono le disposizioni del comma 1, che garantisce «i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche», nonché del comma 2, secondo cui «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera». È evidente che disposizioni del genere sono espressione della competenza esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», prima ancora di costituire principi fondamentali in tema di «ordinamento della comunicazione».

Ciò non toglie che lo stesso Codice, al comma 3 del medesimo art. 3, preveda anche la possibilità di porre «limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali». Limitazioni, tuttavia, che devono essere «poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione». Dal canto suo, il successivo art. 4 pone fra gli «obiettivi generali della disciplina di reti e servizi di comunicazione elettronica» la garanzia di un «accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità», nonché la promozione della «semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

8. – I principi generali del Codice trovano concretizzazione nella previsione di una «autorizzazione generale» che l'art. 25 del Codice richiede per lo svolgimento dell'attività di fornitura di servizi di comunicazione elettronica. Tale autorizzazione «consegue alla presentazione» al Ministero per le comunicazioni da parte degli interessati di una apposita dichiarazione «contenente l'intenzione di iniziare la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica, unitamente alle informazioni strettamente necessarie per consentire al Ministero di tenere un elenco aggiornato dei fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica» ed integrata da quanto appositamente richiesto dall'allegato n. 9 del Codice.

Coerente rispetto al principio di libertà nell'attività di fornitura ed all'obiettivo della massima semplificazione dei procedimenti è la circostanza che la dichiarazione costituisca denuncia di inizio attività, di modo che «l'impresa è abilitata ad iniziare la propria attività a decorrere dall'avvenuta presentazione della dichiarazione»; il Ministero può solo disporre, entro il termine di sessanta giorni, «se del caso, con provvedimento motivato da notificare agli interessati

entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività» laddove verifichi d'ufficio la mancanza dei requisiti richiesti (art. 25, comma 4).

Rispetto a questo «quadro normativo istituito dallo Stato membro» (si tratta della definizione di «autorizzazione generale» secondo l'art. 2, comma 2, lettera *a*, della Direttiva 7 marzo 2002, n.2002/20/CE), si pone in palese contrasto la censurata legge regionale. Essa, infatti, in nome della propria competenza legislativa in materia di commercio, pretende di disciplinare organicamente «l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa», prevedendo, all'art. 4, la necessità di uno speciale provvedimento autorizzatorio, diverso ed ulteriore rispetto a quello previsto dall'art. 25 del Codice che il Comune è chiamato a concedere o negare entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, e al cui rilascio è subordinato l'esercizio dell'attività.

Inoltre, il conseguimento del provvedimento autorizzatorio è subordinato dal citato art. 4 alla sussistenza di requisiti alquanto eterogenei («moralì» per i titolari ed i gestori – art. 3; di disponibilità dei locali – art. 4; di caratteristiche igienico-sanitarie, di presenza di sufficienti misure di sicurezza dei luoghi di lavoro e di prevenzione degli incendi – art. 8; di natura urbanistica – art. 7; ecc.), i quali si sovrappongono, largamente ed in diversi ambiti, ai requisiti previsti dal Codice e dalle leggi a cui questo rinvia e, soprattutto, contraddicono palesemente l'unicità del procedimento autorizzativo e le collegate esigenze di semplificazione e tempestività dei procedimenti.

Non vi è dubbio che il comma 1 dell'art. 25 del Codice (riproducendo quanto in generale determinato dal comma 3 dell'art. 3 del medesimo testo) prevede che la libertà nella fornitura di servizi di comunicazione elettronica possa essere limitata anche «da specifiche disposizioni» che siano «giustificate da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato e della sanità pubblica, compatibilmente con le esigenze della tutela dell'ambiente e della protezione civile». Tuttavia, queste disposizioni possono solo integrare la procedura autorizzativa prevista dall'art. 25 (d'altra parte, lo stesso allegato 9 al Codice prevede che il dichiarante, al momento della richiesta di autorizzazione, debba garantire anche il rispetto «delle condizioni che possono essere imposte alle imprese in virtù di altre normative non di settore») o temporaneamente ad essa sommarsi in casi di emergenza (si veda il primo comma dell'art. 7 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155, che fino al 31 dicembre 2008 prevede la necessità anche di una licenza del Questore).

Confligge, dunque, con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale la introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia; ferma restando la possibilità per i Comuni, tramite la loro

potestà regolamentare, e le Regioni, tramite la loro potestà legislativa, di disciplinare specifici profili incidenti anche su questo settore.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dei criteri di riparto delle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione, degli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e comma 2, e 12, della legge regionale n. 6 del 2006.

9. – Pur restando escluse dall'oggetto del giudizio le altre norme della legge della Regione Lombardia, non validamente impugnate, questa Corte rileva che la riscontrata illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e comma 2, e 12, non può che estendersi all'intera legge regionale n. 6 del 2006.

Invero, l'assetto normativo concepito dal legislatore lombardo s'irradia dalle suddette disposizioni che configurano l'autorizzazione ivi prevista quale nucleo essenziale del prescelto regime amministrativo. Tutti gli altri articoli della legge regionale censurata risultano avvinti da un inscindibile rapporto strumentale alle disposizioni dichiarate incostituzionali. E, pertanto, il vizio d'incostituzionalità si proietta sull'intera disciplina dei centri di telefonia, determinandone la complessiva caducazione ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e comma 2, e 12, della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa);

b) *dichiara*, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6 del 2006;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2008.

* * *

Sentenza n. 25/2009 (Pres. Flick; Red. De Siervo)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone*

center), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 41 della Costituzione.

Il ricorrente lamenta, innanzitutto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto la censurata disposizione, prevedendo la necessità della pianificazione del numero degli esercizi commerciali e della individuazione delle aree che possono essere destinate all'apertura di nuovi *phone center*, invaderebbe la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "tutela della concorrenza", introducendo nel sistema «un elemento di rigidità che si traduce in una programmazione quantitativa dell'offerta e nella imposizione di limiti quantitativi all'apertura di nuove strutture commerciali nella regione».

Il ricorrente denuncia, altresì, la violazione dell'art. 41 Cost., giacché, contingentando il mercato e limitando l'apertura di nuovi *phone center*, la denunciata disposizione inciderebbe negativamente sulla libertà di iniziativa economica privata.

La difesa della resistente contesta la suesposta questione, sostenendo che l'impugnato art. 8 sarebbe espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in quanto ispirata dall'esigenza di assicurare un adeguato livello di servizi per i consumatori, con particolare riferimento alla disponibilità di aree per parcheggi ed alla compatibilità con la viabilità urbana.

2. – Questa Corte, con la recente sentenza n. 350 del 2008, ha riconosciuto che l'attività svolta dai centri di telefonia in sede fissa è qualificabile, alla luce del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come fornitura al pubblico di servizi di comunicazione elettronica (si vedano in particolare l'art. 25 e l'Allegato n. 9 del decreto legislativo n. 259 del 2003). Con la succitata sentenza, questa Corte ha precisato che la competenza statale in tema di comunicazioni elettroniche non riguarda solo «la definizione delle tecnologie concernenti gli impianti che, unitariamente, costituiscono la rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica» (come asserisce la difesa regionale nel presente giudizio), ma l'intera serie delle infrastrutture relative alle reti ed i relativi servizi pubblici e privati che operano nel settore.

Più in generale, questa Corte ha affermato che «le disposizioni del suddetto Codice intervengono in molteplici ambiti materiali, diversamente tra loro caratterizzati in relazione al riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni: sono, infatti, rinvenibili in questo settore titoli di competenza esclusiva statale ("ordinamento civile", "coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", "tutela della concorrenza"), e titoli di competenza legislativa ripartita ("tutela della salute", "ordinamento della comunicazione", "governo del territorio"). Vengono, infine in rilievo anche materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, quali, in particolare, l'"industria" ed il "commercio")» (così le sentenze n. 350 del 2008 e n. 336 del 2005).

Inoltre, fin dalla sentenza n. 336 del 2005 questa Corte ha riconosciuto che il Codice delle comunicazioni elettroniche, al fine di adeguarsi alla normativa comunitaria, ha inteso perseguire «un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione (...) secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente ad investire l'intera area dei servizi pubblici».

Fra i principi fondamentali espressamente enunciati dall'art. 3 del Codice, in questa sede assumono particolare rilevanza quello secondo il quale sono garantiti «i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche», e quello secondo cui «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera». Ed è rilevante che, proprio a proposito di questi principi, la citata sentenza n. 350 del 2008 sottolinei come sia «evidente che disposizioni del genere sono espressione della competenza esclusiva dello Stato in tema di "tutela della concorrenza" e di "ordinamento civile", prima ancora di costituire principi fondamentali in tema di "ordinamento della comunicazione"».

Coerentemente con questo assetto, l'art. 25 del Codice prevede che i fornitori di servizi di comunicazione elettronica debbano semplicemente ottenere una autorizzazione generale da parte del Ministero delle comunicazioni, secondo il modello della denuncia di inizio attività. L'impresa pertanto è abilitata ad iniziare immediatamente la propria attività, salva la possibilità per il Ministero, che verifica l'esistenza dei presupposti e requisiti richiesti, di vietare motivatamente la prosecuzione dell'attività entro il termine perentorio di sessanta giorni.

Senza dubbio il legislatore, sia statale che regionale, è legittimato a porre limiti alle attività in oggetto: il terzo comma dello stesso art. 3 del Codice contempla «limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione». Appare, inoltre, evidente che possono essere fissati anche ulteriori limiti come quelli – tra gli altri – connessi al regime giuridico dei beni ovvero a normative attinenti al governo del territorio. Trattasi, infatti, di limiti diversi da quelli espressi dalla specifica legislazione sulle comunicazioni elettroniche e dei quali lo stesso legislatore statale tiene conto richiedendo, ai fini dello svolgimento dell'attività, il necessario «rispetto delle condizioni che possono essere imposte alle imprese in virtù di altre normative non di settore» (così il succitato Allegato n. 9).

3. – La questione è fondata.

Il censurato art. 8 reca esclusivamente disposizioni di tipo urbanistico in relazione ai centri di telefonia in sede fissa.

Questa Corte ha riconosciuto la legittimità di discipline regionali adottate

nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», pur in presenza di normative poste dal legislatore statale in tema di protezione dall'inquinamento elettromagnetico e nello stesso Codice delle comunicazioni elettroniche (per tutte si vedano le sentenze n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003). Il legittimo esercizio della potestà legislativa regionale in questi ambiti è stato, peraltro, subordinato alla condizione che «i criteri localizzativi e gli *standard* urbanistici non siano tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti medesimi» (così la sentenza n. 307 del 2003) o che l'esercizio del potere urbanistico non contraddica «l'unicità del procedimento autorizzativo e le collegate esigenze di semplificazione e di tempestività dei procedimenti» (così la sentenza n. 350 del 2008).

Inoltre, l'art. 4, comma 1, lettera c), del Codice delle comunicazioni elettroniche dispone che «la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica» debba salvaguardare il diritto di «libertà di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità».

La censurata disposizione, nel circoscrivere la localizzazione dei soli centri di telefonia fissa ad ambiti territoriali preventivamente individuati e, soprattutto, nel subordinare l'apertura dei nuovi esercizi alla previa adozione di una specifica normativa urbanistica, risulta quindi eccessiva. In particolare, la previsione della necessità che tale specifica disciplina sia compatibile con le altre funzioni urbane e con la viabilità di accesso, nonché la richiesta di disponibilità di parcheggi appaiono più consone a grandi esercizi commerciali che comportino un rilevante afflusso di veicoli e persone, piuttosto che ai centri di telefonia fissa, di norma di dimensioni ridotti e con un accesso di persone limitato.

È evidente che tale disciplina urbanistica, non giustificata in relazione alla natura e alle caratteristiche dell'attività in questione, influenza direttamente l'accesso degli operatori economici ad un determinato mercato e pone barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra soggetti imprenditoriali.

L'impugnato art. 8 determina, dunque, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della comunicazione come disciplinato dal legislatore statale, invadendo una competenza spettante a quest'ultimo, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (v., tra le altre, le sentenze n. 63, n. 51 e n. 1 del 2008; n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007; n. 80 del 2006; n. 272 e n. 14 del 2004).

Né può negarsi che subordinare «in ogni caso» l'insediamento dei centri di telefonia in sede fissa alle speciali scelte urbanistiche di cui al censurato art. 8 comporti una palese contraddizione con le esigenze di semplificazione rese evidenti dalla disciplina del procedimento dettata dall'art. 25 del predetto Codice. Questo contrasto è reso tanto più evidente dalla prescrizione, al terzo comma dell'art. 8, che, in attesa delle speciali nuove disposizioni urbanistiche

dei Comuni, si abbia un periodo di sospensione nell'apertura di nuovi centri di telefonia (seppure non oltre la fine del 2009).

Deve pertanto essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2009.

* * *

Sentenza n. 69/2010 (Pres. Amirante; Red. De Siervo)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con le ordinanze iscritte al r.o. nn. 106 e 132 del 2009, adottate nel corso di altrettanti giudizi, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, nonché del combinato disposto di cui agli articoli 12, comma 4, e 2, comma 2, lettera *e*), della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*), in riferimento agli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione.

2. – I giudizi *a quibus* sono stati instaurati su iniziativa di alcuni gestori di centri di telefonia in sede fissa, già attivi alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 32 del 2007, i quali hanno impugnato atti amministrativi fondati sulla censurata disciplina e destinati ad incidere, in senso ostativo, sullo svolgimento delle rispettive attività.

3. – Il rimettente censura, innanzitutto, l'art. 12 della legge regionale in oggetto, nella parte in cui prescrive l'obbligo di conseguire l'autorizzazione comunale, nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli 3, 4 e 9 della stessa legge, anche per i titolari di centri di telefonia in sede fissa che già esercitano attività di cessione al pubblico di servizi telefonici alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale. La censurata disposizione violerebbe l'art. 117 Cost., in relazione al riparto delle competenze di Stato e Regioni, essendo incompatibile con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale l'introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedi-

mento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività di telefonia in sede fissa (come statuito da questa Corte nella sentenza n. 350 del 2008).

Il rimettente censura, altresì, il combinato disposto di cui agli artt. 12, comma 4, e 2, comma 2, lettera *e*), della legge regionale in parola, in forza del quale è vietato, a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge regionale, lo svolgimento di attività commerciali non accessorie a quella di telefonia, tra le quali quella di trasferimento di denaro all'estero (c.d. *money transfer*). Il censurato combinato disposto violerebbe gli artt. 3 e 41 Cost., avendo introdotto una discriminazione idonea a tradursi in una restrizione ingiustificata al principio costituzionale di libera iniziativa economica, nonché gli artt. 3 e 97 Cost., trattandosi di disciplina irragionevolmente retroattiva idonea a frustrare le aspettative dei titolari e dei gestori dei centri di telefonia in sede fissa già attivi, di poter svolgere, e continuare a svolgere, anche altre attività e non solo le attività accessorie alla telefonia.

[*omissis*]

6. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge regionale n. 32 del 2007 è fondata.

6.1. – L'impugnata disposizione pone a carico dei titolari dei centri di telefonia in sede fissa, i quali già esercitano attività di cessione al pubblico di servizi telefonici alla data di entrata in vigore della legge regionale in oggetto, l'obbligo di munirsi dell'autorizzazione di cui all'art. 4 della stessa legge. Questo obbligo è corredato dall'accessoria prescrizione relativa all'adeguamento ai requisiti di cui agli artt. 4, comma 3, e 9 della medesima legge regionale.

Inoltre il quarto comma del medesimo art. 12 inibisce ai centri di telefonia già attivi «dalla data di entrata in vigore della presente legge, ogni attività diversa» da quella inerente ai servizi telefonici o riferita «a servizi e prodotti strettamente connessi alla cessione al pubblico di servizi di telefonia». Nei casi oggetto dei processi *a quibus* rileva, in particolare, lo svolgimento di attività di intermediazione finanziaria, peraltro soggetta ad una stringente serie di apposite autorizzazioni e controlli, secondo quanto prevede la legislazione statale in materia.

In caso di svolgimento dell'attività relativa ai centri di telefonia in sede fissa «senza la prescritta autorizzazione», il successivo art. 11, comma 2, della legge n. 32 del 2007 dispone la chiusura del centro di telefonia, oltre a comminare una sanzione amministrativa pecuniaria.

La previsione da parte del legislatore veneto di una specifica autorizzazione, ulteriore rispetto alla denuncia di inizio attività di cui all'art. 25 del Codice delle comunicazioni elettroniche, accomuna la disciplina in oggetto alla normativa dettata dalla Regione Lombardia con la legge 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), dichiarata incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 350 del 2008.

In tale pronuncia, alla luce del principio di libertà nell'attività di fornitura dei servizi qui considerati e del principio della massima semplificazione dei

procedimenti, consacrati a livello comunitario e ribaditi nella legislazione nazionale con il Codice delle comunicazioni elettroniche, questa Corte ha giudicato costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e 12 della legge della Regione Lombardia n. 6 del 2006 «in quanto la introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia» risulta in contrasto «con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale».

In quella occasione si era – tra l'altro – notato che l'eventuale esistenza di ulteriori esigenze relative a queste attività e definite dallo Stato, dalle Regioni o dagli enti locali sulla base delle loro rispettive competenze «possono solo integrare la procedura autorizzativa prevista dall'art. 25 del Codice [...] o temporaneamente ad essa sommarsi in casi di emergenza» (ci si riferiva alla speciale normativa, di cui all'art. 7 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, che tuttora – ai sensi del primo comma dell'art. 3 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 144 – prevede la necessità di una apposita licenza del Questore per il gestore di un centro telefonico).

La disposizione qui scrutinata sostanzialmente ricalca la disciplina dettata dal legislatore lombardo e dichiarata costituzionalmente illegittima con la evocata pronuncia.

In entrambe le leggi regionali, infatti, l'obbligo di autorizzazione grava anche sui titolari di centri di telefonia in sede fissa già attivi. Tra le due discipline vi è, inoltre, piena corrispondenza quanto ai profili soggettivi, ai requisiti formali e sostanziali, alla validità temporale dell'autorizzazione.

La motivazione, già addotta da questa Corte a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale della omologa disposizione legislativa lombarda, vale anche nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dei criteri di riparto delle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 12 della legge regionale n. 32 del 2007.

7. – Con la sentenza n. 350 del 2008, questa Corte non si è limitata a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle sole previsioni relative all'autorizzazione comunale.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 6 del 2006: «invero, l'assetto normativo concepito dal legislatore lombardo s'irradia dalle suddette disposizioni che configurano l'autorizzazione ivi prevista quale nucleo essenziale del prescelto regime amministrativo. Tutti gli altri articoli della legge regionale censurata risultano avvinti da un inscindibile rapporto strumentale alle disposizioni dichiarate incostituzionali».

Anche la disciplina adottata dal legislatore veneto in tema di centri di

telefonia in sede fissa si sviluppa a partire dalla previsione dell'autorizzazione comunale quale nucleo essenziale dell'intero impianto normativo.

La fissazione di requisiti morali e igienico-sanitari, l'introduzione di un registro dei centri di telefonia in sede fissa, la disciplina degli orari e delle modalità di esercizio, le prescrizioni urbanistiche (già dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 25 del 2009), la configurazione di misure interdittive, i meccanismi di vigilanza, la previsione di sanzioni e, da ultimo, la definizione di un apposito regime transitorio, sono tutti elementi rinvenibili (con solo marginali differenze) in entrambe le leggi regionali in parola, che operano in via accessoria e strumentale rispetto al fulcro dell'intera disciplina, vale a dire il regime autorizzatorio cui è subordinato lo svolgimento dell'attività di telefonia in sede fissa.

Per questo motivo, le ragioni che a suo tempo indussero questa Corte a caducare l'intero testo della legge della Regione Lombardia n. 6 del 2006, debbono essere confermate e ribadite nel presente giudizio, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni vigenti della legge della Regione Veneto n. 32 del 2007, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – phone center);

b) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni della legge della Regione Veneto n. 32 del 2007.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

* * *

Sentenza n. 272/2010 (Pres. Amirante; Red. Quaranta)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale ordinario di Pisa ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 117, commi primo e terzo, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli articoli 6, «comma 6», 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione) e dell'art. 19 del Regolamento del Comune di Pisa per l'installazione, il monitoraggio e la localizzazione degli impianti di telefonia

mobile, approvato con delibera del Consiglio comunale del 2 dicembre 2003, n. 104.

1.1. – In particolare, il giudice *a quo* assume che gli atti normativi in contestazione sarebbero costituzionalmente illegittimi nello stabilire che gli oneri relativi all'effettuazione di verifiche e controlli degli impianti radio base della telefonia mobile, esistenti sul territorio della Regione Toscana (e in particolare nel Comune di Pisa), siano posti a carico dei titolari di detti impianti.

Tali atti derogherebbero agli artt. 4 e 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), atteso che, in particolare, il secondo dei citati articoli stabilisce che le «pubbliche amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri e canoni che non siano stabiliti per legge». In tal modo la disciplina regionale in contestazione (della quale il Regolamento comunale censurato costituirebbe pedissequa attuazione), «imponendo per le attività inerenti al proprio territorio oneri e costi non previsti da altre Regioni, relativamente alle verifiche e controlli degli impianti radio-base», determinerebbe «una disparità di trattamento tra operatori economici la cui attività è distribuita sul territorio nazionale», donde la violazione dell'art. 3 Cost.

Sarebbero, inoltre, violati i commi primo e terzo dell'art. 117 Cost.

Per un verso, infatti, l'imposizione di oneri e costi non contemplati in altre Regioni darebbe luogo ad «un'alterazione del sistema concorrenziale del mercato nazionale, in violazione della normativa comunitaria», la quale, tra l'altro, prescrive «che le procedure previste per la concessione del diritto di installare le predette infrastrutture di comunicazione elettronica debbano essere tempestive, non discriminatorie e trasparenti, onde assicurare che vengano le condizioni necessarie per una concorrenza leale ed effettiva» (in tal senso dispone il ventiduesimo «considerando» della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, n. 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica).

Per altro verso, la disciplina normativa in esame, nell'introdurre una «deroga all'art. 93» del d.lgs. n. 259 del 2003, si porrebbe in contrasto «con la menzionata norma statale che esprime un principio fondamentale cui le Regioni, nella materie di legislazione concorrente, non possono derogare».

[*omissis*]

3. – La questione relativa agli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge regionale in esame, oltre ad essere ammissibile, è anche fondata.

3.1. – *In limine*, deve essere disattesa l'eccezione sollevata dalla difesa della parte privata, intervenuta nel presente giudizio, secondo cui le norme censurate dovrebbero ritenersi abrogate tacitamente per sopravvenuta incompatibilità con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003.

Sul punto è necessario premettere che il «controllo sull'attuale vigenza di una norma giuridica spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni

possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma» (sentenza n. 222 del 2007).

Nel caso di specie, tuttavia, il Tribunale remittente, nel negare che ricorrano le condizioni per «una lettura costituzionalmente orientata delle norme in discussione», ha, di fatto, implicitamente escluso la possibilità – suggerita dalla difesa della parte privata – di risolvere il contrasto tra le disposizioni regionali e la citata norma statale in applicazione dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica), cioè ritenendo abrogate le prime per sopravvenuta e diretta incompatibilità con la seconda.

Anche nel caso in esame, quindi, come in quello in cui il giudice *a quo* escluda espressamente, con affermazione non palesemente infondata, la ricorrenza di un fenomeno abrogativo, questa Corte non può che rilevare come «ragioni essenziali di certezza del diritto» impongano, di fronte a un contrasto tra le disposizioni di legge regionale censurate e una successiva norma di principio statale, di «dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio» (sentenza n. 153 del 1995).

3.2. – Tanto premesso, deve osservarsi che gli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000 violano l'art. 117, terzo comma, Cost.

Sul punto, occorre rilevare, innanzitutto, che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 «espressione di un principio fondamentale» della materia dell'ordinamento delle comunicazioni, «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sentenza n. 336 del 2005, in particolare, punto 15.1. del *Considerato in diritto*). Su queste basi si è, dunque, precisato che, in «mancanza di un tale principio», ogni singola Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti». In forza di tali rilievi, pertanto, questa Corte è pervenuta alla conclusione che «la finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, *sub* specie di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (ancora sentenza n. 336 del 2005, punto 15.1. del *Considerato in diritto*).

Tali principi sono stati, inoltre, puntualizzati da questa Corte con la sentenza n. 450 del 2006, che si è pronunciata sulla legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., proprio in ragione dell'ipotizzato contrasto con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, degli artt. 6, comma 4, e 15 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 4 novembre 2005, n. 25, recante «Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni.

Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e abrogazione della legge regionale 21 agosto 2000, n. 31».

In particolare, con tale sentenza si è affermato come la previsione da parte del legislatore regionale «di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA», sia «suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale» (cioè proprio quello desumibile dall'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003), con la conseguenza della illegittimità costituzionale della censurata disciplina valdostana.

Nella medesima sentenza è stato anche disatteso l'argomento svolto in quella sede dalla difesa regionale (secondo cui «gli oneri in esame altro non sarebbero che corrispettivi per l'attività di consulenza svolta dall'ARPA in favore degli operatori di settore»), osservandosi che l'ARPA non svolge «una attività di consulenza liberamente richiesta dalle parti, bensì una attività autoritativamente prevista», ponendosi, difatti, il parere reso da tale ente come «un momento procedimentale obbligatorio», tale da far emergere «il carattere autoritativo ed impositivo della prestazione pecuniaria stessa».

3.3. – Orbene, le suddette considerazioni valgono anche per gli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000 ora in esame.

In relazione, infatti, alla prima delle citate norme (che – come si è detto – pone «a carico dei richiedenti l'autorizzazione» all'installazione od alla modifica degli impianti di telefonia mobile gli «oneri relativi allo svolgimento dei controlli effettuati dall'ARPAT all'atto del rilascio dell'autorizzazione»), la sentenza n. 450 del 2006 di questa Corte assume valore di precedente specifico, giacché anche le disposizioni allora dichiarate costituzionalmente illegittime riguardavano proprio le spese per l'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA nell'ambito dei procedimenti autorizzatori.

Ad analoga conclusione si deve pervenire anche per l'art. 9, comma 6, della stessa legge regionale, che pone a carico «dei titolari degli impianti fissi per la telefonia mobile, nonché dei concessionari per radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi a carattere commerciale» gli oneri relativi all'effettuazione dei controlli, compiuti dall'ARPAT nell'ambito delle sue funzioni «di vigilanza e controllo».

A favore di tale esito dello scrutinio di costituzionalità depone, innanzitutto, la formulazione letterale dell'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, che stabilisce un divieto di imposizione di oneri e canoni «per l'impianto di reti» e «per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica»; formula che, nel suo carattere generico, include anche la fattispecie contemplata dal predetto art. 9, comma 6 (e non soltanto quella di cui al precedente art. 7, comma 6), della legge regionale in esame.

Inoltre, se lo scopo del citato art. 93 è quello di impedire che le Regioni possano «liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio» e, dunque, di scongiurare il rischio «di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti», deve rilevarsi come tale esigenza si ponga, nello stesso modo, per tutti gli obblighi pecuniari, siano essi imposti in occasione del rilascio dell'autorizzazione ovvero previsti per interventi di vigilanza e di controllo che si rendano necessari nel corso dello svolgimento del servizio e che, dunque, siano inerenti al rapporto instauratosi con l'amministrazione proprio in forza dell'originario titolo autorizzativo.

Né, infine, può sottacersi la circostanza – messa in luce dalla parte privata intervenuta nel presente giudizio – secondo cui gli oneri di cui al citato art. 9, comma 6, si presentano del tutto «imprevedibili, in quanto non predeterminati, non conosciuti e non quantificabili in anticipo dai gestori di telefonia al momento dell'attivazione degli impianti», non avendo provveduto, nella specie, la Giunta regionale ad individuare «tutte le modalità tecniche e procedurali per lo svolgimento dei controlli» in questione.

Tale circostanza evidenzia, vieppiù, l'illegittimità costituzionale della norma suddetta, come si evince, d'altronde, anche dalla citata sentenza n. 450 del 2006.

Difatti, alla necessità di pervenire ad una pronuncia caducatoria delle norme regionali valdostane, sopra meglio identificate, non è stata estranea la considerazione che esse demandavano «alla Giunta regionale di stabilire la misura dei predetti oneri economici senza, però, prevedere alcun criterio di determinazione quantitativa degli stessi».

4. – Neppure, d'altra parte, ad escludere la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge regionale censurata, possono valere i rilievi svolti dalla difesa della Regione Toscana.

4.1. – Essa, innanzitutto, deduce che «la legittima imposizione di oneri per i controlli» sarebbe «prevista anche dal d.lgs. n. 259 del 2003». Ai sensi, infatti, dell'art. 107, comma 6, alla dichiarazione dell'interessato, finalizzata al rilascio dell'autorizzazione, devono essere allegati, tra gli altri, «gli attestati dell'avvenuto versamento del contributo a titolo di rimborso delle spese riguardanti l'attività di vigilanza e controllo relativo al primo anno da cui decorre l'autorizzazione generale»; analogamente, l'art. 185, comma 1, lettera b), del medesimo decreto legislativo, pone a carico dei titolari delle gestioni radioelettriche su navi un «contributo annuo per verifiche e controlli».

Nondimeno, tale circostanza non comporta – come ipotizzato dalla difesa regionale, in particolare nel corso della discussione in udienza – alcuna antinomia con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003.

Quest'ultima norma, infatti, non esclude in assoluto la possibilità di imposizione di oneri o canoni per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, prescrivendo che essi debbano essere, in ogni caso, stabiliti per atto legislativo, e dunque anche con lo stesso d.lgs. n. 259 del 2003.

4.2. – La difesa regionale, inoltre, nell'evidenziare che «il controllo delle emissioni elettromagnetiche è un'attività che attiene alla tutela della salute, materia di competenza concorrente» e che lo stesso decreto legislativo n. 259 del 2003 fa salvo il rispetto della normativa in materia di tutela dell'ambiente e della salute, ritiene di individuare, nella stessa legislazione statale, un principio in forza del quale le Regioni avrebbero libertà di disciplinare anche il profilo attinente alla ripartizione degli oneri economici conseguenti ai controlli effettuati per finalità di tutela della salubrità ambientale. In particolare, sono citati, sul punto, l'art. 33 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché gli artt. 11, comma 3, e 18 del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

Nello svolgere simili rilievi, tuttavia, la difesa regionale non tiene conto della circostanza che, per le comunicazioni elettroniche, il disposto dell'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 si pone come *lex specialis* non suscettibile di deroga, dettando una disciplina che esclude, per gli operatori di quel settore, l'imposizione di oneri e canoni che non siano previsti dalla legge statale.

4.3. – L'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni regionali non può essere, infatti, neppure esclusa in base al rilievo che il citato art. 93 si limiterebbe a sancire una riserva di legge per così dire "generica"; ciò che, pertanto, non precluderebbe un intervento delle Regioni, purché esso sia disposto con atto legislativo.

Sul punto è sufficiente osservare che la citata disposizione ha inteso riferirsi, con tutta evidenza, alla sola legge statale.

È quanto si desume, in primo luogo, dalla circostanza che il richiamo alla legge, contenuto in una norma dello Stato, deve essere interpretato – in assenza di ulteriori specificazioni – come rinvio ad una fonte legislativa comunque di provenienza statale.

In secondo luogo, l'accoglimento dell'opzione ermeneutica suggerita dalla difesa regionale avrebbe come effetto di contraddire la stessa *ratio legis*, come individuata da questa Corte nella già citata sentenza n. 336 del 2005, e cioè evitare che ogni Regione possa «liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti».

5. – Sulla scorta delle considerazioni che precedono deve, dunque, pervenirsi alla declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente assorbimento delle altre censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

* * *

Sentenza n. 47/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Coraggio)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 14 dicembre 2012, il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), il quale prevede che «1. I gestori o i proprietari degli impianti provvedono agli oneri derivanti dal compimento delle attività tecniche ed amministrative di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *d*), limitatamente agli impianti per teleradiocomunicazioni e concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni. I gestori o i proprietari degli impianti versano le relative somme al comune e alla provincia competente, nella misura rispettivamente dell'ottanta e del venti per cento, secondo gli importi fissati nell'atto di cui all'articolo 5, comma 2. 2. I comuni concorrono agli oneri derivanti dall'attività di controllo esercitata dall'ARPA in misura non inferiore al quaranta per cento. 3. Con deliberazione della Giunta regionale è determinata l'eventuale variazione, d'intesa con la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, della misura di cui al comma 1. 4. Gli oneri a carico degli esercenti elettrici sono quelli previsti dai provvedimenti adottati dalla Giunta regionale».

Ad avviso del tribunale rimettente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in quanto, imponendo il pagamento di spese per attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione e modifica di impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione non previste da legge statale, si porrebbe in contrasto con l'art. 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), espressione di un principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione», il quale prevede che «Le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

2. – La questione è fondata.

La Corte, con la sentenza n. 336 del 2005, ha affermato che il citato articolo 93 è «espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni». In mancanza di un tale principio, ogni Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti». Per queste ragioni «finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l’ingresso di nuovi soggetti nel settore».

2.1. – La natura di principio fondamentale dell’art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche è stata più volte ribadita, tra l’altro con le sentenze n. 450 del 2006 e n. 272 del 2010, con le quali la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di norme regionali dal contenuto analogo a quello del censurato art. 14.

Nella prima delle sentenze citate, in particolare, la Corte ha affermato che «La previsione [...] di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all’attività di consulenza tecnica svolta dall’ARPA [...] è suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale».

Con la sentenza n. 272 del 2010, poi, la Corte, con riferimento alla censura relativa all’art. 7, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione), che riguarda – come nel caso in esame – gli oneri istruttori, ha poi precisato che «la sentenza n. 450 del 2006 di questa Corte assume valore di precedente specifico, giacché anche le disposizioni allora dichiarate costituzionalmente illegittime riguardavano proprio le spese per l’attività di consulenza tecnica svolta dall’ARPA nell’ambito dei procedimenti autorizzatori».

2.2. – Alla stregua di tali considerazioni, deve dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004, in riferimento all’art. 117, primo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2015.

3.3.3. *Tutela della concorrenza nel settore dei servizi di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea; noleggio con conducente*

SENTENZA N. 264/2013 (PRES. SILVESTRI; RED. GROSSI)

Trasporto pubblico – Norme della Regione Molise – Trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti – Requisiti richiesti per l'iscrizione – Residenza in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno e sede legale dell'impresa nel territorio regionale – Discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione

Legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21), art. 6, comma 1, lett. *b*)

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49

SENTENZA N. 30/2016 (PRES. CARTABIA; RED. DE PRETIS)

Trasporto pubblico – Norme della Regione Piemonte – Trasporto viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente – Incrementi del parco autobus – Previsione che successivamente al rilascio dell'autorizzazione siano effettuati solo con autobus nuovi

Legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), art. 12, comma 3

Costituzione, artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 265/2016 (PRES. GROSSI; RED. CARTABIA)

Trasporto pubblico – Norme della Regione Piemonte – Servizio di trasporto di persone con autoveicolo su chiamata – Possibilità di esercizio esclusivamente da parte dei soggetti abilitati a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente – Applicabilità di sanzioni amministrative nei confronti di altri esercenti

Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», art. 1

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 5/2019 (PRES. LATTANZI; RED. DE PRETIS)

Trasporto pubblico – Norme della Regione Piemonte – Trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente – Divieto alle imprese autorizzate di utilizzare veicoli di età superiore a quindici anni con percorrenza di un milione di chilometri e obbligo di cancellarli dagli elenchi di quelli autorizzati – Introduzione di un requisito di efficienza tecnica non previsto dalla legislazione statale in materia di sicurezza del trasporto

Legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), art. 12, commi 1 e 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 56/2020 (PRES. CARTABIA; RED. DE PRETIS)

Trasporto pubblico – Trasporto locale non di linea (in particolare, noleggio con conducente: NCC) – Obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse

Trasporto pubblico – Trasporto locale non di linea (in particolare, noleggio con conducente: NCC) – Deroche all’obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse

Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-*bis*, commi 1, lett. *e*) e *f*), e 9.

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 129/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. DE PRETIS)

Trasporto – Norme della Regione Puglia – Attività di noleggio di autobus con conducente – Esercizio del servizio mediante una stabile organizzazione nella Regione Puglia, da parte di imprese in possesso di autorizzazione rilasciata in un’altra Regione o da un altro Stato dell’Unione europea – Obbligo di presentare allo sportello unico delle attività produttive (SUAP) comunale apposita segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», art. 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 112/2022 (PRES. AMATO; RED. DE PRETIS)

Trasporto – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Autoservizi pubblici non di linea – Trasferimento delle licenze per taxi e autorizzazioni per NCC anche prima del limite quinquennale dal rilascio

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), art. 5

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 8/2024 (PRES. BARBERA; RED. ANTONINI)

Trasporto pubblico – Servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione Puglia – Esame di idoneità all’esercizio del relativo servizio – Requisiti di ammissione – Assenza di carichi pendenti

Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), art. 8, comma 3

Costituzione, artt. 3, primo comma (ragionevolezza e proporzionalità), e 41, primo comma

SENTENZA N. 137/2024 (PRES. BARBERA; RED. ANTONINI)

Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese

Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-*bis*, comma 6

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza e proporzionalità), 41, commi primo e secondo, e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49

SENTENZA N. 183/2024 (PRES. BARBERA; RED. SCIARRONE ALIBRANDI)

Trasporto pubblico – Servizi pubblici non di linea – Legge della Regione Umbria – Iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a tali servizi – Requisiti – Residenza in uno dei comuni della Regione

Legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), art. 6, comma 1, lett. *i*)

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza e proporzionalità) e 117, commi primo, nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001 (tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale), e secondo, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 206/2024 (PRES. AMOROSO; RED. ANTONINI)

Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione Calabria – Individuazione diretta del beneficiario delle autorizzazioni (Ferrovie della Calabria srl), nel numero massimo di 200, previa verifica dei requisiti

Legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)», art. 1, commi 1 e 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 62/2025 (PRES. AMOROSO; RED. SCIARRONE ALIBRANDI)

Impresa e imprenditore – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione Calabria – Divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di NCC di ambulanza per il trasporto di pazienti non urgente e programmabile, in assenza di motivi di interesse generale

Legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), art. 7, comma 4, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lett. *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)»

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21). La disposizione censurata – tra gli altri requisiti richiesti per l'iscrizione all'istituto ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea – prevede, alla lettera *b*), che i soggetti che aspirino all'iscrizione medesima debbano «essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Secondo il ricorrente, la norma si pone in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, per violazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta restrizioni (se non alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini) alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, ed estende tale divieto anche alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. Per il Governo, infatti, la previsione censurata limita la libertà di stabilimento, determinando una discriminazione “indiretta” dei cittadini dell'Unione europea, così come dei cittadini italiani residenti in altre Regioni, con l'effetto di favorire i cittadini della Regione Molise, i quali verosimilmente dispongono più facilmente del requisito.

2. – La questione è fondata.

2.1. – La legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) – definiti gli autoservizi pubblici non di linea come «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (art. 1, comma 1) –, stabilisce che «Costituiscono autoservizi pubblici non di linea: *a*) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozetta, natante e veicoli a trazione animale; *b*) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozetta, natante e veicoli a trazione animale» (art. 1, comma 2).

Ciò specificato, l'art. 6 della medesima legge prevede, in particolare, che «Presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è istituito il ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea» (comma 1); che «Il ruolo è istituito dalle regioni entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine le regioni costituiscono le commissioni di cui al comma 3 e definiscono i criteri per

l'ammissione nel ruolo» (comma 4); e che «L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente» (comma 5).

In espressa attuazione di tali disposizioni statali, la Regione Molise ha emanato la legge reg. n. 25 del 2012, con la quale – istituito «il “ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea” presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura» (art. 4, comma 1); e ribadito che «L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni finalizzate all'esercizio di attività di servizio pubblico di trasporto non di linea di cui all'articolo 1 della legge n. 21/1992» (art. 4, comma 5) – individua e regola i requisiti per detta iscrizione (art. 6). E, proprio in riferimento ad essi, la norma censurata prevede che «I soggetti che intendono iscriversi nel ruolo di cui all'articolo 4 devono essere in possesso dei seguenti requisiti: [...] b) essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

2.2. – Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale in materia, risulta evidente che la previsione della necessità – al fine di ottenere l'iscrizione del richiedente in un ruolo che costituisce, a sua volta, requisito indispensabile per il rilascio dei titoli per l'esercizio della specifica attività (art. 4, comma 5, citato) – della residenza (per di più) protratta per un anno (ovvero dell'ubicazione della sede legale) nel territorio regionale determina una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione. Tale elemento non trova, in sé, alcuna ragionevole giustificazione in rapporto alla esigenza (chiaramente desumibile dalla natura degli altri numerosi requisiti richiesti, dal medesimo art. 6, per l'iscrizione) di garantire e comprovare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto futuro svolgimento dell'attività in questione. Sicché, la previsione impugnata si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni.

Questa Corte (con riferimento a discriminazioni tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale) ha ripetutamente sancito «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 124 del 2010 e n. 391 del 2008).

Appare indiscutibile come siffatte considerazioni possano ben estendersi al caso in cui (come nella specie) la misura protezionistica venga ad incidere sulla libertà di stabilimento, così vulnerando l'evocato parametro costituzionale, che

impone l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nel rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Tra i quali – trattandosi di servizi nel settore trasporti che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo V del Trattato CE, essendo quindi soggetti alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, alinea e lettera *d*) della medesima direttiva – è espressamente previsto il divieto di subordinare «l'accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare: [...] b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza» (art. 14, alinea e numero 1, lettera *b*, della citata direttiva n. 2006/123/CE).

Risulta palese, dunque, che la previsione impugnata determina un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea e favorisce (per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (id est, di non discriminazione: sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010). La conformazione della quale è, altresì, delineata nel punto 65 del Considerando della menzionata direttiva n. 2006/123/CE, secondo cui – poiché «la libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato» – «L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività».

2.3. – La norma impugnata, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

* * *

Sentenza n. 30/2016 (Pres. Cartabia; Red. de Pretis)*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte – sezione seconda – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Ditta Vottero Autoservizi contro la Provincia di Torino per l'annullamento dell'atto con cui il dirigente del Servizio trasporti della Provincia ha respinto l'istanza di nulla-osta all'immatricolazione di un autobus (usato) «ad incremento del parco automezzi dell'impresa ricorrente».

La Provincia ha respinto l'istanza in applicazione dell'art. 12, comma 3, della citata legge regionale n. 22 del 2006. In base a tale disposizione (nella formulazione vigente al momento dell'adozione dell'atto e del ricorso al TAR), «Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi».

Con riferimento a tale disposizione, il giudice rimettente solleva tre questioni di costituzionalità: a) la norma regionale «avrebbe introdotto un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo, con effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 nonché dell'art. 117, primo comma, Cost.»; b) la norma si porrebbe «in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza» e introdurrebbe «una gravosa restrizione all'utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale [legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»] e delle competenze riservate alla legislazione regionale», violando così gli artt. 3, 41 e 117 Cost.; c) «[o]ve, invece, il divieto di acquisire autobus usati trovasse la propria giustificazione nell'obiettivo di salvaguardare la sicurezza [...] e di tutelare l'ambiente [...], la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lettera b) e della tutela dell'ambiente (lettera s)».

2. – Dopo l'adozione dell'ordinanza di rimessione, la disposizione sottoposta all'esame di questa Corte è stata sostituita dalla legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 20, recante «Modifica alla legge regionale 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente)». Attualmente, l'art. 12, comma 3, della legge regio-

nale n. 22 del 2006 stabilisce quanto segue: «Le imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da altro Stato membro dell'Unione europea, che esercitano l'attività di noleggio in Piemonte, devono utilizzare veicoli in possesso dei requisiti di cui al presente articolo». Il 6 agosto 2015, giorno della pubblicazione della legge regionale n. 20 del 2015 nel Bollettino Ufficiale della Regione, la disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità ha dunque cessato di produrre i suoi effetti.

Tale *ius superveniens* non impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, essendo palese la sua ininfluenza nel giudizio *a quo*. Infatti, in base al principio *tempus regit actum*, alla stregua del quale si definiscono le condizioni di validità di un provvedimento amministrativo, la legittimità del diniego di nulla-osta va valutata in base alla norma vigente al momento della sua adozione. Dunque, non è dubitabile la permanenza – nel giudizio *a quo* – della rilevanza della questione pendente davanti a questa Corte (sentenze n. 151 del 2014 e n. 90 del 2013).

3. – Nel merito, la seconda questione sollevata dal giudice rimettente è fondata.

Tale questione ha carattere misto, di competenza e di sostanza, in quanto il giudice *a quo* invoca congiuntamente gli artt. 3 e 41 Cost. e l'art. 117 Cost., essendo da intendere il riferimento a quest'ultima disposizione, alla luce degli argomenti spesi dal rimettente, come denuncia della lesione della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Il nucleo della questione può essere sintetizzato nei seguenti termini: se la Regione, che è titolare di competenza legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale (di linea e non di linea: sentenza n. 452 del 2007), possa prevedere o meno – nell'esercizio di tale competenza – un limite all'iniziativa economica privata, in presenza della legge n. 218 del 2003.

L'art. 1 della legge n. 218 del 2003 stabilisce che «[l]'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza secondo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287» (comma 1). La stessa legge n. 218 del 2003 si propone di stabilire «i principi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei principi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario» (comma 2), e, in particolare, di «garantire [...]: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone; b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (comma 4).

L'art. 4 della legge statuisce che, «[a] fine di definire i contenuti e le modalità delle prestazioni che le imprese professionali esercenti l'attività di

noleggio di autobus con conducente sono tenute a fornire ai committenti o ai sottoscrittori delle relative offerte, di subordinare l'effettivo esercizio al rispetto della regolamentazione comunitaria e nazionale in materia di rapporti di lavoro e di prestazioni di guida, di assicurare condizioni omogenee per l'inserimento sul mercato delle imprese nazionali e di quelle comunitarie, spetta alle regioni adottare propri atti legislativi o regolamentari che siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (comma 1). In particolare, «spetta alle regioni l'adozione di atti legislativi o regolamentari volti: a) a stabilire le modalità per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 5; b) a fissare le modalità e le procedure per l'accertamento periodico della permanenza dei requisiti previsti dalle norme comunitarie e nazionali per lo svolgimento dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada» (comma 2). Il comma 3, poi, dispone che, «[p]er un quadro di riferimento complessivo sul numero e sulla distribuzione territoriale delle imprese professionali esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente, ai fini degli adempimenti e degli interventi da compiere a livello comunitario, le regioni istituiscono il registro regionale delle imprese esercenti l'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente [...]».

Con la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale ha dunque inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della «tutela della concorrenza», definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006).

Questa Corte ha chiarito che «[l]'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie» (sentenza n. 165 del 2014). In altre parole, la «tutela della concorrenza» «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 49 del 2014).

In questo contesto, i citati artt. 1 e 4 della legge n. 218 del 2003 devono essere intesi nel senso che, essendosi assunto il legislatore statale il compito di conciliare la libertà di iniziativa economica con l'esigenza di sicurezza dei

viaggiatori (art. 1), le regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla stessa legge statale (art. 4) e, in generale, la gestione del servizio (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i «criteri di tutela della libertà di concorrenza» fissati nella legge statale (art. 4, comma 1), penalizzerebbero gli operatori “interni”, data l’assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni (art. 5, comma 3).

Restringendo la libertà di esercizio dell’attività di noleggio bus con conducente – con l’imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati –, la norma regionale contestata non solo comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre regioni, ma è altresì idonea a produrre l’effetto (nel caso in cui l’impresa non abbia le maggiori risorse necessarie per comprare un autobus nuovo) di impedire irragionevolmente l’espansione dell’attività delle imprese stesse e, dunque, di limitare la concorrenza e con essa le possibilità di scelta da parte dei committenti (sentenze n. 47 del 2015 e n. 97 del 2014). La previsione censurata eccede, dunque, i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della «tutela della concorrenza».

Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

* * *

Sentenza n. 265/2016 (Pres. Grossi; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato il 10 settembre 2015 (reg. ric. n. 83 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri,

rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», che inserisce nella citata legge reg. Piemonte n. 24 del 1995 l'art. 1-*bis*, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata, per quanto attiene al riparto di competenze legislative, viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché, pur essendo in linea con la normativa nazionale (legge 15 gennaio 1992, n. 21, recante «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), ostacola lo sviluppo del mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada, ponendo una barriera all'ingresso di offerte innovative rese possibili dalle nuove tecnologie. Inoltre, sul piano sostanziale, la stessa disposizione viola l'art. 117, primo comma, Cost., che assoggetta la legislazione, anche regionale, al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e del principio di concorrenza, il quale consente condizionamenti del mercato solo se strettamente necessari e concretamente idonei al perseguimento di uno scopo di interesse pubblico.

[*omissis*]

3. – Deve invece essere respinta l'eccezione di inammissibilità relativa alla censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per genericità dovuta alla carente ricostruzione del quadro normativo.

In linea di principio, è inammissibile il ricorso in via principale i cui motivi risultino generici, confusi o contraddittori a causa di una carente ricostruzione del quadro normativo (si vedano, tra le molte, la sentenza n. 86 del 2016, nonché le sentenze n. 171, n. 82 e n. 60 del 2015): non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità; occorre altresì che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (*ex plurimis*, sentenza n. 131 del 2016); e tale argomentazione, a sua volta, può esigere il confronto con dati normativi ulteriori, rispetto ai termini essenziali della questione.

Nel caso odierno, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la legge n. 21 del 1992, senza specifici riferimenti ad alcuna delle sue disposizioni in particolare, né tantomeno agli ulteriori interventi legislativi che hanno conside-

rato la materia dei servizi pubblici di trasporto non di linea. Nondimeno, il nucleo centrale dell'argomentazione del ricorrente è facilmente comprensibile: senza mettere in discussione la conformità della disposizione regionale censurata alla legge n. 21 del 1992, si lamenta una invasione nell'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza dello Stato, determinando altresì una potenziale interferenza con l'eventuale esercizio, in un senso differente e innovativo, della competenza stessa da parte del legislatore statale.

4. – In questi termini, la questione è fondata.

4.1. – Il contenuto dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, l'intitolazione di quest'ultima («Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo»), i lavori preparatori (Consiglio regionale del Piemonte, II Commissione in sede legislativa, sintesi della seduta n. 41 del 18 giugno 2015) e le stesse argomentazioni difensive della Regione Piemonte concorrono univocamente a dimostrare che la disposizione in questione è stata approvata in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea. La difesa regionale si è concentrata sui servizi di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche e, a tale riguardo, ha fatto precipuo riferimento alle pronunce di alcuni giudici di pace, relative a sanzioni amministrative applicate a chi offriva tali servizi; nonché, nel corso dell'udienza, all'ordinanza 2 luglio 2015 del Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa "A", che ha ritenuto sleale la concorrenza praticata da alcuni gestori di piattaforme informatiche nei confronti dei tradizionali operatori del settore dei trasporti non di linea di persone.

4.2. – In particolare, la disposizione impugnata prende posizione in merito a un aspetto cruciale della problematica in esame, dato che definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente.

La portata normativa della disposizione impugnata si desume inequivocabilmente, sia dalla rubrica dell'articolo: «[e]sclusività del servizio di trasporto»; sia dalla piana lettura del testo: «[i]l servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'art. 1, comma 3, lettere a) e b)», della legge reg. Piemonte n. 24 del 1995, vale a dire il servizio di taxi e di autonoleggio con conducente.

4.3. – Definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel

relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., la quale (*ex plurimis*, sentenza n. 125 del 2014) include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese.

Del resto, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente, questa Corte ancora di recente ha chiarito che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti (sentenza n. 30 del 2016).

Ciò è di per sé sufficiente ad attestare la fondatezza della censura dedotta nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015.

5. – È noto che, rispetto all'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore, che risale nei suoi tratti essenziali al 1992, l'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci. Del resto, con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo. Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato.

È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione.

Nondimeno, tenuto conto dell'oggetto dell'odierno giudizio e dei suoi limiti, dirimente per questa Corte non può che essere il puro e semplice rilievo che la disposizione regionale censurata tocca un profilo attinente alla concorrenza, come tale rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, che del resto riflette la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti.

6. – Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)»;

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2016.

* * *

Sentenza n. 5/2019 (Pres. Lattanzi; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), come modificati dall'art. 46 della legge della Regione Piemonte 11 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione. L'art. 12, comma 1 (rubricato «Qualità degli autobus»), dispone che, «[n]elle more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli adibiti ad attività di noleggio di autobus con conducente, al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori, è vietato alle imprese autorizzate all'esercizio di tale attività l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti». Il comma 2 aggiunge che «[i] veicoli per i quali è previsto il divieto di utilizzo di cui al comma 1 sono cancellati dagli elenchi relativi ai veicoli autorizzati all'attività di noleggio di autobus con conducente. L'impresa autorizzata, qualora non fornisca i dati relativi all'età e alla percorrenza dei propri veicoli oppure nel caso in cui fornisca dati non veritieri, è soggetta alla sospensione dell'autorizzazione da un minimo di trenta ad un massimo di sessanta giorni».

Il giudice rimettente solleva tre questioni di legittimità costituzionale: a) la norma regionale «fnirebbe per introdurre un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo e intrinsecamente discriminatorio, nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 della Costituzione nonché dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone alle regioni di conformarsi ai vincoli dell'ordinamento comunitario»; b) essa si porrebbe «in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della

tutela della libera concorrenza» e introdurrebbe «una gravosa restrizione all'utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale» (il riferimento è alla legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»), violando così gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.; c) ove il divieto contestato «trovasse la propria giustificazione nell'obiettivo di salvaguardare la sicurezza (in particolare, la sicurezza della circolazione e degli utenti trasportati) e di tutelare l'ambiente (in particolare, per il contenimento delle emissioni inquinanti), la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lettera *b*) e della tutela dell'ambiente (lettera *s*)».

2. – La seconda delle questioni sollevate dal giudice rimettente è fondata con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Essa ha carattere misto, di sostanza e di competenza, in quanto il giudice *a quo* invoca congiuntamente gli artt. 3 e 41 Cost. e l'art. 117 Cost., essendo da intendere il riferimento a quest'ultima disposizione, alla luce degli argomenti spesi dal rimettente, come denuncia della lesione della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.).

Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente (di seguito: NCC) costituisce un «autoservizi[o] pubblic[o] non di linea», ai sensi dell'art. 1 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea). Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, esso rientrava nella competenza regionale concorrente in materia di «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale», che comprendeva «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»). Gli artt. 4 e 5 della legge n. 21 del 1992, che indicavano gli oggetti delle competenze regionali e comunali, non comprendevano i requisiti di sicurezza dei veicoli. Questi ultimi rientravano infatti nella competenza esclusiva statale, come confermato da questa Corte, secondo cui «[l]e attribuzioni dello Stato, delle regioni e delle province autonome, nella materia delle linee automobilistiche di interesse regionale, come definite, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in particolare dall'art. 3 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 e dagli artt. 84 e 85 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si ripartiscono secondo criteri funzionali basati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare», cosicché «alla competenza di organi dello Stato è riservata, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 2 del 1993 e n. 58 del 1976), la sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti, essendo connessa alla protezione dell'interesse generale dell'incolumità dei cittadini, che esige uniformità di

parametri di valutazione per tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni spettano le competenze, che si riferiscono alla regolarità e alle diverse modalità di svolgimento delle tramvie e delle linee automobilistiche, cioè sostanzialmente alla gestione del servizio, in quanto si tratta di profili tipicamente inerenti al rapporto tra concedente e concessionario» (sentenza n. 135 del 1997).

La disciplina diretta a garantire la sicurezza della circolazione, in relazione alle caratteristiche dei veicoli, è contenuta nel decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e nelle norme attuative. Il codice della strada dispone, all'art. 1, che «[l]a sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato», e poi regola sia le «caratteristiche costruttive e funzionali» dei veicoli a motore («che interessano sia i vari aspetti della sicurezza della circolazione sia la protezione dell'ambiente da ogni tipo di inquinamento»), ai fini dell'omologazione iniziale (artt. 71, 75, 76, 77), sia i requisiti e i controlli volti a garantire l'efficienza dei veicoli in circolazione (artt. 79 e 80). In particolare, l'art. 80 prevede per gli autobus la revisione annuale (comma 4), da effettuarsi presso l'ufficio competente del Dipartimento per i trasporti terrestri.

A sua volta, la normativa di attuazione del codice (decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, recante il «Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada») detta le prescrizioni tecniche riguardanti sia l'efficienza "originaria" dei veicoli (artt. 227 e 228) sia quella "successiva" dei veicoli in circolazione, ai fini della revisione (artt. 237 e 238). I controlli tecnici periodici dei veicoli a motore sono poi stati disciplinati in modo dettagliato dalla direttiva 2014/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e recante abrogazione della direttiva 2009/40/CE, e dal decreto ministeriale 19 maggio 2017 (Recepimento della direttiva 2014/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e recante abrogazione della direttiva 2009/40/CE), che la recepisce.

La competenza esclusiva statale sulla disciplina tecnica e sulla materia della sicurezza della circolazione e dei trasporti è confermata dagli artt. 98 (in materia di viabilità) e 104 (in materia di trasporti) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e, in relazione al trasporto pubblico locale, dall'art. 4, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Dopo la riforma del Titolo V, mentre la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito della competenza regionale residuale (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), la materia della sicurezza della circolazione e dei veicoli è

rimasta di competenza esclusiva statale (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004). Per quel che riguarda più precisamente la revisione dei veicoli, la sua disciplina «si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente» (sentenza n. 77 del 2013).

2.1. – La normativa statale dedicata al noleggio di autobus con conducente adottata con la citata legge n. 218 del 2003 è peraltro rivolta anche a tutelare la concorrenza nell'attività di NCC (art. 1, commi 1 e 2), allo scopo di garantire in particolare «la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone», oltre che «la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (art. 1, comma 4).

Così, l'art. 3 della medesima legge prevede una competenza ministeriale in materia di misura delle sanzioni pecuniarie e sospensione e revoca dell'autorizzazione, «al fine di garantire condizioni omogenee di mercato per le imprese operanti nel settore e di evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale». E l'art. 4, dedicato agli «Adempimenti delle regioni», richiede che gli atti normativi regionali in materia di NCC «siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (comma 1).

Quanto alla sicurezza, la legge n. 218 del 2003 si occupa dei requisiti soggettivi per lo svolgimento dell'attività, dell'autorizzazione richiesta, dei controlli, delle sanzioni, mentre, in relazione ai requisiti "oggettivi" dei veicoli, l'art. 2 si limita a prescrivere che le imprese esercenti servizi di noleggio di autobus con conducente utilizzino «autobus rispondenti alle caratteristiche tecniche di esercizio, dei quali hanno la disponibilità» (comma 1), rinviando implicitamente al complesso della normativa statale in materia di requisiti tecnici dei veicoli.

La legge n. 218 del 2003 costituisce dunque esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.) e di sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto. La sintesi fra questi interessi viene definita in una disciplina uniforme in materia di sicurezza, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e l'assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale.

La disciplina statale, che, come visto, prescrive espressamente alle regioni di adottare atti normativi «rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (art. 4, comma 1, della legge n. 218 del 2003), condiziona la competenza legislativa residuale regionale in materia di servizio pubblico di trasporto (nel caso di specie, non di linea). La logica e la lettera delle disposizioni statali richiamate, lette in connessione con il complesso della disciplina statale in materia di controlli tecnici dei veicoli (illustrata sopra), precludono alle regioni di introdurre un ulteriore requisito attinente all'effi-

cienza tecnica del veicolo, che finisce per limitare l'esercizio dell'NCC da parte degli operatori "interni" e per creare dunque una distorsione della concorrenza su base territoriale.

Per tali ragioni, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'altra disposizione della stessa legge della Regione Piemonte, analoga a quella oggetto del presente giudizio, che disponeva che «[g]li incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi» (art. 12, comma 3, legge reg. Piemonte n. 22 del 2006, abrogato nelle more del relativo giudizio), osservando, tra l'altro, che «i citati artt. 1 e 4 della legge n. 218 del 2003 devono essere intesi nel senso che, essendosi assunto il legislatore statale il compito di conciliare la libertà di iniziativa economica con l'esigenza di sicurezza dei viaggiatori (art. 1), le regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla stessa legge statale (art. 4) e, in generale, la gestione del servizio (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i "criteri di tutela della libertà di concorrenza" fissati nella legge statale (art. 4, comma 1), penalizzerebbero gli operatori "interni", data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni (art. 5, comma 3)» (sentenza n. 30 del 2016).

Anche nel caso della previsione regionale qui censurata si deve pertanto concludere nel senso che essa incide negativamente sul livello di tutela della concorrenza fissato dalla legge statale. Per quanto di contenuto in sé non irragionevole, la disposizione eccede dunque l'ambito costituzionalmente definito della potestà legislativa regionale.

Di conseguenza deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 22 del 2006, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2018.

* * *

Sentenza n. 56/2020 (Pres. Cartabia; Red. de Pretis)*Considerato in diritto*

1. – La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettere *a*), *b*), *e*) e *f*), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Le disposizioni impugnate introducono, insieme alle altre contenute nello stesso art. 10-*bis*, un nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente (NCC).

[*omissis*]

2. – La Regione Calabria ha promosso cinque questioni.

La prima riguarda la violazione della competenza residuale delle regioni *ex* art. 117, quarto comma, della Costituzione, in materia di trasporto pubblico locale. Delle altre questioni, una evoca il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost., mentre le rimanenti si riferiscono a parametri che non interessano il riparto di attribuzioni: si tratta (seguendo l'ordine dei motivi di ricorso) degli artt. 3, 9, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Come si desume dalle motivazioni del ricorso, le norme impugnate sono investite nella loro interezza solo dalle censure con cui è lamentata la lesione della competenza residuale regionale; le altre questioni hanno singolarmente oggetti più limitati.

Nell'intestazione e nel dispositivo del ricorso è indicato, tra i parametri violati, anche l'art. 118 Cost., ma nella motivazione non se ne fa cenno, sicché in riferimento a esso l'impugnazione si deve ritenere inammissibile per totale carenza di motivazione.

3. – Per quello che qui rileva, l'attività di NCC è regolata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea). Il testo vigente della legge n. 21 del 1992 è il risultato delle modifiche introdotte prima dall'art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, e successivamente dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, impugnato in questa sede.

Se ne tratteggia di seguito una rapida sintesi, mentre si illustreranno poi nel dettaglio le singole disposizioni incise dalla normativa censurata.

All'art. 1, la legge n. 21 del 1992 identifica gli autoservizi pubblici non di

linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (comma 1). Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «costituiscono autoservizi pubblici non di linea» i servizi di taxi e di NCC (comma 2).

Gli artt. 2 e 3 descrivono le caratteristiche di tali servizi.

Il servizio di taxi si rivolge a «una utenza indifferenziata», che richiede la prestazione in modo diretto grazie allo stazionamento in luogo pubblico dei mezzi, che devono essere distinguibili dagli altri autoveicoli; le tariffe sono determinate dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio «avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale» (art. 2, comma 1). Nelle aree di riferimento, «la prestazione del servizio è obbligatoria» (comma 2).

Il servizio di NCC, alla luce della vigente formulazione dell'art. 3, si rivolge invece a una «utenza specifica», che «avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici» (art. 3, comma 1). Lo stazionamento dei mezzi non deve avvenire sulla pubblica via, ma all'interno delle apposite rimesse (comma 2). La sede operativa del vettore e almeno una rimessa «devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione», con possibilità per il vettore «di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti» (comma 3).

A tali limitazioni si aggiungono gli obblighi previsti dall'art. 11 della legge n. 21 del 1992, che al comma 4 impone ai titolari delle autorizzazioni NCC di ricevere nuove prenotazioni presso la rimessa o la sede e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse medesime, nonché di compilare e tenere un «foglio di servizio in formato elettronico» riportante i dati del servizio svolto.

Pur sottoposto a questi vincoli, il trasporto può avvenire senza limiti territoriali, come si desume dalla previsione, contenuta sempre al comma 4 dell'art. 11, secondo cui «[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Inoltre, a differenza del servizio taxi, non sono previsti obblighi tariffari (il corrispettivo è liberamente concordato) né di prestazione (la richiesta di trasporto può essere rifiutata).

La legge n. 21 del 1992 – che sin dal titolo si presenta come legge quadro in una materia, all'epoca, di potestà legislativa ripartita – riconosce poi in termini espliciti e ampi le competenze delle regioni in relazione agli autoservizi pubblici non di linea: «[l]e regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del

decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge» (art. 4, comma 1). In particolare, è previsto (art. 4, comma 2) che le regioni stabiliscano i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e che deleghino poi agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative attuative.

I comuni provvedono a emanare tali regolamenti e a esercitare in concreto le funzioni amministrative concernenti il rilascio delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC e definiscono, nel contempo, il numero e la tipologia dei veicoli da adibire a tali servizi, le modalità di svolgimento e i criteri per la determinazione delle tariffe (art. 5).

L'art. 6 prescrive inoltre il conseguimento di un certificato di abilitazione professionale, nonché un esame da parte di un'apposita commissione regionale che verifica i requisiti di idoneità all'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica. Il possesso del certificato e il superamento dell'esame consentono l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che costituisce presupposto indispensabile per ottenere le licenze e le autorizzazioni in materia.

La violazione di quanto disposto dagli artt. 3 e 11 è punita con la sospensione dal ruolo (di durata via via crescente in caso di progressiva recidiva) e con la cancellazione da esso alla quarta inosservanza (art. 11-*bis*).

3.1. – Come accennato, la disciplina del servizio di NCC contenuta nella legge n. 21 del 1992 è stata oggetto nel tempo di molteplici interventi.

In primo luogo, il citato d.l. n. 207 del 2008, all'art. 29, comma 1-*quater*, ha reso più stringenti i vincoli territoriali, aumentando anche i controlli sul loro rispetto e le sanzioni in caso di violazione. In particolare, sono stati introdotti a carico dei prestatori dei servizi di NCC: l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; l'obbligo di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere il «foglio di servizio»; l'obbligo di sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. È stato inoltre confermato l'obbligo già previsto dalla legge n. 21 del 1992 di effettuazione presso le rimesse delle prenotazioni di trasporto.

Questa disciplina non ha tuttavia avuto applicazione per molto tempo.

L'efficacia dell'art. 29, comma 1-*quater*, è stata dapprima sospesa sino al 31 marzo 2010 in attesa della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea (art. 7-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33).

In seguito, perdurando la mancanza di tale «ridefinizione», l'art. 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73, ha demandato a un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di «urgenti disposizioni attuative, tese a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia» e di indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni. Tali misure non sono mai state emanate nonostante che, successivamente, il legislatore abbia più volte prorogato il termine per la loro adozione.

L'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, oggetto di impugnazione in questa sede, ha letteralmente e integralmente riprodotto le modifiche che, prima della scadenza dell'ultima proroga, erano state portate alla legge n. 21 del 1992 dall'art. 1 del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143 (Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea), non convertito.

Per meglio comprendere l'assetto normativo vigente, va precisato che l'art. 10-*bis* ha a sua volta abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, sia il comma 3 dell'art. 2 del d.l. n. 40 del 2010 (al comma 5), che l'art. 7-*bis* del d.l. n. 5 del 2009 (al comma 7), che avevano sospeso l'efficacia della più stringente disciplina dettata dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008. Di conseguenza, dalla indicata data del 1° gennaio 2019 hanno acquistato efficacia le disposizioni modificative della legge n. 21 del 1992 introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, come ulteriormente modificate dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, mentre è venuta meno la previsione di «urgenti disposizioni attuative» dirette a contrastare il fenomeno dell'abusivismo, da adottare con decreto ministeriale.

3.2. – Come visto, la ricorrente impugna le seguenti parti dell'art. 10-*bis*: le lettere *a)*, *b)*, *e)* e *f)* del comma 1, nonché i commi 6, 7, 8 e 9. Prima di passare all'esame delle singole censure, conviene esaminare nel dettaglio il contenuto di tali disposizioni.

La lettera *a)* del comma 1 modifica il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 21 del 1992, che definisce le caratteristiche del servizio di NCC e le modalità di richiesta delle prestazioni, sostituendo le parole «presso la rimessa» con le seguenti: «presso la sede o la rimessa» e aggiungendo alla fine le parole «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici».

La lettera *b)* del comma 1 sostituisce integralmente il comma 3 dello stesso art. 3. Con tale intervento, il legislatore ha previsto, in primo luogo, che le

prestazioni di NCC possano essere richieste dall'utenza, oltre che nella rimessa, anche presso la sede del vettore e ha specificato che le richieste possono avvenire anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici.

Il nuovo comma 3 dell'art. 3 ribadisce poi che la sede operativa del vettore NCC e (almeno) una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. La previsione si collega a quella dell'art. 8, comma 3, della stessa legge n. 21 del 1992 (come modificato dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 e non oggetto di impugnazione), alla cui stregua «per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

È stata tuttavia introdotta la possibilità per il vettore di avere ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti e salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019.

Con le descritte modifiche il legislatore del 2018, pur conservando vincoli territoriali nell'organizzazione del servizio di NCC, ha voluto introdurre elementi di flessibilità rispetto alla fisionomia "disegnata" nel 2008 con l'adozione del citato art. 29, comma 1-*quater*. Mentre in precedenza il vettore poteva ricevere la richiesta dell'utente solo presso la sede e lo stazionamento del mezzo doveva avvenire nell'unica rimessa a disposizione, ubicata esclusivamente nel territorio del comune che aveva rilasciato l'autorizzazione, la nuova disciplina consente al vettore di disporre di più rimesse situate in più comuni e di stazionare dunque in luoghi diversi, anche se sempre all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Una deroga a tale disciplina è prevista, «in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali», per la Sicilia e la Sardegna, dove «l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale» e i vettori NCC, che devono avere «la sede operativa e almeno una rimessa» entro il territorio regionale (non già solo comunale), in tale stesso ambito possono stazionare con il mezzo, ricevere le richieste e, come si vedrà, iniziare e terminare ogni singolo servizio.

La lettera *e*) del comma 1 dell'art. 10-*bis* sostituisce il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, già sostituito dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008.

Dopo avere stabilito (in linea con il disposto dell'art. 3, comma 1) che «le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici» (primo periodo), il nuovo comma 4 prevede che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di NCC «devono avvenire presso le rimesse di cui

all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse» (secondo periodo), mentre «[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono invece avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione» (terzo periodo).

Rispetto al vincolo imposto dal previgente comma 4 – secondo il quale, in linea con l'ambito comunale della restrizione territoriale allora operante, «[l]'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa» – la norma allarga la sfera di potenziale operatività alla dimensione provinciale (o di area metropolitana). In coerenza con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse introdotta dal nuovo comma 3 dell'art. 3 – che di fatto già autorizza il vettore a operare all'interno della provincia – l'inizio e la fine del servizio di NCC possono ora avvenire anche in rimesse situate in altri comuni della provincia (o dell'area metropolitana) di riferimento.

Il nuovo comma 4 mantiene anche l'obbligo del “foglio di servizio”, ma ne impone la compilazione e la tenuta «in formato elettronico», demandando la definizione delle specifiche tecniche a un decreto ministeriale, in attesa del quale il foglio di servizio è sostituito da una versione cartacea.

La lettera *f*) inserisce, dopo il comma 4 dell'art. 11, i commi 4-*bis* e 4-*ter*.

Il comma 4-*bis* prevede una deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo di iniziare un nuovo trasporto anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, risultanti dal foglio di servizio, «con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Una deroga più ampia è prevista a favore dei vettori operanti in Sicilia e Sardegna, per i quali «partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale».

Il nuovo comma 4-*ter* chiarisce infine che, fermo il divieto di sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi (art. 11, comma 3), nel servizio di NCC «è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso».

Il comma 6 dell'art. 10-*bis* va letto insieme al comma 3 (non impugnato) dello stesso articolo, che prevede l'istituzione, entro un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente [...]», demandando a un decreto ministeriale l'individuazione delle «specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi». Il comma 6 impugnato introduce per il periodo intermedio una sorta di moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del

servizio di noleggio con conducente, stabilendo che non è consentito «fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3 [...]».

Con il comma 7 dell'art. 10-*bis* è abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'art. 7-*bis* del d.l. n. 5 del 2009, con la conseguenza che viene così definitivamente meno la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 disposta dalla norma abrogata.

Il comma 8 dell'art. 10-*bis* prevede che venga disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Il successivo comma 9 introduce un'altra deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo che, fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata di cui al nuovo art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992 (sostituito, come visto, dal comma 1, lettera *b*, dell'art. 10-*bis*), e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, possa avvenire senza il rientro in rimessa anche quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore e il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla predetta data di entrata in vigore e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli.

In sintesi, il nucleo precettivo delle norme impugnate su cui si incentra la maggior parte delle censure avanzate dalla Regione Calabria è costituito dagli interventi sugli artt. 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, che delineano le caratteristiche del servizio di NCC e gli obblighi gravanti sui titolari delle relative autorizzazioni. Si tratta di interventi che interessano, come visto, i vincoli già introdotti dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, rendendoli in una certa misura più flessibili ma conservandone l'essenza.

4. – Così illustrato il contenuto delle disposizioni statali censurate, occorre preliminarmente sgombrare il campo da un possibile profilo di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Calabria che investono disposizioni modificative o sostitutive di disposizioni previgenti, le quali, lette dall'angolo visuale in cui si pone la ricorrente, presentavano esse stesse un contenuto ugualmente (anzi, in taluni casi maggiormente) lesivo della competenza regionale di cui è lamentata la violazione. Tali sono in particolare i commi 1 e 3 dell'art. 3 e il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, nel testo introdotto dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, che la Regione non ha a suo tempo impugnato.

La circostanza non esclude tuttavia l'ammissibilità del gravame regionale, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

Inoltre, sempre per costante orientamento di questa Corte, «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015). Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione. Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2016 e n. 216 del 2008), dall'altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni a tal fine proposte» (sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 178 del 2018 e n. 235 del 2017).

[*omissis*]

5.2. – Passando al merito, la Regione Calabria contesta la disciplina del servizio di noleggio con conducente introdotta con legge statale, in quanto lesiva dell'art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto, Cost.

Convieni precisare che il riferimento, contenuto nel ricorso, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., si può considerare come operato al fine di dimostrare che le norme impugnate non possono essere ricondotte a quell'ambito di competenza statale esclusiva, e non come parametro dedotto a fondamento dell'impugnazione: ciò che la renderebbe inammissibile, non essendo concesso alla regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2017, n. 202 del 2016 e n. 116 del 2006).

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alla Regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale puntualmente ricomprendeva in essa anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»). La stessa citata legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

Il trasporto pubblico locale continua a essere, anche successivamente alla riforma, materia regionale, transitata, secondo il costante orientamento di

questa Corte, nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato confermato, anche di recente, con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenza n. 5 del 2019).

L'esistenza di una competenza regionale avente ad oggetto anche il trasporto pubblico locale non di linea autorizza dunque la Regione ricorrente a impugnare le disposizioni statali che incidono sull'oggetto della sua competenza, ove essa ritenga che le sue attribuzioni nella materia siano state lese.

5.3. – Se dunque il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume infatti carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

D'altro canto, che la propria potestà legislativa in materia di trasporto pubblico locale possa essere limitata in ragione dell'intervento statale a tutela della concorrenza è riconosciuto dalla stessa Regione ricorrente, la quale tuttavia contesta che la normativa censurata sia effettivamente riconducibile alla tutela della concorrenza in quanto, a suo dire, non sarebbe affatto diretta a tale fine e mirerebbe anzi a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC. Subordinatamente, per il caso in cui l'intervento statale dovesse essere ricondotto alla tutela della concorrenza, la ricorrente ne lamenta la sproporzione e censura il superamento dei limiti entro i quali soltanto il legislatore statale, nell'esercizio di una competenza trasversale, può incidere in ambiti assegnati alla potestà regionale.

5.4. – Occorre dunque chiarire se le previsioni censurate siano riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, tenendo conto a questo fine, in applicazione dei consueti criteri di individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade, «della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, [...] tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014)» (sentenza n. 287 del 2016).

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

Di recente, scrutinando una disposizione di legge regionale proprio in tema di NCC (si trattava di noleggio di autobus con conducente, disciplinato dalla legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»), questa Corte ha precisato che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso «definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (sentenza n. 30 del 2016). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 30 del 2016, che richiama la sentenza n. 49 del 2014).

Successivamente, occupandosi di un'altra legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC, questa Corte ha ribadito, richiamando la sentenza n. 30 del 2016, che «rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio d[elle] attività [economiche] e gli interessi pubblici con esso interferenti» (sentenza n. 265 del 2016).

Alla luce di queste indicazioni, anche l'impugnata disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza», giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il

punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC – che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato – e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi.

Quest'ultima attività costituisce, al pari di quella di noleggio con conducente, un servizio pubblico locale non di linea, ma è destinata, a differenza della seconda, a un'utenza indifferenziata e ad essa si applica il regime di obbligatorietà della prestazione e di tariffe fisse determinate amministrativamente, finalizzato a tutelare l'interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto. Nell'affidare tale servizio ai titolari di licenze per taxi, lo Stato ha compiuto nel 1992 una scelta legislativa che non è in discussione in questa sede e che è stata confermata nelle sue linee essenziali anche attraverso l'espressa sottrazione del settore dal campo di applicazione dei vari provvedimenti per la liberalizzazione, di matrice europea o schiettamente nazionale, che si sono succeduti nel frattempo. D'altra parte, la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza. Pronunciandosi proprio in tema di autoservizi pubblici non di linea, questa Corte ha già affermato che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

È appena il caso di osservare che nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza del mercato degli autoservizi pubblici non di linea, che la ricorrente formula facendo propri, fra gli altri, vari interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell'autoservizio pubblico non di linea. Sicché risulta confermata l'inerenza di tale disciplina alla materia della tutela della concorrenza e la riconducibilità alle scelte politiche del legislatore statale del mantenimento di detta distinzione.

Intervenendo direttamente sull'organizzazione e sullo svolgimento del servizio di NCC, il legislatore statale ha adottato misure dirette allo scopo di assicurarne l'effettiva destinazione a un'utenza specifica e non indifferenziata e a evitare interferenze con il servizio di taxi, con l'obiettivo di rafforzare, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco. La sintesi fra tutti questi interessi richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del

servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali.

In questa complessa opera di bilanciamento, alla quale concorrono tutte le disposizioni impugnate, si inquadra anche la previsione del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle ulteriori rimesse consentite in aggiunta alla prima, ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *b*). Il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha così individuato nel territorio provinciale la dimensione organizzativa ottimale del servizio di NCC, tenendo conto della sua vocazione locale che giustifica la correlata introduzione di limiti al libero esercizio dell'attività di trasporto. Tale servizio – pur potendo essere svolto senza vincoli territoriali di prelevamento e di arrivo a destinazione dell'utente (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*) – mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa (art. 1, comma 1, della legge n. 21 del 1992), le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione. In questa prospettiva, che trova eco nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 giugno 2016, n. 2807), ciò che viene percepito dalla ricorrente come una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale costituisce invece un limite intrinseco alla stessa natura del servizio, che peraltro il legislatore del 2018 ha temperato consentendo la localizzazione sul territorio provinciale di più rimesse e superando con ciò il vincolo di ubicazione di un'unica rimessa in ambito esclusivamente comunale, in precedenza dettato dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008.

5.5. – Stabilito che l'intervento statale, per i suoi contenuti e la sua funzione, costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., occorre ancora verificare se la scelta adottata in concreto, con la previsione degli obblighi gravanti sui vettori NCC su cui si incentrano le censure della ricorrente, sia adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato.

Come questa Corte ha da tempo chiarito, infatti, il riferimento alla tutela della concorrenza non può «essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017) e l'esercizio della competenza trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adequatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007).

Ciò non esclude peraltro che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato esso positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza,

tale intervento possa presentare «anche un contenuto analitico» (sentenze n. 452 e n. 401 del 2007).

5.6. – Valutate le disposizioni impugnate alla luce di tali principi, solo una di esse non risulta rientrare nei limiti indicati e solo con riferimento ad essa, dunque, la questione in esame deve ritenersi fondata, nella parte in cui investe la previsione dell'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 135 del 2018 che ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

In via generale, si deve osservare che l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte – ciò che rende l'apparato sanzionatorio (pur previsto) poco dissuasivo – giustificano l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi. La verifica della ragionevolezza delle misure assunte e della proporzionalità degli obblighi imposti a tali fini va condotta alla stregua dei criteri indicati nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui in particolare il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più, come nel caso in esame, la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale, precisando che il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

5.6.1. – In questa logica, l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, e l'obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio" (art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate. Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto – che presuppone pur sempre un'apposita e nominativa richiesta di prestazione – e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale.

5.6.2. – Nemmeno la censurata previsione del comma 6 dell'art. 10-*bis*, che vieta temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore, introdotto al comma 3 dello stesso art. 10-*bis*, risulta superare gli indicati limiti. Essa è giustificata da ragioni di opportunità, avendo

il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro. Né essa comporta, come lamenta la ricorrente, un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera. La diversità – per modalità di svolgimento, regime tariffario, ambito di operatività, rapporti con l'utenza, eccetera – dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea e la loro necessaria reciproca distinzione, a cui presidio sono poste proprio le misure in esame – compresa quella dell'iscrizione nel registro informatico in via di predisposizione – escludono che la politica delle licenze adottata per uno di essi possa determinare vantaggi o pregiudizi per l'altro.

5.6.3. – La verifica di adeguatezza e proporzionalità dell'intervento statale dà invece esito negativo quanto alla previsione dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, ai sensi di quanto previsto dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 11, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018.

Il rigido vincolo imposto dal legislatore – derogabile nei limitati casi previsti al nuovo comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992 e al comma 9 dell'art. 10-*bis* – si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa “a vuoto” prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione non è solo in sé irragionevole – come risulta evidente se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente – ma risulta anche sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all'art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco). Neppure è individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici», previste agli artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 21 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche introdotte al comma 1, lettere a) ed e), dell'art. 10-*bis*. La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici

non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-*bis*, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il carattere sproporzionato della misura non è superato – ma solo attenuato, rispetto alla previgente disciplina più restrittiva dettata dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 – dalla possibilità concessa al vettore di utilizzare, per l'inizio e il termine del servizio, una qualsiasi delle rimesse di cui disponga nell'ambito territoriale provinciale o di area metropolitana, di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 10-*bis*.

Deve essere dichiarata dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 135 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

5.6.4. – Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa, sono illegittime anche le norme che derogano in casi particolari allo stesso obbligo, e segnatamente il comma 1, lettera *f*), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018.

5.6.5. – Per le ragioni indicate (ai precedenti punti 5.6.1 e 5.6.2), la questione in esame dev'essere invece dichiarata non fondata per quanto riguarda il comma 1, lettere *a*), *b*) ed *e*), quest'ultima nella parte in cui ha sostituito il comma 4, primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 6 dello stesso art. 10-*bis*.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettera *f*), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e 9, del d.l. n. 135 del 2018;

3) – 9) [*omissis*]

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

* * *

Sentenza n. 129/2021 (Pres. Coraggio; Red. de Pretis)*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 2 e 10 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere *e*), *b*) ed *l*) della Costituzione.

La menzionata legge reg. Puglia è diretta a eliminare i profili di illegittimità costituzionale rilevati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2018 in riferimento alla disciplina sul noleggio di autobus con conducente di cui agli artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente). Tale giudizio è stato definito con ordinanza n. 226 del 2020, che ha dichiarato l'estinzione del processo a seguito della rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le censure mosse all'art. 2 investono una disposizione che ne sostituisce un'altra della sopra richiamata legge reg. Puglia n. 39 del 2018 – l'art. 4, comma 2 – non impugnata con il precedente ricorso, mentre quelle mosse all'art. 10 – incentrate sul comma 1, lettera *c*), di tale disposizione – contestano la modifica della previsione sanzionatoria dell'art. 12 della stessa legge regionale, che viene censurata per ragioni e con riferimento a parametri diversi da quelli già fatti valere in occasione dell'impugnazione della norma modificata.

2. – L'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019 sostituisce il comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, prevedendo, in particolare, che «[l]e imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro della Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell'articolo 162 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi)», devono presentare, «prima dell'avvio dell'attività in Puglia, [...] apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale».

Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 5, commi 1 e 3, della legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), alla cui stregua l'autorizzazione della regione (o degli enti locali a ciò delegati) allo svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente non è soggetta a limiti territoriali. Inoltre,

quanto alle imprese autorizzate in un altro Stato membro dell'Unione europea, contrasterebbe con gli artt. 3 e 15 del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006, alla cui stregua tali imprese possono esercitare liberamente l'attività di noleggio di autobus con conducente in altri Stati membri mediante «trasporti di cabotaggio», avendo a bordo solo la copia certificata della licenza comunitaria e un foglio di viaggio.

Sarebbe dunque violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto l'onere aggiuntivo imposto dal legislatore regionale, consistente nella presentazione di un'ulteriore segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), renderebbe più difficoltoso l'avvio di nuove attività in Puglia, rappresentando una barriera all'ingresso limitativa della libertà di concorrenza, e sarebbe inoltre «fortemente limitativ[o] della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.». Sarebbero violati anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli indicati parametri interposti di diritto dell'Unione europea, e l'art. 3 Cost., in quanto la norma regionale introdurrebbe un «trattamento differenziato e discriminatorio tra i vari operatori economici».

[*omissis*]

2.2. – Nel merito, la questione proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. è fondata.

La lamentata violazione si concreterebbe nel contrasto della disposizione impugnata con i parametri interposti dei commi 1 e 3 dell'art. 5 della legge n. 218 del 2003, sicché occorre verificare se tale normativa costituisce espressione dell'invocato titolo di competenza statale esclusiva.

La legge n. 218 del 2003 detta, come indica il suo titolo, la «[d]isciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente», e stabilisce, innanzitutto, che «[l]'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza secondo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287» (art. 1, comma 1).

La stessa legge n. 218 del 2003 individua «i principi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei principi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario» (art. 1, comma 2), con il fine di «garantire [...]: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone; b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (comma 4).

L'art. 5, che viene qui in specifico rilievo, prevede, sotto la rubrica «[a]ccesso al mercato», che «[l]'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio, alle imprese in possesso dei requisiti relativi alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, di apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali allo scopo delegati in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale» (comma 1), e che tale autorizzazione «[...] consente lo svolgimento professionale dell'attività di noleggio di autobus con conducente e l'immatricolazione degli autobus da destinare all'esercizio» (comma 2). Il comma 3 precisa poi che la medesima autorizzazione «non è soggetta a limiti territoriali» e che «[l]'esercizio dei servizi internazionali è, peraltro, subordinato al possesso, da parte del titolare, del legale rappresentante o di chi dirige, in maniera continuativa ed effettiva, l'attività di trasporto, dell'attestato di idoneità professionale esteso all'attività internazionale».

Questa Corte ha già avuto modo di identificare l'ambito materiale in cui si colloca la disciplina dettata dalla legge n. 218 del 2003.

Scrutinando una disposizione regionale piemontese che vietava agli esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente di utilizzare veicoli usati qualora intendessero incrementare il parco autobus, la sentenza n. 30 del 2016 ha affermato che, «[c]on la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale ha [...] inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)». Nella stessa sentenza questa Corte ha conseguentemente ritenuto che la censurata previsione regionale, in quanto non contemplata dalla normativa statale, si risolvesse in una restrizione ai danni degli operatori economici della Regione Piemonte, eccedendo «i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della “tutela della concorrenza”».

Successivamente, scrutinando un'altra norma regionale che vietava alle imprese del settore «l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri [...]», questa Corte ha precisato che «[l]a legge n. 218 del 2003 costituisce [...] esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.) e di sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera *b*, Cost.) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto» (sentenza n. 5 del 2019). Nella medesima sentenza si è poi affermato che «[l]a sintesi fra questi

interessi viene definita in una disciplina uniforme in materia di sicurezza, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e l'assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale», e che tale disciplina statale uniforme, prescrivendo «[...] espressamente alle regioni di adottare atti normativi “rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge” (art. 4, comma 1, della legge n. 218 del 2003), condiziona la competenza legislativa residuale regionale in materia di servizio pubblico di trasporto (nel caso di specie, non di linea)».

Principi simili sono stati affermati anche in relazione alla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), che si applica ai servizi di taxi e a quelli di noleggio con conducente (NCC) diversi dal noleggio di autobus. Occupandosi di una legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC, questa Corte ha ribadito, richiamando la sentenza n. 30 del 2016, che «rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio d[elle] attività [economiche] e gli interessi pubblici con esso interferenti», aggiungendo che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

Negli stessi termini, sempre con specifico riguardo alla disciplina del servizio di NCC dettata dalla legge n. 21 del 1992, si è espressa la sentenza n. 56 del 2020, alla cui stregua la sintesi fra tutti gli interessi in gioco nel definire l'assetto di un mercato «richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali».

2.2.1. – L'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, come sostituito dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, impone la presentazione della SCIA allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) comunale anche alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una «stabile organizzazione» e siano già in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea.

La disposizione impugnata rinvia alla nozione di «stabile organizzazione» propria della disciplina tributaria, fornita in particolare dall'art. 162 del d.P.R.

22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), secondo cui tale espressione «designa una sede fissa di affari per mezzo della quale l'impresa non residente esercita in tutto o in parte la sua attività sul territorio dello Stato» (comma 1). Il legislatore tributario circoscrive tale nozione alle imprese non residenti in Italia, ai fini delle imposte sui redditi e sulle attività produttive.

Nella disposizione regionale in esame la «stabile organizzazione» è richiesta a fini del tutto estranei alla materia tributaria, e riguarda, oltre che le imprese non residenti in Italia autorizzate da un altro Stato membro dell'Unione europea all'attività di noleggio di autobus con conducente, anche quelle residenti in Italia che hanno ottenuto analoga autorizzazione in una regione diversa dalla Puglia.

In entrambi i casi, il contenuto precettivo della norma è chiaro: gli imprenditori appartenenti alle descritte categorie, se intendono svolgere il servizio in Puglia mediante una «stabile organizzazione», sono tenuti a munirsi di un ulteriore titolo autorizzatorio sotto forma di SCIA da presentare al SUAP comunale.

Alla luce dei principi esposti in precedenza, la previsione viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», *ex art. 117*, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La richiesta di un'autorizzazione supplementare contrasta, infatti, con il divieto di porre limiti territoriali all'autorizzazione originaria, espressamente stabilito all'art. 5, comma 3, della legge n. 218 del 2003, norma, quest'ultima, che costituisce espressione della potestà legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, in quanto concorre a definire l'assetto di interessi inerenti al mercato del noleggio di autobus con conducente, che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare.

D'altro canto, è agevole osservare che, anche in assenza di una previsione espressa come quella appena citata, la richiesta di un'apposita SCIA, per poter svolgere l'attività in Regione tramite un'organizzazione stabile ivi insediata, rappresenterebbe comunque un ostacolo effettivo alla libera concorrenza, poiché, in applicazione della norma censurata, per gli imprenditori autorizzati altrove che intendano insediarsi nel territorio pugliese sono previsti maggiori oneri rispetto a quelli cui sono soggetti coloro che già svolgono il servizio nello stesso territorio in base a un'autorizzazione rilasciata nella stessa Regione Puglia.

È stata così introdotta una barriera all'ingresso nel mercato pugliese dei noleggiatori di autobus con conducente. Né muta tale conclusione il presupposto applicativo consistente nella condizione della «stabile organizzazione» in Regione dei nuovi operatori. Non solo infatti la circostanza dell'insediamento territoriale è, di per sé, inidonea a giustificare l'aggravio autorizzativo imposto dal legislatore regionale, ma la sua previsione rafforza l'effetto anticompetitivo della norma, in quanto discrimina le imprese già autorizzate in altre regioni o in

altri Stati membri dell'Unione europea che intendono accedere al mercato pugliese non occasionalmente ma con un'organizzazione aziendale fissa.

Infine, la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con il più generale divieto per il legislatore regionale – costantemente affermato da questa Corte in applicazione degli artt. 3, 41, 117, primo comma, e 120 Cost., ma derivante anche dalla riserva alla competenza statale esclusiva della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2020, n. 83 del 2018, n. 264 del 2013, n. 124 del 2010, n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente);

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

* * *

Sentenza n. 112/2022 (Pres. Amato; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 21 reg. ric. 2021, ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), per violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione), e l'art. 11, commi 1, 2 e 3, della medesima legge regionale per violazione della competenza

legislativa statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

L'art. 5 stabiliva, nel suo testo originario, che, «[a] causa della situazione emergenziale causata dalla pandemia da COVID-19 e della conseguente grave crisi economica che ha investito il settore degli autoservizi pubblici non di linea, i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche».

In seguito, l'art. 5, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2021, n. 23 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2022-2024), ha sostituito il termine del «31 dicembre 2022» con quello del «31 gennaio 2022».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto altererebbe «il meccanismo diretto a regolare l'accesso al mercato», come definito dall'art. 9 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), e dunque «le regole della concorrenza nello specifico settore, che anche le Regioni a statuto speciale devono seguire».

Il secondo motivo di ricorso investe l'art. 11 della legge regionale impugnata, il quale stabiliva, nel suo testo originario, quanto segue: «1. Attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. 2. Non è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. 3. Il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanciamenti (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. 4. La durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza è prorogata fino al 31 dicembre 2021 al fine di consentire alle Amministrazioni concedenti il perfezionamento dei procedimenti amministrativi di competenza nel rispetto della normativa vigente».

In seguito, l'art. 11, comma 4, della citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 ha sostituito (nel comma 1) le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022».

Secondo il ricorrente, le disposizioni impuginate, là dove incidono sulla disciplina del canone di concessione demaniale, prevedendone un ammontare minimo (comma 1), introducendo un'ipotesi di esenzione (comma 2) e disciplinandone le modalità di quantificazione riferite ad una determinata categoria di beni (comma 3), violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in

quanto «la potestà di determinazione dei canoni per l'assegnazione in uso di aree del demanio marittimo segue la titolarità del bene e non quella della gestione», con la conseguenza che per tutti i beni demaniali marittimi situati in Friuli-Venezia Giulia spetterebbe allo Stato la competenza a definire i «criteri tabellari di riferimento» per la determinazione dei canoni.

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 5 è fondata.

L'attività di trasporto non di linea – taxi e noleggio con conducente (NCC) – è soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992). La legge statale affida ai regolamenti comunali la disciplina del concorso (art. 5), nel rispetto di criteri fissati dalle regioni (art. 4), limitandosi a porre alcuni requisiti (art. 6) e un titolo preferenziale per il rilascio della licenza (art. 8, comma 4).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha disciplinato la materia del trasporto non di linea con la legge regionale 5 agosto 1996, n. 27 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici automobilistici non di linea). Sulla base dell'art. 4, comma 1, di tale legge (secondo cui, «[e]ntro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni adottano il regolamento per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea secondo uno schema-tipo approvato dalla Giunta regionale»), la Regione ha poi adottato, con delibera della Giunta regionale n. 663 del 1997, modificata dalla delibera n. 1680 del 2000, uno schema-tipo di regolamento comunale per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. Quanto al concorso comunale, gli artt. 27 e seguenti dello schema-tipo stabiliscono, fra l'altro, che il bando fissi i criteri per la valutazione dei titoli, lasciando dunque ampio spazio ai comuni (in sede di regolamento e di bando) per la scelta dei titoli rilevanti.

3.1. – Sulla base di questo sintetico inquadramento normativo, è possibile esaminare la questione sollevata dal ricorrente, secondo il quale il trasferimento delle licenze rientrerebbe nella materia «tutela della concorrenza», con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, che prevede una deroga temporanea al limite quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze dall'art. 9, comma 1, della legge n. 21 del 1992.

La disposizione statale invocata stabilisce quanto segue: «1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, purché iscritta nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti, quando il titolare stesso si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni; b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente

di guida». In base al comma 3 dello stesso art. 9, «[a]l titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può esserne attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima».

L'inquadramento della disciplina recata dal parametro interposto nell'ambito materiale della tutela della concorrenza è corretto.

La citata disposizione statale (art. 9, comma 1, lettera *a*, della legge n. 21 del 1992) – unitamente al comma 3 dello stesso art. 9 – mira infatti ad evitare il “commercio delle licenze”, cioè possibili speculazioni favorite dal fatto che, tramite il concorso pubblico, le licenze per il servizio taxi e le autorizzazioni per il servizio NCC vengono ottenute gratuitamente e potrebbero poi essere cedute a titolo oneroso con un lucro per il cedente (sul punto Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 26 gennaio 2021, n. 772, 12 gennaio 2015, n. 40, e 2 febbraio 2012, n. 577). Il fine perseguito dal legislatore statale è dunque la salvaguardia del concorso pubblico come mezzo per ottenere le licenze taxi e le autorizzazioni NCC. Questa Corte riconduce costantemente fra le «misure legislative di promozione» rientranti nella tutela della concorrenza quelle volte «a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 2020), con la conseguenza, dunque, che una norma diretta, come quella impugnata, a ridurre la portata applicativa della regola del concorso pubblico ricade a pieno titolo in quella materia.

A conclusioni non diverse si perviene se dal profilo teleologico si passa a quello – oggettivo – del contenuto proprio dell'art. 9 della legge n. 21 del 1992, che si risolve nella fissazione delle condizioni per l'accesso degli operatori economici allo specifico settore del trasporto non di linea. Nella sentenza n. 56 del 2020, riguardante il servizio NCC, questa Corte ha statuito che «la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza». In questa stessa materia, inoltre, è stato individuato il titolo di intervento del legislatore statale nella specifica disciplina dell'assegnazione delle licenze per il servizio taxi (sentenza n. 452 del 2007).

L'argomento della difesa regionale, secondo cui la questione sarebbe non fondata in quanto la norma impugnata amplirebbe le possibilità di accesso al mercato rispetto alla disciplina statale e avrebbe così, in realtà, un effetto pro-concorrenziale, non è condivisibile. La norma impugnata elimina sì un limite al libero accesso al mercato del trasporto non di linea, ma si tratta di un limite posto dal legislatore statale, come detto, proprio al fine di non vanificare il concorso pubblico, cioè lo strumento previsto per promuovere la concorrenza nell'accesso al mercato in questione (sentenza n. 283 del 2009).

Occorre osservare, infine, che la deroga prevista dalla disposizione impugnata non può essere giustificata in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19. Come questa Corte ha già chiarito, proprio con

riferimento a una norma legislativa provinciale limitativa della concorrenza, «la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19» non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che «[l]a precarietà del contesto di emergenza [abbia] ampliato le competenze» regionali (sentenza n. 23 del 2022). Resta così fermo che, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2021).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023);

2) – 4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

* * *

Sentenza n. 8/2024 (Pres. Barbera; Red. Antonini)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 27 marzo 2023 (reg. ord. n. 78 del 2023), il Consiglio di Stato, sezione quinta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, «l'assenza di carichi pendenti».

2. – Questi servizi, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 21 del 1992, costituiscono autoservizi pubblici non di linea e la suddetta legge regionale stabilisce che la domanda di ammissione al suddetto esame d'idoneità (di cui agli artt. 6, comma 3, e 8) deve essere corredata, a pena di esclusione, da una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante, tra l'altro, «l'assenza di carichi pendenti» (art. 8, comma 3, primo alinea).

3. – Secondo il Consiglio di Stato quest'ultima previsione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», perché, posto che le discipline regionali, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non potrebbero porsi in contrasto con «i principi fissati dalla legge quadro statale», imporrebbe un requisito di accesso alla professione,

concernente l'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, non contemplato dalla norma interposta di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992.

In secondo luogo, il rimettente ritiene che la disposizione sospettata «contrasti con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista».

La norma pugliese, infatti, precluderebbe l'ammissione all'esame d'idoneità a prescindere dalla gravità e dall'«eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare» delle fattispecie di reato «che possono essere ricomprese nella previsione dei "carichi pendenti"».

Inoltre, l'effetto ostativo risulterebbe connesso «al mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M.», in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario.

Infine, il suddetto effetto si produrrebbe in mancanza di ogni motivata valutazione da parte delle commissioni provinciali, costituite presso le CCIAA, deputate allo svolgimento dell'esame di idoneità.

Pertanto, prescindendo dall'applicabilità della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, alla cui irrogazione l'alea successivo a quello censurato subordina, invece, la rilevanza ostativa delle condanne, il filtro di ammissione in esame darebbe altresì luogo a un'irragionevole contraddizione: in presenza di reati che non comportano la suddetta interdizione, la preclusione *de qua* scatterebbe comunque, per effetto della mera pendenza del carico, mentre non opererebbe una volta intervenuta la condanna.

Alla luce delle medesime considerazioni sarebbe, infine, violato l'art. 41 Cost., dal momento che l'ostatività della «mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato», determinerebbe un'irragionevole e sproporzionata compressione della libertà di iniziativa economica privata.

[*omissis*]

5. – Nel merito, la censura di violazione del principio di proporzionalità e di quello di ragionevolezza, tutelati dall'art. 3 Cost., è fondata.

5.1. – Come si è chiarito, la disposizione regionale sospettata condiziona all'assenza di carichi pendenti l'ammissione all'esame d'idoneità professionale, il cui superamento è funzionale all'iscrizione nel ruolo dei conducenti e al conseguimento della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC.

In questi termini, essa impedisce la partecipazione al suddetto esame in virtù della mera pendenza di un qualsiasi carico penale: ogni ipotesi di reato prevista dalla legislazione, una volta oggetto d'imputazione, finisce, quindi, per determinare tale effetto ostativo.

5.2. – Il *vulnus* al principio di proporzionalità, in tal caso, non attiene alla legittimità del fine che il legislatore regionale sembra essersi prefissato, che, in astratto, potrebbe apparire funzionale a garantire un adeguato svolgimento di servizi pubblici, quali quelli di taxi e di NCC, che si svolgono a stretto contatto con gli utenti.

Riguarda, piuttosto, il macroscopico difetto, in concreto, di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore pugliese e il fine che questi intende perseguire, perché la disposizione censurata finisce per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale che nulla hanno a che vedere con l'affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all'esame in questione. Qualsiasi ipotesi di reato, infatti, impedisce, contrassegnando la persona con un abnorme stigma sociale, la possibilità di svolgere un'attività lavorativa quale quella in oggetto.

Nella sentenza n. 161 del 2018, questa Corte, del resto, ha sì escluso il contrasto con il principio di proporzionalità di norme che, in sostanza, precludono, a coloro che abbiano subito una condanna penale per determinati reati, il mantenimento (e, a monte, il conseguimento) dell'autorizzazione allo svolgimento della professione di autotrasportatore di cose per conto terzi e di viaggiatori con autobus. Ma ciò proprio in quanto non si trattava di un'elencazione «casuale», perché dettata «ora dall'oggettiva gravità della violazione, ora dalla relazione fra questa e l'attività svolta dall'interessato».

L'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995 non effettua, invece, alcuna selezione e produce, in tal modo, un effetto interdittivo del tutto sproporzionato, operando, come detto, anche in relazione a molteplici fattispecie che non manifestano alcuna correlazione causale tra il requisito in parola e lo scopo cui esso stesso dovrebbe essere funzionale.

5.2.1. – La preclusione stabilita dalla norma regionale, oltretutto, sorge per effetto della mera pendenza del carico penale e, quindi – in virtù del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera *b*), e 6, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo A)» –, sin dal momento dell'assunzione della qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura penale.

Questa Corte, invece, ha precisato che la «linea tendenziale dell'ordinamento» è quella di ritenere che lo specifico presupposto di operatività di effetti extrapenalici – analoghi a quelli previsti dalla disposizione censurata – debba essere «che l'accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario», sicché sia ravvisabile «un nesso affidabile – quale riflesso del diritto dell'indagato a non essere considerato colpevole, nel procedimento penale, sino all'emanazione di un provvedimento irrevocabile di condanna – tra la possibile responsabilità penale e l'idoneità a svolgere determinate attività richiedenti particolari requisiti di moralità» (sentenza n. 152 del 2022).

Del resto, lo stesso legislatore statale ha oggi chiarito in via generale, all'art. 335-*bis* cod. proc. pen., che «[l]a mera iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito».

5.2.2. – In definitiva, omettendo di delimitare, all'interno dell'intera area del diritto penale, gli eventuali reati ostativi pertinenti rispetto all'attività da espletare e addirittura prescindendo da qualsiasi vaglio dell'imputazione da parte del giudice, la disposizione in esame non può superare il test di proporzionalità.

5.3. – L'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, inoltre, all'alinea successivo a quello censurato, disciplina specificamente anche le condanne, circoscrivendone, tuttavia, l'efficacia ostativa a quelle che comportano l'interdizione dai pubblici uffici.

Ne consegue che, mentre la sola formulazione dell'imputazione per un reato, il cui accertamento non conduce all'irrogazione di tale pena accessoria, impedisce comunque, stante la mera pendenza del carico penale, la partecipazione all'esame d'idoneità, questa, paradossalmente, non è invece preclusa dalla condanna per quello stesso reato.

Ciò che determina, sotto questo profilo, anche la violazione del principio di ragionevolezza.

5.4. – Rimane assorbito l'ulteriore profilo di censura dedotto dal rimettente in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost., inerente all'assenza di una motivata valutazione delle commissioni provinciali costituite presso le CCIAA.

6. – L'art. 8, comma 3, censurato, prescrivendo il requisito dell'insussistenza di carichi pendenti, per quanto esposto finisce anche per comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, primo comma, Cost., perché si traduce in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato» (sentenza n. 7 del 2021) dei servizi in questione, già, peraltro, caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti.

Del resto, la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, per la quale restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse purché rispettino, tra l'altro, «il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*).

7. – Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. – dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di NCC attesti «l'assenza di carichi pendenti».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente attesti «l'assenza di carichi pendenti»;

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2023.

* * *

Sentenza n. 137/2024 (Pres. Barbera; Red. Antonini) ¹

Considerato in diritto

1. – Nel corso del giudizio iscritto al n. 20 del reg. ric. 2023, questa Corte, con ordinanza n. 35 del 2024 (reg. ord. n. 49 del 2024), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE, disponendone la trattazione innanzi a sé, in forza dell'«evidente rapporto di necessaria pregiudizialità» rispetto alla decisione del ricorso sull'art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, impugnato dal Governo, fra l'altro, per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

2. – La disposizione censurata prevede che: «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarozzetta e natante».

Segnatamente, sarebbe la stessa struttura di tale disposizione, nella combi-

(¹) Con sentenza n. 36 del 2024 (Pres. Barbera; Red. Pitruzzella) la Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37, recante «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e). La Corte ha ritenuto che la legislazione statale e quella regionale, che ne condivide l'ambito applicativo, devono essere interpretate nel senso che non impediscono ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC di erogare servizi innovativi, nell'osservanza degli obblighi sanciti dalla legge per la specifica attività svolta.

nazione tra la durata del divieto di rilascio e le modalità dirette a dare piena operatività all'archivio informatico pubblico nazionale, a consentire «la possibilità di bloccare per un tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC», come del resto si è verificato in virtù della perdurante inoperatività, dopo più di cinque anni dall'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, del suddetto archivio informatico.

L'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, si porrebbe quindi in contrasto: a) con l'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, potendosi dubitare sia della sua intrinseca razionalità sia dell'esistenza di una connessione razionale tra il mezzo apprestato e l'obiettivo perseguito; b) con l'art. 41, primo e secondo comma, Cost., potendo tradursi in un'istanza protezionistica che determina un'indebita barriera all'ingresso nel mercato, senza peraltro essere riconducibile a un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività; c) con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE, in quanto si risolverebbe in una restrizione della libertà di stabilimento garantita da quest'ultimo, né proporzionata, né giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

3. – Dopo l'instaurazione di questo giudizio di costituzionalità è stato adottato il decreto n. 203 del 2024 del Capo dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale, da un lato, «definisce le modalità di attivazione» dell'anzidetto registro informatico e ne stabilisce la «piena operatività» a decorrere da centottanta giorni dalla pubblicazione del decreto medesimo; dall'altro dispone che i decreti ministeriali n. 4 del 2020, istitutivo del registro stesso, e n. 86 del 2020, che ne ha sospeso l'efficacia (quest'ultimo peraltro già annullato dalla sentenza del TAR Lazio n. 6068 del 2024), «sono abrogati a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

4. – In via preliminare, occorre chiarire che l'adozione del suddetto decreto n. 203 del 2024 non ha alcuna incidenza sul presente giudizio, dal momento che le censure sono state prospettate sulla disposizione legislativa in ragione della sua «struttura», a prescindere dalle evenienze «di fatto» e dalle «circostanze contingenti» attinenti alla sua concreta applicazione.

E ciò in quanto è proprio la configurazione della disposizione censurata a consentire all'autorità amministrativa di alzare una barriera all'ingresso dei nuovi operatori nel mercato del NCC semplicemente bloccando, con il succedersi dei decreti (ovvero con la loro emanazione e la loro successiva sospensione), la piena operatività del registro informatico.

La vicenda storica lo ha concretamente dimostrato, perché la disposizione in esame ha consentito per oltre cinque anni dalla sua entrata in vigore (e potrebbe consentirlo in futuro) di mantenere in vita un divieto, vincolante per regioni ed enti locali, che ha gravemente compromesso la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea.

5. – Tale carenza, tuttavia, è stata oggetto, sin dal 1995 (Segnalazione 1°

agosto 1995, n. 053), di ripetute segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in quanto «dovuta principalmente a un numero insufficiente di licenze per il servizio [di taxi] emesse dai comuni interessati». Anche quando poi alcuni comuni hanno provveduto a rilasciare nuove licenze per l'esercizio del servizio di taxi, questi interventi «sono risultati insufficienti anche a fronte di una domanda di mobilità non di linea in forte crescita» e di un'offerta «di servizi di NCC» che, parimenti, «non è stata sufficiente a soddisfare la domanda di mobilità» (Segnalazione 10 marzo 2017, n. 1354).

Eppure, nonostante «la diversa configurazione dei servizi pubblici non di linea», la «domanda di mobilità non di linea considera ormai in larga parte fungibili i servizi di taxi e di NCC, come hanno segnalato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Segnalazione del 15 ottobre 2019), l'Autorità di regolazione dei trasporti pubblici (Segnalazioni al Parlamento e al Governo del 21 maggio 2015 e del 10 marzo 2017), la Commissione europea (Comunicazione della Commissione europea concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta, taxi e veicoli a noleggio con conducente, ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01)» (sentenza n. 36 del 2024).

È quindi rimasta del tutto inascoltata da parte del legislatore la preoccupazione dell'AGCM volta a evidenziare che «l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione» (ancora, Segnalazione n. 1354 del 2017).

A breve distanza da tale segnalazione, infatti, è intervenuta la disposizione censurata, che, introducendo il descritto meccanismo normativo, ha consentito all'autorità amministrativa di bloccare sino ad ora la possibilità di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento dell'attività di NCC.

6. – La questione sollevata con riguardo all'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, è fondata.

6.1. – Come è stato affermato da questa Corte nella sentenza n. 56 del 2020, l'art. 10-*bis*, comma 6, dovrebbe avere «il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore [soltanto] per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro».

Nella suddetta pronuncia tale previsione è stata quindi ritenuta non irragionevole in quanto valutata secondo una logica «statica».

Dal punto di vista «dinamico» in cui, dopo diversi anni, la considera nuovamente l'ordinanza di questa Corte iscritta al n. 49 reg. ord. 2024, si evidenzia, invece, una netta «contraddittorietà intrinseca» tra la regola introdotta, che permette di precludere a tempo indeterminato il rilascio di nuove autorizzazioni, e «la 'causa' normativa che la deve assistere» (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 2022), che dovrebbe essere quella, invece, di realizzare in

breve tempo una mappatura delle imprese titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di quelle titolari (a mercato fermo) di autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC.

6.2. – Altresì evidente è il difetto di proporzionalità.

Con riferimento al settore del NCC, di recente questa Corte ha affermato che «i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere [...] adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire» (sentenza n. 36 del 2024) e ha parimenti rimarcato l'esigenza di una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8 del 2024).

Tale connessione manca, con chiara evidenza, nella norma censurata, che consente in concreto all'autorità amministrativa di bloccare a tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio del servizio di NCC, con effetti protezionistici consistenti nell'elevare un'indebita barriera alla libertà di accesso al mercato, che non solo si è tradotta in un'ulteriore posizione di privilegio degli operatori in questo già presenti – che agiscono in una situazione in cui la domanda è ampiamente superiore all'offerta – ma che, soprattutto, ha causato, in modo sproporzionato, un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività.

6.2.1. – I servizi di autotrasporto non di linea, infatti, concorrono a dare «effettività» alla libertà di circolazione, «che è la condizione per l'esercizio di altri diritti» (sentenza n. 36 del 2024), per cui la forte carenza dell'offerta – che colloca l'Italia fra i Paesi europei meno attrezzati al riguardo, come risulta dai dati segnalati nell'*opinio* presentata dall'ANITRAV tanto nel presente giudizio quanto nel giudizio *a quo* – generata dal potere conformativo pubblico si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico.

Essa ha infatti innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. Ha compromesso le esigenze di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro. Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura, come documentato dalla Regione Calabria nel giudizio *a quo*.

Insomma, tali esempi dimostrano che, nella pur circoscritta distorsione della concorrenza che si è verificata per effetto della normativa censurata, sono stati indebitamente compromessi, non solo il benessere del consumatore, ma qualcosa di più ampio, che attiene all'effettività nel godimento di alcuni diritti costituzionali, oltre che all'interesse allo sviluppo economico del Paese.

7. – Parimente fondata è la questione riferita all'art. 41, primo e secondo comma, Cost.

La norma censurata, come si è detto, ha consentito e consente all'autorità amministrativa di erigere una indebita barriera all'entrata: il che preclude la concorrenza per il mercato, in contrasto con la libertà garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost. (sentenze n. 8 del 2024, n. 171 e n. 117 del 2022 e n. 7 del 2021), in un settore già da tempo «caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti» (sentenza n. 8 del 2024).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, inoltre, è possibile una compressione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale» (sentenza n. 150 del 2022; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015).

Quanto in precedenza evidenziato (punti 6.2. e 6.2.1.) porta invece palesemente a escludere che la disposizione censurata, rinviando a una piena operatività del registro suscettibile di essere procrastinata *sine die*, sia riconducibile a un qualche motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, rispondendo, al contrario, a un'istanza protezionistica che ha, non marginalmente, inciso sul benessere sociale e sugli interessi della collettività.

8. – Fondata, infine, è anche la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 49 del TFUE.

La Corte di giustizia UE, in riferimento all'applicazione del suddetto art. 49, ha chiarito che questo garantisce la libertà di stabilimento anche nei rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC.

Pronunciandosi con riguardo al più esiguo numero di licenze che una normativa spagnola attribuiva a chi esercita il servizio di NCC (un trentesimo di quelle riservate ai taxi), la Corte di giustizia UE ha ritenuto di esaminare in modo rigoroso le preminenti finalità d'interesse generale che sono poste a presidio della disciplina limitativa – come gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico dell'agglomerato urbano, nonché di protezione dell'ambiente –, precisando anche che le misure adottate devono risultare adeguate e non in grado di travalicare quanto si dimostri indispensabile per conseguire gli obiettivi fissati dalla legge (Corte di giustizia UE, sentenza 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine SL*).

Come già rammentato nella sentenza n. 36 del 2024, la pronuncia, peraltro, «ha posto in risalto il ruolo cruciale che i servizi di NCC sono deputati a svolgere, proprio in virtù dell'impiego dell'innovazione tecnologica, per “contribuire a conseguire l'obiettivo di una mobilità efficiente e inclusiva, grazie al

loro livello di digitalizzazione e alla flessibilità nella fornitura di servizi, come una piattaforma tecnologica accessibile ai non vedenti” (paragrafo 96)».

Alla luce di tale giurisprudenza, la disposizione censurata incide sulla libertà di stabilimento senza che sia ravvisabile, per quanto già esposto, un proporzionato motivo di interesse generale a sua giustificazione.

9. – Va quindi dichiarata l’illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 49 TFUE – dell’art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2024.

* * *

Sentenza n. 183/2024 (Pres. Barbera; Red. Sciarrone Alibrandi)

Considerato in diritto

1. – Il TAR Umbria, sezione prima, solleva questioni di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari per l’iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello «di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria».

2. – Nel giudizio principale è richiesto l’annullamento del provvedimento con il quale la competente commissione provinciale ha respinto la domanda del ricorrente di sostenere l’esame per essere iscritto nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea della Provincia di Perugia, per mancanza del suddetto requisito.

3. – In punto di rilevanza, il rimettente osserva che la domanda del ricorrente è stata respinta dall’amministrazione competente solo in conseguenza del mancato possesso del requisito della residenza in uno dei comuni dell’Umbria.

4. – Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR Umbria osserva che, ai sensi dell’art. 6 della legge n. 21 del 1992, l’iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea costituisce condizione indispensabile per il rilascio sia della licenza per l’esercizio del servizio di

taxi sia dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di NCC e che, ai fini di tale iscrizione, la legge statale, al comma 2, si limita a prevedere come necessario il possesso del «certificato di abilitazione professionale» richiesto dal codice della strada.

Il giudice *a quo* evidenzia, inoltre, che la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994, il cui art. 6 prevede, alla lettera i) del comma 1, che gli aspiranti conducenti devono possedere alcuni requisiti per poter essere iscritti al relativo ruolo e, tra questi, quello della residenza «in uno dei Comuni della Regione Umbria».

4.1. – Scartata, alla luce dell'univocità del tenore testuale della disposizione censurata, la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme, il rimettente ritiene che il requisito della residenza in Umbria, non previsto dalla legge nazionale, determini una limitazione alla concorrenza, precludendo a tutti i non residenti la possibilità di accedere all'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti.

In tal modo, sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché la previsione regionale, traducendosi in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese «nel bacino lavorativo regionale», comporterebbe una compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

4.2. – Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», per contrasto con i principi fondamentali fissati dall'art. 6 della legge n. 21 del 1992, che non contempla, tra i requisiti di accesso al ruolo dei conducenti, quello della residenza.

4.3. – Il medesimo vizio affliggerebbe la disposizione censurata, anche se raffrontata con l'art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione antecedente alla modifica operata dalla legge cost. n. 3 del 2001 e, quindi, nella versione vigente al momento dell'aggiunta della lettera i) al comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994 ad opera dell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000.

In particolare, il legislatore regionale, intervenendo in una materia all'epoca considerata di competenza concorrente – «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» – avrebbe violato i principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro statale n. 21 del 1992, nel cui contesto l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea è subordinata esclusivamente al possesso di requisiti di affidabilità e professionalità.

4.4. – Infine, la disposizione censurata lederebbe l'art. 3 Cost., in quanto contrastante con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Da un lato, infatti, il requisito in questione sarebbe totalmente eccentrico rispetto agli altri requisiti pure stabiliti dall'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, tutti afferenti ai soli caratteri di affidabilità e professionalità in capo al conducente di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea. Dall'altro, la condizione di residenza in uno dei comuni umbri sarebbe sproporzionata ed

eccessivamente gravosa per l'interessato, rispetto alla finalità di garantire uno stabile collegamento con la dimensione territoriale del servizio.

5. – Prima di esaminare partitamente le questioni sollevate, è opportuno, allo scopo di segnare i confini della potestà legislativa regionale, procedere a una, sia pur sintetica, ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché all'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la normativa censurata.

5.1. – Per quanto qui rilevante, l'attività di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea è regolata, a livello statale, dalla legge n. 21 del 1992, la quale, all'art. 1, identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (comma 1). Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «[c]ostituiscono autoservizi pubblici non di linea» i servizi di taxi e di NCC (comma 2).

Di particolare rilievo in questa sede è l'art. 6 della legge statale in esame, che, al comma 1, prevede l'istituzione di apposito «ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea» presso le camere di commercio.

Il comma 2 si limita a prevedere espressamente, quale unico «requisito indispensabile per l'iscrizione nel ruolo», il possesso del «certificato di abilitazione professionale», che presuppone il rilascio della patente di guida della categoria richiesta (oggi dall'art. 116 cod. strada) per il tipo di veicolo adibito ai servizi di trasporto.

Ai sensi del comma 3, l'iscrizione nel ruolo avviene previo esame – da tenersi con cadenza almeno mensile – di apposita commissione regionale, «che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica».

Ancora, il comma 4 del medesimo art. 6, al secondo periodo, stabilisce, tra l'altro, che le regioni «definiscono i criteri per l'ammissione nel ruolo».

Il comma 5 specifica, infine, che l'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente: tali attività, infatti, non sono liberalizzate, bensì sottoposte ad autorizzazione, rilasciata dall'amministrazione comunale, attraverso un bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in *leasing* o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992).

Nell'ambito delle competenze regionali fatte salve dal sopra menzionato comma 4 dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994.

Nella sua attuale formulazione, l'art. 4 di tale legge regionale prevede che

l'esame per l'iscrizione nei ruoli dei conducenti avvenga davanti ad apposita commissione provinciale, che, tra l'altro, è tenuta ad accertare il possesso da parte dei candidati di specifici requisiti di accesso, ulteriori rispetto a quello imposto dalla legge statale.

I requisiti di iscrizione al ruolo – e, prima ancora, necessari per sostenere l'esame propedeutico innanzi alla commissione provinciale – sono indicati al comma 1 dell'art. 6 della medesima legge regionale, il quale, alla sua lettera *i*) (introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000), include anche la residenza «in uno dei Comuni della Regione Umbria».

Gli altri requisiti richiesti dallo stesso art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, all'esito della sopravvenuta abrogazione di quelli originariamente previsti dalle lettere *a*) e *b*), sono:

«*b*) non aver riportato una o più condanne irrevocabili alla reclusione in misura superiore complessivamente ai due anni per delitti non colposi o di non risultare sottoposto con provvedimento esecutivo a una delle misure di prevenzione previste dalla normativa vigente. Il requisito si intende soddisfatto quando è intervenuta la riabilitazione;

c) assenza di provvedimenti di revoca di precedenti autorizzazioni o licenze, di cui alla presente legge;

d) non appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55;

e) assolvimento dell'obbligo scolastico;

f) possesso dell'abilitazione professionale di cui all'art. 116, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per l'iscrizione alle sezioni riservate ai conducenti di autovetture e motocarrozzette;

g) possesso del titolo professionale, di cui al decreto del Ministero dei trasporti 5 febbraio 1986, per l'iscrizione alla sezione riservata ai conducenti di natanti».

5.2. – Dall'illustrata ricognizione normativa, risulta che sia la legge n. 21 del 1992 sia la censurata lettera *i*) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994 – introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000 – sono state adottate in epoca anteriore alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Prima di tale riforma, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alle regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale ricomprendeva in essa, in modo puntuale, anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del d.P.R. n. 616 del 1977).

Questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 56 del 2020) che la legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

In seguito alla modifica del riparto di competenze operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il trasporto pubblico locale continua a essere considerato materia di competenza legislativa regionale, ma è transitato nell'ambito della più ampia competenza legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato affermato proprio con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

6. – Questa Corte è stata spesso chiamata a scrutinare leggi regionali emanate prima della citata riforma del Titolo V, ma censurate per violazione dei nuovi parametri di riparto delle competenze, evocati da soli oppure unitamente ai precedenti.

Quando ciò è avvenuto, la giurisprudenza costituzionale, lungi dall'affermare un principio generale in ordine all'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V, ha privilegiato, piuttosto, un approccio basato sulla verifica della persistenza, nel passaggio dall'uno all'altro sistema di riparto delle competenze, di limiti posti sin dall'origine all'esercizio della potestà legislativa regionale. Ciò che permette di riferire lo scrutinio anche (o soltanto) ai parametri sopravvenuti.

A tal fine, questa Corte ha ritenuto onere dei rimettenti motivare, a pena d'inammissibilità, in ordine alle ragioni dell'evocazione dei nuovi parametri (così, tra le ultime, sentenze n. 8 del 2024 e n. 52 del 2022; ordinanza n. 247 del 2016), ferma restando la riferibilità dello scrutinio ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale, nel rispetto del principio di continuità, secondo cui le norme regionali adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale mantengono la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema (tra le ultime, sentenze n. 2 del 2024, n. 189 del 2021 e n. 244 del 2020).

6.1. – La descritta persistenza si attaglia, in particolare, ai limiti trasversali che esprimono l'esigenza di garantire uniformità di disciplina nel territorio nazionale e che, per questo, sono destinati a permanere nonostante l'eventuale ampliamento delle attribuzioni regionali nell'ambito materiale di riferimento, come conseguenza del mutamento (da concorrente a residuale) della configurazione della competenza legislativa delle regioni.

Questa Corte, ad esempio, ha rilevato tale persistenza in riferimento al limite alla potestà legislativa regionale costituito dal divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati: limite che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto operante (sentenza n. 132 del 2023), anche prima che esso fosse espresso – ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. – nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato delle materie, rispettivamente, «ordinamento civile» (sentenze n. 189 del 2020, n. 265 del 2013 e n. 282 del 2004) e «previdenza sociale» (sentenza n. 244 del 2020).

7. – Ciò premesso, anche nel caso odierno è possibile enucleare un confine che la potestà legislativa regionale non è mai stata abilitata a valicare, né prima né dopo la riforma del Titolo V.

7.1. – Questa Corte, infatti, ha già affermato che la tutela della concorrenza appartiene oggi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dall'art. 117, secondo comma, lettera e), «a ulteriore presidio della libertà d'iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost.» (sentenza n. 67 del 2011), in tal modo sottolineando lo stretto legame tra le suddette disposizioni costituzionali, che si pongono fra loro in una relazione di vera e propria contiguità.

Altri precedenti (sentenze n. 94 del 2013 e n. 270 del 2010) hanno ricordato, peraltro, come la più risalente giurisprudenza costituzionale, nell'interpretare appunto l'art. 41 Cost., avesse immediatamente posto l'accento sulla «libertà di concorrenza» quale manifestazione della libertà d'iniziativa economica privata, sia pure suscettibile di limitazioni giustificate da ragioni di «utilità sociale» e da «fini sociali» (sentenze n. 97 del 1969 e n. 46 del 1963). In un secondo momento, è stata offerta una nozione più ampia di garanzia della libertà di concorrenza, essendo stata messa in luce la sua «duplice finalità», perché «da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi» (sentenza n. 223 del 1982), così ulteriormente connotando la concorrenza come «valore basilare della libertà di iniziativa economica» (sentenza n. 241 del 1990).

A ciò va aggiunto che, come costantemente ricordato da questa Corte, in ambito europeo ha sempre costituito «principio ordinatore quello di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (tra le molte, sentenza n. 14 del 2004) e che i principi comunitari si sono sempre imposti al rispetto anche del legislatore regionale (tra le tante, già sentenza n. 182 del 1976 e giurisprudenza ivi richiamata).

L'insieme di queste considerazioni porta a concludere che la tutela della concorrenza costituisce un limite che ha sempre condizionato l'esercizio della potestà legislativa regionale, anche prima della riforma del Titolo V, trovando emersione, sia pure implicitamente, nei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nelle materie a legislazione concorrente, che – come si avrà modo di approfondire proprio in relazione al caso concreto – in molti casi vi prestavano sostanziale ossequio.

Con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla ricordata riforma, infine, il legislatore costituzionale, affidando la «tutela della concorrenza» alla potestà legislativa esclusiva statale, ha avvertito la necessità di esplicitare il suddetto limite alla potestà legislativa regionale, in precedenza deducibile essenzialmente in via interpretativa in particolare dai principi fondamentali relativi alle materie già spettanti alla competenza regionale (come può

ricavarsi dalle sentenze n. 129 del 2021, punto 2.2. del *Considerato in diritto*, e n. 56 del 2020, punto 5.4. del *Considerato in diritto*).

Ne consegue che è ben possibile evocare questo nuovo parametro anche in relazione a leggi regionali adottate prima della riforma del Titolo V.

8. – Poste queste coordinate essenziali, va rilevato che il giudice *a quo* motiva adeguatamente in ordine alla ragione che lo ha indotto a prospettare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nel testo attualmente vigente, e, al contempo, dell'art. 117, primo comma, Cost., nella versione antecedente alla riforma del Titolo V.

A giudizio del rimettente, infatti, l'art. 6 della legge quadro n. 21 del 1992, pur demandando alle regioni la definizione dei criteri per l'ammissione nel ruolo dei conducenti, ricollega l'accesso a esso a soli requisiti di affidabilità e professionalità, sicché, per il TAR Umbria, «restano validi i già richiamati principi esplicitati dalla Corte costituzionale [...], con particolare riferimento alla riserva statale, da un lato, sull'individuazione del punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (con riflessi sulla libertà dell'iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost.) e, dall'altro, sull'individuazione dei profili e titoli abilitanti delle figure professionali».

Nell'indicato passaggio argomentativo, il richiamo operato dal giudice *a quo* è alle sentenze n. 265 e n. 30 del 2016, nelle quali questa Corte ha scrutinato alcune disposizioni di legge regionale, emanate in epoca successiva alla riforma del Titolo V, in tema di servizio di trasporto pubblico non di linea, affermando che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

8.1. – Così ricostruita la censura, essa si rivela fondata, alla luce sia del vecchio che del nuovo testo dell'art. 117 Cost., dal momento che il limite alla potestà legislativa regionale consistente nel divieto di incidere sulla concorrenza tra gli operatori economici, oggi espresso nella riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «tutela della concorrenza», non può dirsi estraneo neppure all'assetto del riparto di competenze precedente alla riforma del Titolo V in tema di trasporto pubblico locale, avendo anzi sempre costituito un limite implicito che innervava direttamente i principi fondamentali dettati dallo Stato con la legge quadro n. 21 del 1992.

Quest'ultima, infatti, pur abilitando le regioni a definire i criteri per l'ammissione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, focalizza l'attenzione sulla capacità professionale e sull'idoneità tecnica dell'aspirante – richiedendo come unico requisito indispen-

sabile il possesso del certificato di abilitazione professionale – e valorizza la pura conoscenza geografica e toponomastica del territorio, che, ovviamente, è acquisibile (e dunque riscontrabile) del tutto a prescindere dalla residenza anagrafica del conducente alla quale non è attribuito alcun rilievo.

La legge n. 21 del 1992, dunque, nel dettare i principi fondamentali ai quali le regioni si sarebbero dovute attenere, è stata ben attenta a fissare criteri che non limitassero inutilmente la concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

8.2. – Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata difetta di coerenza con gli indicati criteri, come già rilevato in casi similari.

Questa Corte, infatti, ha già scrutinato una normativa analoga, esprimendo argomentazioni che possono condurre, anche in questa occasione, ad una declaratoria d'illegittimità costituzionale.

In particolare, nel caso affrontato dalla sentenza n. 264 del 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato l'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21). Tale disposizione, similmente a quella censurata nel presente giudizio, prevedeva, tra gli altri requisiti per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che i soggetti aspiranti all'iscrizione medesima dovessero «essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Il parametro evocato, in quella occasione, era l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

Questa Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ritenendo che essa si traducesse in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, «nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni».

In quella pronuncia si ribadì «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale [...]» (principio ribadito successivamente, in tema di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente, dalla sentenza n. 129 del 2021).

Inoltre, si ritenne «palese» che la previsione impugnata determinasse «un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea», perché favoriva «(per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale».

Tanto premesso, poiché, come già ricordato in precedenza, la giurispru-

denza costituzionale (tra le recenti, sentenze n. 44 del 2023, n. 56 del 2020 e n. 83 del 2018) è costante nell'affermare che la nozione di "concorrenza" di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., che è il parametro oggi evocato, non può non riflettere quella operante a livello europeo, le argomentazioni allora spese possono essere utilizzate anche nel presente giudizio, in cui il rimettente ha scelto di prospettare il contrasto solo con parametri costituzionali interni.

Ciò porta a concludere che la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale interviene sull'assetto individuato dal legislatore statale, alterando quell'equilibrio – tra il libero esercizio dell'attività di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà – individuato dalla legge statale nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza» (sentenze n. 36 del 2024, n. 56 del 2020, n. 265 e n. 30 del 2016). Tale assetto è capace di condizionare anche la potestà legislativa che le regioni possono esercitare nelle materie che ora sono di carattere residuale, «potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (così, ancora, sentenza n. 56 del 2020).

9. – Pure fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La disposizione oggi censurata, infatti, esibisce una contraddittorietà intrinseca tra la regola concernente la residenza che essa introduce, preclusiva della stessa presentazione della domanda di partecipazione all'esame per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti, e la "causa" normativa che la deve assistere. Quest'ultima si ricava dall'esame della complessiva legge reg. Umbria n. 17 del 1994, che risulta improntata, conformemente alla legge quadro statale, alla strutturazione dell'esame come momento destinato ad accertare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche idoneità tecniche (tra cui anche la conoscenza geografica e toponomastica del territorio) e le attitudini morali del soggetto aspirante al futuro svolgimento dell'attività in questione.

Sono queste, infatti, le finalità che la già citata sentenza n. 264 del 2013 attribuisce all'esame di cui si tratta e alla conseguente iscrizione nel ruolo dei conducenti.

Rispetto a tale *ratio*, del tutto eccentrica si presenta l'aggiunzione del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria, dal momento che tale elemento di "localizzazione" nulla potrebbe aggiungere alla verifica suddetta. Esso, anzi, rischia di escludere dal suddetto ruolo anche aspiranti che, pur non in possesso di tale requisito, presentino caratteristiche di professionalità, onorabilità e conoscenza del territorio magari in grado più elevato rispetto ai residenti. Già in due recenti occasioni, del resto, questa Corte, con specifico riferimento al settore degli NCC, ha rappresentato la necessità costituzionale di un'apertura del mercato, eliminando ogni barriera regolatoria priva di adeguata giustificazione (sentenze n.137 e n.36 del 2024).

Come già ritenuto da questa Corte in altra analoga fattispecie, occorre sempre accertare una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8 del 2024).

Nel caso in esame, la verifica restituisce esito negativo.

È senz'altro vero che il servizio di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea conserva una dimensione territoriale, come risulta dalle stesse previsioni della legge n. 21 del 1992, che agli artt. 2 e 3 ne descrive le caratteristiche.

Come pure è innegabile che, al profilo della territorialità tendenziale di tali servizi si connetta anche quello della competenza delle amministrazioni locali – e, in particolare, della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo dei conducenti – ad esercitare la vigilanza e il controllo sul mantenimento di tutti i requisiti richiesti per l'iscrizione (sentenza n. 152 del 2017), garantendo gli interessi delle comunità locali.

Tuttavia, se le regioni possono certamente preservare tali profili prevedendo requisiti di iscrizione ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla legge statale, esse sono però obbligate a procedere in maniera ragionevole e proporzionata e, comunque, coerente con le prescrizioni della legge quadro.

Quest'ultima prevede semplicemente requisiti volti a garantire adeguata professionalità e conoscenza del territorio da parte degli aspiranti conducenti, mentre – come evidenziato dal rimettente – la previsione dell'obbligo di residenza in uno dei comuni della regione costituisce un mezzo sproporzionato rispetto allo scopo perseguito, in quanto eccessivamente e inutilmente gravoso (peraltro comportante per l'interessato una pluralità di conseguenze civili, amministrative e tributarie), mentre la medesima esigenza di tutelare ulteriori interessi pubblici potrebbe essere semmai soddisfatta con la previsione di un requisito alternativo quale l'elezione di domicilio, sulla falsariga del modello prescelto da altre legislazioni regionali (sentenza n. 152 del 2017 già citata).

10. – Va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della regione Umbria n. 17 del 1994, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

* * *

Sentenza n. 206/2024 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 20 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, il quale dispone: a) che, allo scopo di far fronte all'incremento della domanda dovuto all'aumento dei flussi turistici e garantire i servizi di trasporto, il competente dipartimento regionale rilascia alla Ferrovie della Calabria srl «titoli autorizzatori non cedibili» per lo svolgimento del servizio di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 (comma 1); b) che tali autorizzazioni sono rilasciate «nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge» (comma 2).

2. – Il ricorrente muove due ordini di censure nei confronti di questa disciplina, ritenendola lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia «tutela della concorrenza», e dell'art. 118, commi primo e secondo, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà.

2.1. – Secondo il primo motivo di censura, la disposizione regionale – prevedendo il rilascio delle suddette autorizzazioni e individuando direttamente il loro beneficiario – comprometterebbe il confronto competitivo tra le imprese nell'accesso al mercato, ponendosi in contrasto, da un lato, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, in forza dei quali i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano «attraverso bando di pubblico concorso»; dall'altro, con l'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni allo svolgimento di detto servizio fino alla «piena operatività» del registro informatico pubblico nazionale introdotto dal precedente comma 3 della medesima disposizione.

Quanto al secondo motivo di censura, il ricorrente ritiene che la disposizione determinerebbe «uno spostamento», in capo alla Regione, «della competenza riconosciuta ai Comuni» dal citato art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992, così pregiudicando il principio di sussidiarietà.

3. – Questa Corte, con ordinanza n. 35 del 2024 (iscritta al n. 49 reg. ord. 2024), ha sospeso il giudizio sul ricorso statale e sollevato, disponendone la

trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale del citato art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, di cui ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 137 del 2024, per violazione degli artt. 3, 41, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE.

[*omissis*]

5. – In riferimento alle ulteriori questioni va innanzitutto considerato che la disposizione impugnata presenta una duplice portata normativa: da un lato, infatti, alloca anche alla Regione Calabria la funzione relativa al rilascio delle autorizzazioni per il servizio di NCC, dall'altro reca una disciplina che prevede l'assegnazione diretta di tali autorizzazioni alla Ferrovie della Calabria srl.

Questa articolazione si riflette nei motivi del ricorso statale, che censurano, in riferimento al primo aspetto, la violazione del principio di sussidiarietà e, con riguardo al secondo, quella della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

[*omissis*]

7. – L'esame del secondo profilo di censura relativo all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che contesta alla disposizione regionale l'individuazione diretta, a prescindere dalla previsione di una gara pubblica, del beneficiario delle autorizzazioni, richiede un preliminare inquadramento della disciplina statale del servizio di NCC dettata dalla legge n. 21 del 1992.

L'art. 1, comma 2, di tale legge precisa che sono autoservizi pubblici non di linea sia quelli di taxi che quelli di NCC; questi ultimi, tuttavia, assumono caratteri *sui generis*, in quanto, essendo privi di quegli specifici obblighi di servizio che invece sono previsti per i primi, tendono, in realtà, a qualificarsi piuttosto come servizi privati offerti al pubblico, seppure con rilevanza pubblicistica.

Non sono, infatti, previsti obblighi tariffari, essendo il corrispettivo liberamente concordato, né di prestazione, potendo la richiesta di trasporto essere rifiutata (art. 13, comma 3, della legge n. 21 del 1992).

Dal punto di vista del regime dell'accesso a tale attività, quella di NCC è però, al pari di quella di taxi, «soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili» (sentenza n. 112 del 2022).

In questa prospettiva, l'attività di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 «non è [...] liberalizzata» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 11 luglio 2022, n. 5756; nello stesso senso, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 31 agosto 2021, n. 6124, e 1° marzo 2021, n. 1703), essendo stata sottratta dal campo di applicazione dei diversi provvedimenti diretti alla liberalizzazione della prestazione dei servizi che si sono succeduti nel tempo, ed è normativamente contingentata, a differenza di quanto avvenuto in un altro

settore analogo, quello del noleggio di autobus con conducente, dove sin dalla legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), il contingentamento non è previsto.

Il numero limitato delle autorizzazioni a effettuare l'attività di NCC presuppone, quindi, che il loro rilascio da parte dei comuni avvenga, come stabilito dall'art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, «attraverso bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in *leasing* o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo [...]».

7.1. – Ciò premesso, la censura statale è fondata.

La disposizione regionale impugnata prevede, infatti, il rilascio delle autorizzazioni a svolgere il servizio di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 – e in particolare con autovettura – individuandone direttamente il soggetto beneficiario nella Ferrovie della Calabria srl; essa, pertanto, viola, come sostiene il ricorso statale, l'obbligo del pubblico concorso previsto dal richiamato art. 8, comma 1.

Non può, d'altro canto, venire in rilievo la circostanza che tale società sia già abilitata, come recita la disposizione stessa, al servizio di NCC con autobus. È vero che, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 218 del 2003, le imprese che svolgono attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus sono «abilitate all'esercizio dei servizi» di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992, e quindi anche con autovettura, ma ciò «[f]ermo restando il regime autorizzativo» disciplinato dalla stessa legge n. 21 del 1992; sicché le imprese in questione debbono comunque conseguire l'autorizzazione comunale, permanendo quindi il generale obbligo del previo concorso pubblico.

7.1.1. – A diversa conclusione non può condurre l'argomento inerente al carattere *in house* della suddetta società, che è totalmente partecipata dalla Regione Calabria e che nel suo statuto prevede clausole dirette a garantire sia il controllo analogo, sia lo svolgimento di attività prevalente (in misura pari ad almeno l'80 per cento del fatturato) in compiti affidati dal controllante.

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), nel disciplinare i «servizi di interesse economico generale prestati a livello locale» (art. 1, comma 1) prevedendo che possano essere affidati anche *in house* (artt. 14, comma 1, lettera c, e 17), si riferisce solo a quelli per i quali sono stabiliti obblighi di servizio.

Si tratta, infatti, di servizi che implicano la doverosità della prestazione, in quanto «non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti» (art. 2, comma 1, lettera c); che gli enti locali «ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali» (ancora, comma 1, lettera c); che rispondono al principio della «produzione di servizi quantitativamente [...] adeguati» (art. 3, comma 2); di cui gli enti locali «assicurano la prestazione» (art. 10, comma 1); per i quali deve essere periodi-

camente rilevato il «rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio» (art. 30, comma 1).

Il servizio di NCC non presenta, invece, tali caratteristiche.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, d'altro canto, proprio in riferimento al trasporto pubblico locale non di linea, ha affermato che i servizi di interesse economico generale implicano l'«adempimento di specifici compiti d'interesse pubblico», «il che presuppone l'esistenza di uno o più atti di esercizio del potere pubblico che definiscano in maniera sufficientemente precisa almeno la natura, la durata e la portata degli obblighi di servizio pubblico gravanti sulle imprese incaricate dell'adempimento di tali obblighi» (Corte di giustizia UE, sezione prima, sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*).

7.1.2. – Priva di pregio è anche l'altra argomentazione della difesa regionale, tendente a sostenere che la disposizione impugnata non sarebbe riconducibile entro l'alveo della legge n. 21 del 1992, ma in quello dell'art. 6, comma 1, lettera c), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, che consentirebbe il rilascio delle autorizzazioni in questione.

Non solo l'impugnato art. 1 dispone espressamente che i titoli autorizzatori da esso contemplati consentono lo svolgimento del servizio di NCC «di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21», ma la procedura del suddetto art. 6, evocata dalla resistente – che effettivamente consentiva anche di rilasciare, a determinate condizioni, titoli autorizzatori straordinari e stagionali – è stata chiaramente preordinata, come ribadito anche da questa Corte, «all'aumento dell'offerta del servizio di taxi» (sentenza n. 452 del 2007) e non può quindi intendersi come riferita a quello di NCC.

7.2. – Rispetto ad ogni altra considerazione è quindi assorbente constatare che l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023 individua direttamente il beneficiario delle suddette autorizzazioni, a prescindere dall'indizione di un pubblico concorso richiesta, invece, dall'art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992.

Anche se, come già ricordato, il trasporto pubblico locale costituisce, per costante giurisprudenza di questa Corte, materia riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., non è consentito al legislatore regionale interferire con le regole statali che prevedono procedure concorsuali di garanzia, dirette a tutelare la competizione tra le imprese e ad assicurare la concorrenza per il mercato, ovvero l'apertura dello stesso a tutti gli operatori economici (*ex plurimis*, sentenze n. 36 del 2024 e n. 23 del 2022).

Dato il carattere «finalistico» della competenza legislativa attribuita allo Stato, la tutela della concorrenza assume, infatti, carattere trasversale e prevalente, fungendo «da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale», «sia pure nei limiti

strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (*ex plurimis*, sentenza n. 104 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)»;

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 2024.

* * *

Sentenza n. 62/2025 (Pres. Amoroso; Red. Sciarrone Alibrandi)

Considerato in diritto

1. – Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, sostitutivo dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

1.1. – Il giudizio principale sorge dal ricorso proposto da una società operante nel settore dei servizi funebri avverso la nota del Comune di Reggio Calabria che, in applicazione della disposizione censurata, ha negato alla medesima il rilascio di una nuova autorizzazione NCC ad uso ambulanza, intimandole altresì la cessazione del servizio di «autoambulanza di trasporto» fino ad allora espletato.

L'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, stabilisce che «[l]e imprese non possono esercitare attività private in mercati paralleli quali quelli relativi all'ambito cimiteriale. Alle imprese funebri è vietato l'esercizio, anche tramite proprio personale, del servizio di ambulanza, di attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile. È preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché l'esercizio di ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile; è altresì vietato riprodurre nominativi e numeri di telefono riconducibili ad attività funebri presenti nel territorio, su mezzi sanitari o in capo ad associazioni di volontariato. Le attività

in essere si adeguano alle disposizioni previste dal presente articolo entro il 31 dicembre 2023».

2. – Il giudice *a quo* ritiene che la previsione regionale, «inibendo alle imprese funebri l'esercizio di attività "collaterali" a quella principale di trasporto funebre, quali il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovano in stato di urgente bisogno sanitario», ostacoli direttamente e non marginalmente la concorrenza, ponendo limiti di accesso al mercato che solo il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, potrebbe fissare, così determinando una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

2.1. – La disposizione censurata, inoltre, non apparendo giustificata da motivi imperativi di interesse generale o da ragioni di utilità sociale, comprometterebbe irragionevolmente il diritto costituzionale di libertà di iniziativa economica, in contrasto con l'art. 41 Cost., violando altresì l'art. 3 Cost. per il duplice profilo della proporzionalità e ragionevolezza, da un lato, e della disparità di trattamento tra imprese, dall'altro.

3. – Preliminarmente, occorre osservare che il TAR rivolge le sue censure all'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023. Nondimeno, avendo quest'ultima disposizione integralmente sostituito l'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, il reale oggetto delle doglianze va individuato nel nuovo testo dell'appena citato art. 7, comma 4.

[*omissis*]

5. – Prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, è opportuno procedere a una ricostruzione dell'assai articolato quadro normativo di riferimento, che ricomprende, a livello sia statale sia regionale, tanto la disciplina dei servizi funebri quanto quella del servizio di trasporto mediante ambulanza.

5.1. – Il settore dei servizi di onoranze funebri non trova, a oggi, una puntuale e autonoma regolamentazione nazionale.

L'unica normativa di riferimento è invero rappresentata dall'alquanto risalente t.u. leggi sanitarie (r.d. n. 1265 del 1934) e dal regolamento di polizia mortuaria (d.P.R. n. 285 del 1990), i quali, tuttavia, non disciplinano l'impresa funebre e la sua attività, bensì altri aspetti legati all'evento morte (quali: ubicazione e caratteristiche dei cimiteri, tumulazioni, cremazioni, accertamento dei decessi, periodo di osservazione, obitori, trasporto dei cadaveri).

5.1.1. – Negli ultimi anni è stata avvertita, tuttavia, l'esigenza di pervenire a una riforma organica del settore funerario, come ben testimoniano i numerosi progetti di legge che si sono succeduti al riguardo nelle diverse legislature (da ultimo, il disegno di legge A.S. n. 1306 – XIX Legislatura, recante «Disposizioni in materia di attività funebre e delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di settore», – presentato il 20 novembre 2024 e attualmente in attesa di esame da parte della IX Commissione permanente del Senato). Ciò al fine di aggiornare le norme per questo complesso e delicato settore, disciplinando l'attività funebre in modo uniforme su tutto il territorio

nazionale, a tutela della libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto e a garanzia del corretto svolgimento di servizi per loro natura peculiari, anche attraverso l'individuazione dei requisiti, soggettivi e oggettivi, che i soggetti operanti in questo campo devono possedere.

5.1.2. – Nella scarsa e risalente cornice normativa statale, numerose regioni, fra cui la Regione Calabria, si sono dotate di leggi concernenti i servizi funebri e cimiteriali, al fine di definire l'attività funebre e disciplinarne l'esercizio, nonché di prevedere, per le relative imprese, specifici regimi di incompatibilità e divieti allo svolgimento di attività parallele.

Tali normative sono state adottate nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, oltre che, in taluni casi (specie con riguardo alla gestione dei cimiteri o al trasporto funebre), di quella residuale in materia di servizi pubblici locali.

Con riguardo ai servizi funebri, sussistono infatti evidenti esigenze di igiene e salute pubblica, come peraltro già riconosciuto da questa Corte con riferimento ad alcune disposizioni regionali che, per i piccoli comuni montani, hanno introdotto, al fine di sopperire alla rarefazione dell'offerta, la possibilità di derogare al regime di incompatibilità della gestione del servizio cimiteriale e di quello obitorioale con lo svolgimento dell'attività funebre, fissato dallo stesso legislatore regionale (sentenza n. 274 del 2012).

5.1.3. – La Regione Calabria è intervenuta per la prima volta a disciplinare la materia dei servizi funebri con la legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), il cui art. 7 definiva l'attività funebre quale «attività imprenditoriale» diretta all'esercizio «in forma congiunta» di diversi servizi (tra cui il disbrigo delle pratiche amministrative inerenti al decesso e l'organizzazione delle onoranze funebri, la vendita di casse e di altri articoli, la preparazione del defunto, la sua vestizione, il confezionamento del feretro e i trattamenti di tanatocosmesi). La disposizione regionale prevedeva altresì un regime di incompatibilità dell'attività funebre con la gestione di altri servizi, senza tuttavia alcun riferimento allo svolgimento del servizio di ambulanza.

A seguito dell'abrogazione operata dalla legge della Regione Calabria 30 aprile 2019, n. 7, recante «Abrogazione della legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)», è stata adottata la legge reg. Calabria n. 48 del 2019 che, all'art. 7, disciplina «l'impresa funebre», disponendo, al comma 1, che «[i] servizi funebri sono attività imprenditoriali e sono erogati secondo principi di concorrenza nel mercato e con modalità che difendono l'effettiva libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto».

Al comma 4, nella versione precedente la sua integrale sostituzione, avvenuta a opera della disposizione qui censurata (art. 5, comma 1, lettera a, della legge reg. Calabria n. 38 del 2023), era poi stabilito che «[l]e imprese funebri non possono esercitare attività private in mercati paralleli, quali quelli relativi all'ambito cimiteriale e al trasporto sanitario come servizio pubblico di emer-

genza sanitaria data in convenzione, al trasporto di organi, sangue e pazienti dializzati e sono obbligate alla separazione societaria. La separazione societaria è intesa come svolgimento distinto, con società o con soggetto, dotati di separata personalità giuridica, di organizzazione distinta e adeguata di mezzi e risorse, diverse da quelle riconducibili a soggetti che svolgono attività funebre».

Non era quindi previsto, per dette imprese, il generale divieto di esercizio del servizio di ambulanza né di attività di trasporto sanitario, che è stato poi introdotto con l'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, in sostituzione del suddetto comma 4.

Il legislatore regionale, infine, è nuovamente intervenuto a modificare, in parte, la legge reg. Calabria n. 48 del 2019, mediante la legge reg. Calabria n. 17 del 2024, senza tuttavia incidere – come pure evidenziato dal TAR rimettente – sul citato art. 7.

5.1.4. – Per completare la cornice regolatoria concernente il settore delle onoranze funebri, è, inoltre, opportuno evidenziare che il medesimo è stato già più volte oggetto di attenzione da parte dell'AGCM.

In particolare, con la indicata segnalazione del 23 maggio 2007, AS 392 – sulla cui scia sono intervenute le successive legislazioni regionali –, l'AGCM ha auspicato la previsione di una «chiara separazione e incompatibilità fra i servizi di onoranze funebri e i diversi servizi pubblici che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico-sociale», quali i servizi di gestione delle camere mortuarie e delle aree cimiteriali. Per l'Autorità, infatti, la presenza di una società di onoranze funebri all'interno della struttura sanitaria o nelle aree cimiteriali è suscettibile di determinare una posizione di vantaggio competitivo a favore dell'impresa, la quale potrà sfruttare la propria posizione come volano per l'attività imprenditoriale, godendo di un accesso privilegiato alla clientela, ossia i parenti dei defunti. Questi ultimi, infatti, in ragione del particolare momento psicologico in cui versano, saranno poco inclini a operare confronti di qualità e di prezzo tra i servizi offerti sul mercato, con conseguente fattuale riduzione dell'offerta e aumento del prezzo dei servizi funebri per gli utenti finali.

Più di recente, l'AGCM è nuovamente intervenuta sulla materia con la segnalazione del 18 luglio 2024, AS 2026, formulando alcune osservazioni in merito a talune normative regionali – tra cui la stessa previsione calabrese oggetto delle odierne questioni – che vietano alle imprese funebri lo svolgimento di ulteriori attività economiche, quali il trasporto sanitario in ambulanza dietro pagamento.

Dopo aver sottolineato come il principio di incompatibilità, affermato nella precedente segnalazione del 2007, operi solo con riferimento ad attività «che presentano connotati tipicamente igienico-sanitari e che sono comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici necessari», l'Autorità ha in particolare osservato che «[i] predetti elementi (aspetti di servizio pubblico di interesse generale ed emersione di una domanda di servizi funebri), invece, non sussistono nel caso

delle ulteriori attività dichiarate incompatibili dalle disposizioni normative regionali sopra descritte. Si tratta, infatti, di attività – quali il trasporto sanitario in ambulanza semplice, fornito a pagamento, il trasporto extra-ospedaliero, il trasporto di infermi/malati/degenti e ogni trasporto assimilabile, nonché servizi e attività parasanitari, socio-assistenziali e assimilabili – che, così come i servizi di onoranze funebri, sono svolte in regime di libero mercato e con finalità prettamente commerciali. Esse non devono, quindi, essere soggette a ingiustificate compressioni, in conformità ai principi di libera concorrenza e libera iniziativa economica che trovano primaria espressione nell'articolo 41 Cost. e nelle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi, nonché nelle disposizioni nazionali in materia di liberalizzazione (in particolare, l'articolo 3 D.L. n. 138/2011, l'articolo 34, D.L. n. 201/2011 e l'articolo 1, D.L. n. 1/2012). Pertanto, l'attività funebre, in quanto attività economica in regime di libero mercato, è libera e si esercita secondo i principi di concorrenza; di conseguenza, non possono essere apposte ingiustificate restrizioni e limitazioni al suo esercizio, così come per il trasporto sanitario in ambulanza di tipo semplice e, comunque, per tutte quelle attività economiche non connotate da profili pubblicistici di servizio pubblico e di interesse generale. In proposito, può essere eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche, ma le eventuali restrizioni debbono essere giustificate da motivi di interesse generale nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, circostanza che tuttavia non si rinviene per il caso di specie».

5.2. – Il riferimento al «servizio di ambulanza», contenuto nella disposizione censurata, rende altresì opportuna una, seppur sintetica, ricognizione della relativa cornice normativa, anche in questo caso articolata a livello sia statale sia regionale.

5.2.1. – A livello statale, il servizio di trasporto mediante ambulanza trova la sua disciplina nel codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) e nel relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 495 del 1992), nonché nei decreti ministeriali n. 137 del 2009 e n. 553 del 1987.

Nell'ambito delle normative sopra richiamate, le autoambulanze sono classificate autoveicoli per uso speciale (art. 54, comma 1, lettera g, cod. strada, come attuato dall'art. 203, comma 2, lettera m, del d.P.R. n. 495 del 1992) e possono essere adibite a uso proprio o a uso di terzi (art. 82, comma 3, cod. strada). Per quanto qui rileva, per «uso di terzi» si intende l'utilizzo del veicolo, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione (art. 82, comma 4, cod. strada). A tale utilizzo viene ricondotto anche il servizio di NCC (art. 82, comma 5, lettera b, cod. strada), al quale possono essere destinati gli autoveicoli per trasporti specifici di persone (art. 85, comma 2, lettera f, cod. strada), fra cui le autoambulanze (art. 244 del d.P.R. n. 495 del 1992, ove vengono menzionate tanto quelle cosiddette «di trasporto»

che quelle cosiddette «di soccorso»). La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla base della licenza comunale di esercizio (art. 85, comma 3, cod. strada).

Il d.m. n. 137 del 2009 detta, poi, specifiche disposizioni in materia di immatricolazione e uso delle autoambulanze, stabilendo che queste possono essere immatricolate in uso proprio, allorché il loro utilizzo avvenga nell'esercizio di una attività di trasporto senza corrispettivo e senza fini di lucro, ovvero in uso terzi, «per servizio di noleggio con conducente per prestazioni di trasporto dietro corrispettivo e sulla base della licenza comunale di esercizio» (art. 2, comma 2).

Il d.m. n. 553 del 1987 distingue, infine, all'art. 1, comma 2, due tipi di autoambulanze, in relazione alla funzione da assolvere: di tipo A, con carrozzeria definita «autoambulanza di soccorso», attrezzate per il trasporto di infermi o infortunati e per il servizio di pronto soccorso, dotate di specifiche attrezzature di assistenza; di tipo B, con carrozzeria definita «autoambulanza di trasporto», attrezzate essenzialmente per il trasporto di infermi o infortunati, con eventuale dotazione di semplici attrezzature di assistenza.

5.2.2. – Il servizio di NCC mediante ambulanza non rientra, invece, nel perimetro applicativo della legge n. 21 del 1992, poiché quest'ultima, nel disciplinare gli autoservizi pubblici non di linea, si riferisce espressamente al servizio di NCC di «autovettura» e non a quello di «autoveicolo ad uso speciale», quale è invece, secondo il codice della strada, l'autoambulanza (da ultimo, TAR Lazio, sezione seconda-ter, sentenza 29 marzo 2021, n. 3816).

5.2.3. – Anche nell'ambito della legislazione della Regione Calabria si rinvengono alcune previsioni specificamente rivolte al servizio di ambulanza, preso però in considerazione in una dimensione prettamente sanitaria.

L'art. 3, comma 2, lettera s), della legge reg. Calabria n. 24 del 2008 assoggetta, infatti, ad autorizzazione sanitaria «i servizi di ambulanza».

Il procedimento e i requisiti per il rilascio di tale autorizzazione sono poi definiti, dal decreto del commissario *ad acta* della Regione Calabria n. 141 del 2018, che ha dettato le norme regolamentari relative alla suddetta autorizzazione.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), di tale regolamento, per «trasporto sanitario» si intende quello «non urgente e programmabile di pazienti, per l'accesso o il rientro da luoghi o servizi in cui è stata eseguita una prestazione sanitaria, anche su loro richiesta», comprensivo inoltre dei trasporti effettuati, in regime di ricovero, per pazienti accolti negli ospedali regionali, con o senza assistenza infermieristica e/o medica.

Esso si differenzia dal «soccorso sanitario», il quale, in base allo stesso Regolamento, «costituisce invece un'attività di assistenza, trattamento clinico e trasporto di utenti, non prevedibile e non programmabile, in risposta ad un bisogno sanitario urgente».

6. – Così ricostruito il quadro normativo entro cui si inserisce il nuovo art.

7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, si può ora passare all'esame della prima questione, con cui il TAR calabrese dubita della legittimità costituzionale della disposizione all'esame per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Più precisamente, il rimettente, nella parte motivata dell'ordinanza, pare limitare la censura al solo inciso «servizio di ambulanza [...] nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», in quanto preclusivo, per le imprese funebri, dello svolgimento del servizio di NCC mediante ambulanza per il trasporto non urgente e programmabile di pazienti, concludendo però per la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'intero comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019.

6.1. – Per meglio comprendere la precisa portata della censura formulata dal TAR, occorre procedere a interpretare l'appena citato art. 7, comma 4, il cui tenore letterale non appare di immediata e univoca comprensione.

Infatti, nell'introdurre, per le imprese funebri, il divieto di «servizio di ambulanza» – inciso su cui si sofferma il TAR –, il legislatore calabrese fa seguire all'appena riportata espressione una più analitica descrizione di varie tipologie di attività di trasporto («trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e [...] ogni trasporto ad esso assimilabile»), per chiudere, infine, con l'estensione del divieto – qui non rilevante – a «ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile».

6.1.1. – Da una lettura d'insieme di questa porzione dell'art. 7, comma 4, si ricava che il legislatore calabrese ha inteso esplicitare il contenuto del «servizio di ambulanza» facendo riferimento a differenti «attività» di trasporto effettuabili mediante ambulanza, per terminare con la formula di chiusura «ogni trasporto ad esso assimilabile». A sostegno di questa lettura milita, peraltro, anche il terzo periodo della previsione censurata, ai sensi del quale «[è] preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile». Nel fissare, infatti, una sorta di divieto “biunivoco” per due distinte categorie di operatori (gli uni esercenti attività funebri e gli altri esercenti servizi di ambulanza), il legislatore calabrese si riferisce a questi ultimi alla stregua di «soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile», omettendo la puntuale descrizione delle attività di trasporto cui si è appena fatto riferimento e così confermando di ritenere tale richiamo onnicomprensivo.

6.1.2. – L'interpretazione appena fornita del novellato art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019 consente una più precisa individuazione del reale oggetto delle questioni effettivamente sollevate, da operare attraverso una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo, che valorizzi l'intero contesto dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 142 e n. 12 del 2023).

Deve perciò ritenersi che le doglianze del TAR rimettente interrogino

questa Corte sulla legittimità costituzionale del solo divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovino in stato di urgente bisogno sanitario.

6.2. – Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, nella nuova formulazione introdotta nel 2023, stabilisce, come visto, per le imprese funebri una barriera all'ingresso nel mercato del servizio di ambulanza generalmente inteso (vale a dire comprensivo sia del trasporto di soccorso sia del trasporto non urgente e programmabile di pazienti, effettuato mediante servizio di NCC di ambulanza). In tal modo, la citata disposizione, che la Regione ha adottato nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (oltre che residuale in tema di servizi pubblici locali), va a conformare un segmento di mercato, senza dubbio interferendo con la materia «tutela della concorrenza».

Questa Corte ha già chiarito che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

Quest'ultima nozione, come recentemente riaffermato da questa Corte, «non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese» (sentenza n. 36 del 2024), che mira ad ampliare l'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 31 del 2021), eliminando «limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”)» (sentenza n. 56 del 2020).

Proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o “trasversale”, ben può accadere che una misura appartenente a una regolamentazione stabilita dalle regioni in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, si riverberi sulla tutela della concorrenza. Ciò deve ritenersi ammissibile per «non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 274 del 2012).

È stato, altresì, chiarito che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può “essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale” (sentenza n. 98 del 2017) e l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine

perseguito e agli obiettivi attesi (sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 206 del 2024).

Ai fini, quindi, del sindacato di legittimità costituzionale della censurata disposizione regionale, deve valutarsi in che modo e in che misura gli effetti della medesima incidono sulla materia della concorrenza, anche alla luce del costante indirizzo di questa Corte secondo cui «“nell’individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, [...] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2022)” (sentenza n. 267 del 2022)» (sentenza n. 94 del 2024).

In questa prospettiva, si rende allora necessario operare una distinzione fra il divieto, imposto alle imprese funebri, di esercitare trasporto di soccorso e quello, parimenti imposto, di esercitare servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti.

Nel primo caso (trasporto di soccorso), la preclusione fissata dal legislatore regionale è finalizzata primariamente a proteggere la tranquillità e il benessere psicologico di soggetti particolarmente vulnerabili, quali sono coloro che necessitano di cure urgenti, come pure di parenti prossimi o accompagnatori di questi ultimi. Essa, pertanto, pur producendo anche un effetto pro-concorrenziale – identificabile nel mirare a impedire forme di coartazione e pressione indebita esercitabili dalle imprese funebri, ove abilitate a forme di trasporto di soccorso, in quanto operanti in un mercato contiguo –, trova il suo fondamento nella materia della tutela della salute. Ciò facendo ricorso al «criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l’appartenenza del nucleo essenziale della disciplina» (sentenza n. 430 del 2007) ad una data materia.

Diversa conclusione deve trarsi, invece, con riferimento al secondo divieto (ossia a quello relativo al servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti), giacché gli utenti di questo tipo di servizio non si trovano in una condizione di particolare vulnerabilità correlata alla salute propria o di un parente prossimo. In tal caso, quindi, l’introduzione del divieto in discorso, non mirando alla protezione di un interesse correlato alla tutela della salute o di altro interesse pubblico affidato alla cura della Regione, risulta incidere direttamente, e con effetti tutt’altro che marginali, sulla concorrenza. E ciò in quanto inserisce una barriera alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, influenzando negativamente anche sulla libera scelta dei cittadini, in assenza di ragioni di interesse generale e quindi in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

7. – Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall’art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nella parte in cui vieta alle imprese funebri

l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

[*omissis*]

9. – Il venir meno del divieto, per le imprese funebri, di esercizio del servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile, derivante dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, crea, all'interno della restante porzione della medesima previsione regionale, una disparità di trattamento e uno squilibrio nei confronti dei «soggetti che gestiscono servizio di ambulanza», per i quali permarrebbe invece la preclusione, in origine speculare, di esercizio di attività funebre. L'evidente nesso di reciprocità, che lega le due previsioni in una logica unitaria, integra il presupposto del «rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta» che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (tra le ultime, sentenze n. 65 del 2023 e n. 175 del 2022), impone di dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, per analogo vizio di competenza, del comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, anche nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», nella parte in cui vieta alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che gestiscono il solo servizio di noleggio con conducente con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile;

3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2025.

3.3.4. *Tutela della concorrenza nel settore del commercio*

SENTENZA N. 64/2007 (PRES. BILE; RED. TESAURO)

Commercio – Norme della Regione Umbria – Rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento di attività commerciale – Priorità tra domande concorrenti – Previsto criterio preferenziale a favore di aziende già titolari di altre grandi strutture di vendita nella Regione

Legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), 14, commi 4, lett. *l*), e 4-*bis*, come modificato dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge della Regione Umbria 7 dicembre 2005, n. 26 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24 – Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114)

Costituzione, artt. 3 e 41

SENTENZA N. 232/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. GROSSI)

Commercio – Norme della Regione Liguria – Disciplina delle vendite promozionali – Mancata previsione del divieto di effettuare vendite promozionali nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi dei medesimi prodotti merceologici oggetto di dette vendite

Legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), art. 113, comma 2, come sostituito dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 150/2011 (PRES. DE SIERVO; RED. NAPOLITANO)

Commercio – Norme della Regione Abruzzo – Interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge regionale n. 17 del 2010 – Obbligatoria corrispondenza per ogni giornata di deroga all'obbligo di chiusura domenicale della concertazione di una giornata di chiusura infrasettimanale

Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), art. 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 18/2012 (PRES. QUARANTA; RED. CASSESE)

Commercio – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disciplina del commercio su aree pubbliche – Cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi – Subordinazione al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo

Legge della Regione Sardegna 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), art. 15-*bis*, comma 4, introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6 recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali) e norme sul trasferimento dell'attività»

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 291/2012 (PRES. QUARANTA; RED. NAPOLITANO)

Commercio – Norme della Regione Toscana – Esclusione dell'applicabilità della disciplina statale, riproduttiva di norme comunitarie, riguardante le autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio

Legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», art. 6

Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 27/2013 (PRES. F. GALLO; RED. NAPOLITANO)

Commercio – Norme della Regione Toscana – Esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa – Introduzione di nuovi limiti agli orari – Limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere e reintroduzione dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva

Commercio – Norme della Regione Toscana – Esercizi di somministrazione di alimenti e bevande – Introduzione di nuovi limiti agli orari di apertura e chiusura al pubblico, da determinarsi dai Comuni previa concertazione con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore e le associazioni dei consumatori

Legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), artt. 80 e 81, comma 1, sostituiti, rispettivamente dall'art. 88 e dall'art. 89 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 38/2013 (PRES. F. GALLO; RED. CRISCUOLO)

Commercio – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive – Previsione che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso solo come eccezione, per le categorie merceologiche indicate nella legge medesima e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della Giunta provinciale – Possibilità di continuare l'attività per le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio all'entrata in vigore della legge, con divieto di ampliamento, trasferimento o concentrazione – Decadenza di tale possibilità, se l'attività stessa viene a cessare – Previsione che la Giunta provinciale possa emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), artt. 5, commi 1, 2, 3, 4, e 7; e 6

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 65/2013 (PRES. MAZZELLA; RED. NAPOLITANO)

Commercio – Norme della Regione Veneto – Esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa – Introduzione di nuovi limiti agli orari e dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva

Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di

apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), art. 3

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 245/2013 (PRES. SILVESTRI; RED. GROSSI)

Commercio – Norme della Regione Liguria – Commercio al dettaglio su aree pubbliche – Assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche – Previsione che in attesa dell'adozione dei nuovi criteri recettivi della normativa comunitaria, vengano applicati i criteri regionali previgenti

Legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23 recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno», art. 51, comma 1

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 49/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. GROSSI)

Commercio – Norme della Regione Veneto – Esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime – Previsione che ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune

Commercio – Norme della Regione Veneto – Esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime – Concessione del nulla osta comunale – Prevista applicazione dei criteri di selezione propri della diversa forma di attività commerciale con assegnazione dei posteggi su area pubblica

Legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante), art. 16; legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni), art. 5, comma 1, lett. a)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 104/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. NAPOLITANO)

Commercio – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Attribuzione alla Giunta regionale del compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta – Disposizione che consente alla Regione di limitare l'accesso sul mercato degli operatori economici, in contrasto con il principio generale dell'ordinamento nazionale di liberalizzazione

Commercio – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Disciplina delle medie e grandi strutture di vendita – Autorizzazione all'apertura subordinata all'attestazione di conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale

Commercio – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Liberalizzazioni – Previsione che

le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, “fatta eccezione per l’attività di commercio su area pubblica”

Commercio – Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta – Divieto nei centri storici di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture di vendita

Legge della Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante “Principi e direttive per l’esercizio dell’attività commerciale”), artt. 2, 4, 7 e 11

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 125/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. NAPOLITANO)

Commercio – Iniziativa economica – Norme della Regione Umbria – Disciplina dei “poli commerciali” – Prevista attribuzione della qualifica di “polo commerciale” ad esercizi commerciali per il solo fatto che questi siano adiacenti o vicini e a prescindere dalla volontà degli esercenti di unirsi in un polo commerciale – Conseguente sottoposizione degli esercizi commerciali di vicinato, anziché alla SCIA, alla procedura autorizzatoria prevista per le grandi strutture di vendita

Energia – Iniziativa economica – Norme della Regione Umbria – Apertura di nuovi impianti di distribuzione dei carburanti – Previsione che i nuovi impianti eroghino “benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell’obbligo”

Energia – Iniziativa economica – Norme della Regione Umbria – Apertura di nuovi impianti di distribuzione dei carburanti – Installazione di apparecchiature *self-service* pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore – Prevista condizione che l’impianto sia classificato di pubblica utilità ai sensi dell’articolo 2, comma 1, lett. q), della legge regionale n. 13 del 2013, e dunque che sia “l’unico impianto del Comune o l’impianto posto ad almeno dieci chilometri dal punto di distribuzione più vicino anche se ubicato sul territorio di altro Comune limitrofo”

Legge della Regione della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l’attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), artt. 9, 43 e 44

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 165/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. CARTABIA)

Commercio – Norme della Regione Toscana – Apertura, trasferimento di sede e ampliamento della superficie di vendita delle grandi strutture di vendita – Istanza allo sportello unico delle attività produttive (SUAP) – Onere di effettuare analisi dei flussi veicolari, delle infrastrutture viarie e dei parcheggi, di predisporre un bilancio dei rifiuti, di allegare progetti supplementari, di avanzare istanze per lo svolgimento di conferenze dei servizi

Commercio – Norme della Regione Toscana – Grandi strutture di vendita – Introduzione di requisiti obbligatori relativi alle dotazioni energetiche, alla collaborazione con le associazioni di

volontariato sociale, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alla realizzazione di accordi sindacali di secondo livello – Necessaria dotazione di strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, bacini per la raccolta delle acque piovane, parcheggi per le biciclette e le auto elettriche, servizi di trasporto pubblico e privato, spazi per l'accoglienza del cliente e aree dedicate ai bambini

Commercio – Norme della Regione Toscana – Grandi strutture di vendita – Procedura davanti allo sportello unico delle attività produttive (SUAP)

Commercio – Norme della Regione Toscana – Introduzione della tipologia di esercizio commerciale definita “strutture di vendita in forma aggregata” – Qualificazione della tipologia attraverso l'elemento della distanza minima tra gli esercizi – Previsione di una distanza minima inferiore rispetto a quella ordinaria

Commercio – Norme della Regione Toscana – Esercizi commerciali di vendita in “outlet” – Prevista esposizione del solo prezzo finale

Commercio – Norme della Regione Toscana – Distribuzione di carburanti – Installazione di impianti dotati esclusivamente di apparecchiature “self-service” prepagato, condizionata alla presenza di una adeguata sorveglianza – Funzionamento contestuale della modalità “servito” e della modalità “self-service” durante l'orario di apertura dell'impianto

Legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005), artt. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 20; legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012), artt. 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 239/2016 (PRES. GROSSI; RED. CARTABIA)

Commercio – Norme della Regione Puglia – Orari d'apertura degli esercizi commerciali – Possibilità di regolazione mediante accordi volontari tra gli operatori o nell'ambito di progetti di valorizzazione commerciale concordati

Commercio – Norme della Regione Puglia – Progetti di valorizzazione commerciale – Possibilità che prevedano il divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici – Ricorso del Governo – Contrasto con l'abolizione di limitazioni merceologiche disposta dal legislatore statale

Commercio – Norme della Regione Puglia – Pianificazione territoriale degli insediamenti commerciali – Previsione di zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti di maggiori dimensioni

Commercio – Norme della Regione Puglia – Rete distributiva dei carburanti – Obbligo per i nuovi impianti di essere dotati almeno di un prodotto ecocompatibile GPL o metano (a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi) – Carattere asimmetrico dell'obbligo e conseguente discriminazione concorrenziale in danno dei nuovi operatori entranti nel mercato

Commercio – Norme della Regione Puglia – Apertura, trasferimento e ampliamento di strutture di vendita e centri commerciali – Assoggettamento ad autorizzazioni comunali

Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio), artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lett. *a*) e *c*), 17, commi 3 e 4, e 45

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza) e *m*) (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali)

SENTENZA N. 98/2017 (PRES. GROSSI; RED. BARBERA)

Commercio – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Disposizioni varie in materia di commercio (giornate di apertura e chiusura degli esercizi; “centri commerciali naturali”; medie strutture di vendita al dettaglio; commercio alimentare o di somministrazione di alimenti e bevande) e di pesca sportiva (immissioni di fauna ittica)

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), artt. 29, 29-*bis* e 30; legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), art. 9, comma 3

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 125/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. SCIARRA)

Commercio – Norme della Regione Piemonte – Sospensione fino al 31 gennaio 2021 della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni per nuova apertura, trasferimento di sede, ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita

Legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), art. 52

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

SENTENZA N. 134/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. PROSPERETTI)

Commercio – Norme della Provincia autonoma di Trento – Disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio – Obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva, salve deroghe individuate dalle Giunta provinciale

Legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), art.1, come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022)

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) (tutela della concorrenza)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge della Regione Umbria 7 dicembre 2005, n. 26 (Modificazioni ed integrazioni dell'intera legge regionale 3 agosto 1999, n. 24 – Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114) nonché, in particolare: dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui – sostituendo il comma 2 dell'art. 4 della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114) – prescrive che, nell'ambito delle grandi strutture di vendita, realizzate nella forma del centro commerciale, «la superficie occupata dagli esercizi di vicinato e dalle medie strutture di vendita deve risultare pari ad almeno il trenta per cento della superficie totale di vendita» e riserva prioritariamente almeno il cinquanta per cento di tale percentuale di superficie ad operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni; dell'art. 10, commi 3 e 4, nella parte in cui – modificando i commi 4 e 4 *bis* dell'art. 14 della legge regionale n. 24 del 1999 – dispone che, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, «tra domande concorrenti con titolo di priorità ai sensi del comma 2» e «tra domande concorrenti prive di titolo di priorità» è data precedenza, tra l'altro, alla titolarità di altre grandi strutture di vendita nella Regione; infine, dell'art. 11, comma 1, là dove – sostituendo l'art. 15 della legge regionale n. 24 del 1999 – stabilisce il limite massimo del dieci per cento della superficie già autorizzata per «L'ampliamento di superficie di una grande struttura di vendita o di un centro commerciale destinato esclusivamente alla vendita di prodotti tipici umbri» e prescrive che «La superficie aggiuntiva concessa non può essere utilizzata per la vendita di prodotti diversi da quelli tipici umbri».

Ad avviso della difesa erariale, le disposizioni censurate, introducendo criteri preferenziali per le aziende presenti nel territorio umbro, determinerebbero una lesione dei principi costituzionali in tema di libertà di concorrenza, invadendo la competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e della libera iniziativa economica (artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione), e produrrebbero una disparità di trattamento tra le aziende già attive sul territorio regionale ed i soggetti provenienti da altre regioni italiane o straniere. Inoltre, attribuendo titoli di priorità ai soggetti già esercenti attività commerciale nel territorio regionale o subordinando il rilascio di autorizzazioni all'ampliamento della predetta attività al medesimo requisito del previo esercizio nel territorio della Regione, violerebbero il principio di eguaglianza e limiterebbero in modo sensibile il diritto dei cittadini di esercitare l'attività sul territorio della Regione Umbria (artt. 3 e 120 della Costituzione), costituendo altresì ostacolo al diritto di stabilimento contenuto negli artt. 39 e 43 del Trattato istitutivo della CEE.

[*omissis*]

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3 e 4, della medesima legge regionale n. 26 del 2005, che ha sostituito l'art. 14, comma 4, lettera *l*), e comma 4 *bis*, della legge regionale n. 24 del 1999, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, è fondata.

La disposizione – censurata nella parte in cui stabilisce che, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, «tra domande concorrenti con titolo di priorità ai sensi del comma 2» e «tra domande concorrenti prive di titolo di priorità» è data precedenza, tra l'altro, alla titolarità di altre grandi strutture di vendita nella stessa Regione – introduce un criterio preferenziale per il rilascio delle predette autorizzazioni, il quale opera una discriminazione fra imprese sulla base di un criterio anche di localizzazione territoriale privo di una ragionevole giustificazione. Contrariamente a quanto stabilito dal citato art. 2, comma 1, la norma qui in esame, nell'individuare il criterio della previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel medesimo territorio regionale, è infatti lesiva della libertà di concorrenza, in quanto favorisce il cumulo della titolarità di autorizzazioni inerenti a più di una grande struttura di vendita in capo ad un unico soggetto già operante sul territorio regionale, contraddicendo l'esigenza di interesse generale di tutela delle piccole e medie imprese presenti sul medesimo, individuata dal decreto legislativo n. 114 del 1998 fra gli obiettivi che il legislatore regionale, in deroga ai principi che sovrintendono all'assetto competitivo del mercato, deve perseguire nella programmazione della rete distributiva (art. 6, comma 1, lettera *f*). Né sono ravvisabili – anche alla luce delle indicazioni complessivamente desumibili dal predetto decreto legislativo n. 114 del 1998 – altre esigenze di interesse generale che valgano a legittimare il trattamento di favore dei soggetti già titolari di grandi strutture di vendita operanti nel territorio regionale, come è dimostrato, ad esempio, dall'evidente contrasto della citata norma con le esigenze di «equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive» che pure deve essere assicurato dai legislatori regionali «nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita» (art. 6, comma 1, lettera *b*).

L'art. 10, commi 3 e 4, della legge regionale n. 26 del 2005, nella parte in cui individua, fra i criteri preferenziali per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, quello della previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel territorio regionale, stabilisce, pertanto, una barriera «di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale» (sentenza n. 440 del 2006 e sentenza n. 207 del 2001), in difetto di una giustificazione ragionevole. Pertanto, la norma realizza una ingiustificata discriminazione fra imprese sulla base di un elemento territoriale che contrasta con il principio di eguaglianza e con l'art. 41 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, lettera *l*), e comma 4-*bis*, della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), come modificato dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge della Regione Umbria 7 dicembre 2005, n. 26 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24 – Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), nella parte in cui stabilisce che tra le domande concorrenti con titolo di priorità e tra le domande concorrenti prive di titolo di priorità, è data priorità anche in funzione del criterio della titolarità di altre grandi strutture di vendita nella Regione;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2007.

* * *

Sentenza n. 232/2010 (Pres. Amirante; Red. Grossi)

Considerato in diritto

1. – Il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) – come sostituito dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007) – nella parte in cui prevede che «Non possono essere effettuate vendite promozionali nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi».

La norma regionale (applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*) viene censurata nella parte in cui prevede una disciplina difforme da quella statale dettata dall'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha stabilito la eliminazione delle limitazioni temporali, quantitative e procedurali relative alle vendite promozionali, con l'unica eccezione riferita ai periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione contrasta: a) con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, poiché le vendite promozionali sono previste allo scopo di garantire un regime di libera concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e un regolare funzionamento del mercato; b) con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, perché le vendite

promozionali sono previste al fine di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di acquisto di prodotti e di servizi.

2. – La questione è fondata sotto il profilo della violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

2.1. – L'art. 113 della legge della Regione Liguria n. 1 del 2007 regolamenta lo svolgimento delle vendite promozionali in ambito regionale. La norma – oltre a sancire (al comma 2) il divieto temporale oggetto del presente scrutinio di costituzionalità – prevede anche (al comma 1) che «Le vendite promozionali sono effettuate dall'esercente dettagliante per tutti o una parte dei prodotti merceologici non oggetto delle vendite di fine stagione o saldi e per periodi di tempo limitati e residuali rispetto a quelli di cui al comma 2»; e (al comma 3) che «L'esercente dettagliante che intende effettuare la vendita promozionale è tenuto a darne comunicazione, con avviso apposto nel locale di vendita ben visibile dall'esterno, almeno tre giorni prima della data prevista per l'inizio delle vendite [...]».

Nello stesso contesto – mutuando il contenuto dell'art. 15, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) – i commi 1 e 2 dell'art. 111 della medesima legge regionale stabiliscono rispettivamente che le diverse «vendite di fine stagione [o saldi] riguardano i prodotti, di carattere stagionale o di moda, suscettibili di notevole deprezzamento se non vengono venduti entro un certo periodo di tempo», e che tali vendite «possono essere effettuate solamente in periodi dell'anno della durata massima di quarantacinque giorni e, precisamente, dal giorno dell'Epifania e dal primo venerdì di luglio».

Quanto all'oggetto della norma, dunque, i due tipi di vendita – che lo stesso decreto legislativo n. 114 del 1998 riunisce nel più ampio *genus* delle «vendite straordinarie» (art. 15, citato) – trovano il loro peculiare tratto distintivo nel fatto che, alla tendenziale possibilità di svolgimento durante tutto l'arco dell'anno delle vendite promozionali, che possono riguardare qualsiasi tipo di merce, si contrappone la stretta connessione tra alcuni specifici prodotti merceologici (connotati appunto dalle caratteristiche della stagionalità ovvero della rispondenza ai dettami della moda del momento) ed il dato temporale che, onde evitare una perdita di valore commerciale dei prodotti stessi, giustifica l'effettuazione delle vendite di fine stagione o saldi solo in ben determinati periodi dell'anno.

2.2. – Identificate le caratteristiche dei due tipi di vendita in esame, va rilevato che, nella sua absolutezza, il divieto regionale generalizzato di effettuare vendite promozionali, per qualsiasi tipologia di prodotti (stagionali e non) in periodo antecedente le vendite di fine stagione, si pone in aperto contrasto con la disciplina statale (dettata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 248 del 2006) che, nel disporre la eliminazione della «fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali» (art. 3, comma 1, lettera e), esclude nel contempo che possano

essere imposte «limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno di esercizi commerciali», con la sola eccezione dei «periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti» (art. 3, comma 1, lettera f).

Secondo la disciplina nazionale – adottata espressamente «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato» (art. 3, comma 1) – l'unica limitazione possibile per tali tipi di vendite consiste nella previsione di un termine antecedente a quello di svolgimento delle vendite di fine stagione, durante il quale non possono essere effettuate (non già tutte) le vendite promozionali (ma solo quelle) che abbiano ad oggetto gli stessi prodotti destinati ad essere posti in saldo.

Orbene, come costantemente affermato da questa Corte (da ultimo, nella sentenza n. 45 del 2010), nella nozione di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., devono essere ricomprese: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione»: si tratta di misure antitrust; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese»: si tratta di misure volte ad assicurare la concorrenza «nel mercato»; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici»: si tratta di interventi miranti a garantire la concorrenza «per il mercato».

Inoltre, con specifico riferimento alla già evidenziata strumentalità, rispetto al fine di tutela e promozione della concorrenza perseguita dalle previsioni di liberalizzazione del commercio di cui al richiamato art. 3 della legge n. 248 del 2006, questa Corte ha, altresì, chiarito che «l'attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ámbiti materiali entro i quali si applicano»; ed ha, nel contempo, sottolineato che, ricondotta una norma alla «tutela della concorrenza», «non si tratta quindi di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 430 del 2007).

2.3. – Il legislatore regionale, estendendo il divieto di vendite promozionali

in periodo antecedente alle vendite di fine stagione o saldi, applicato alla generalità dei prodotti merceologici, ha invaso la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza; resta assorbito l'ulteriore profilo riguardante la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Il censurato art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1, deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che non possono essere effettuate vendite promozionali, nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi, dei medesimi prodotti merceologici oggetto di queste vendite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), come sostituito dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007), nella parte in cui non prevede che non possono essere effettuate vendite promozionali, nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi, dei medesimi prodotti merceologici oggetto di queste vendite.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

* * *

Sentenza n. 150/2011 (Pres. De Siervo; Red. Napolitano) ¹

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 19 luglio 2010 e depositato il successivo 27 luglio, ha sollevato – con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 34, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio

⁽¹⁾ Con la stessa pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17, che disponeva che i comuni, nello stabilire con ordinanza sindacale il calendario delle giornate di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, avevano l'obbligo di garantire, limitatamente agli esercizi della grande distribuzione, che fosse assicurato, a rotazione, il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale e festiva e che i lavoratori a riposo fossero sostituiti con assunzioni temporanee. La previsione è stata ritenuta in contrasto con il parametro dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*) Cost. (ordinamento civile) con assorbimento dell'ulteriore parametro evocato della lett. *e*) del medesimo art. 117 Cost. Il testo della sentenza, con riferimento a questa parte, si trova nel Volume 11.

2008, n. 11 “Nuove norme in materia di Commercio” e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio).

1.1. – Il ricorso ha ad oggetto tre diverse norme della legge regionale n. 17 del 2010 che, secondo il ricorrente, inciderebbero sull’assetto concorrenziale all’interno del mercato regionale, ponendo ulteriori limiti rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con l’art. 5 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale), convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e con l’art. 11 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), con ciò violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

1.2. – In particolare sono oggetto di impugnazione:

a) l’art. 5, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che gli esercizi commerciali che possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, come previsto all’art. 5 del decreto-legge n. 223 del 2006, devono avere delle superfici minime. Il motivo della doglianza riguarda la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto la norma regionale verrebbe ad incidere sull’assetto concorrenziale del mercato, soprattutto con riferimento alla distribuzione commerciale, introducendo una misura restrittiva non prevista dall’art. 5 del d.l. n. 223 del 2006.

b) l’art. 34, comma 2, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che, previa sospensione dell’efficacia della previgente norma regionale in materia di apertura domenicale e festiva (art. 1, comma 129, della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2008), «gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possono derogare dall’obbligo di chiusura domenicale e festiva, [...] per un numero di 40 giornate nell’arco dell’anno, stabilito con Ordinanza Sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale». Anche in questo caso il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la Regione Abruzzo abbia violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. avendo adottato una misura legislativa che incide «sul mercato» in modo difforme da quanto previsto dall’art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998 e che elimina solo in ambito regionale i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di apertura straordinaria degli esercizi commerciali.

c) l’art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che i Comuni, sentite le associazioni provinciali delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, aderenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, nel deliberare relati-

vamente alle deroghe di cui al secondo comma, limitatamente alla grande distribuzione, si impegnino ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e a sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive, al fine di garantire e implementare l'occupabilità del settore. Ancora una volta il ricorrente lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la disposizione impugnata porrebbe nuovi e ulteriori vincoli sulle modalità di deroga alla chiusura domenicale e festiva obbligatoria non previsti da alcuna norma statale, vincoli per di più posti a carico unicamente della grande distribuzione.

La medesima norma, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, in quanto la disciplina introdotta inciderebbe «sulle modalità di svolgimento e sugli aspetti che regolano il rapporto di lavoro subordinato, rapporto che (è) invece disciplinato in via generale dagli appositi contratti collettivi di categoria, quali atti dotati di "portata generalizzata"».

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12 ottobre 2010 e depositato il successivo 21 ottobre, ha sollevato – con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), nella parte in cui prevede che «Il comma 2 dell'articolo 34 della L.R. 12 maggio 2010, n. 17 recante: "Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 'Nuove norme in materia di Commercio' e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio" è interpretato nel senso che per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della L.R. n. 17 del 2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Il ricorrente ritiene che, così come la norma interpretata oggetto della precedente impugnazione, anche la norma di interpretazione autentica sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza, trattandosi di una misura legislativa che incide «sull'accesso al mercato», condizione essenziale per la realizzazione della concorrenza, in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998, ponendo ulteriori vincoli in ordine alla possibilità ed alla modalità di deroga alla chiusura obbligatoria.

3. – Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi vengono riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altra decisione la valutazione della restante questione sollevata con il secondo ricorso.

[*omissis*]

7. – Resta da esaminare l'ultima questione di legittimità sollevata, con il secondo ricorso, dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010.

La norma, che si autoqualifica di interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge regionale n. 17 del 2010, è oggetto di impugnazione nella parte in cui prevede che il citato articolo debba essere inteso nel senso che «per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della L.R. n. 17/2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma di interpretazione presenta gli stessi vizi della norma interpretata e, in particolare, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto misura legislativa che incide «sull'accesso al mercato», condizione essenziale per la realizzazione della concorrenza, e che pone vincoli in ordine alla possibilità ed alle modalità di deroga alla chiusura obbligatoria in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998.

7.1. – La questione è fondata.

Si è detto che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

Si è anche detto che, poiché la materia commercio può intersecarsi con quella «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa dello Stato, le Regioni, nell'esercizio di tale loro competenza, possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia «tutela della concorrenza» finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007).

Se però è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali «sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007), al contrario, è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di

competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolino la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

In altri termini, è possibile che accada, come nel caso in esame, che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni in un determinato ordinamento di settore attribuito alla propria competenza legislativa concorrente o residuale confligga con la finalità di «tutela della concorrenza» posta a fondamento dell'attribuzione allo Stato, da parte della lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., della potestà legislativa esclusiva in siffatta materia.

Si tratta, del resto, di affermazioni che questa Corte già ha fatto con riferimento alla produzione normativa proveniente dallo Stato, quando ha sottolineato che «non possono ricondursi alla “tutela della concorrenza” quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano e che, in sede di scrutinio di costituzionalità, occorre verificare se le norme adottate dallo Stato siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato, allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza» (sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

L'espressione «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. determina, quindi, la necessità di un esame contenutistico sia per ciò che costituisce il portato dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato, sia per ciò che riguarda l'esplicazione della potestà legislativa regionale, sia essa riferibile al terzo o al quarto comma dell'art. 117 Cost.

Del resto, nelle recenti decisioni n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007, nelle quali questa Corte è stata chiamata a valutare disposizioni legislative regionali che, adottate nell'ambito della potestà legislativa concorrente o residuale, venivano comunque ad incidere sul complesso ed articolato sistema di principi e regole che attengono alla «concorrenza», si è affermato che esse non violavano quanto previsto dall'art. 117 Cost. in quanto avevano, anche se marginalmente ed indirettamente, «una valenza pro-competitiva».

Ciò non si verifica nel caso in esame.

L'art. 2 della legge regionale n. 38 del 2010 impone, infatti, agli esercizi commerciali che vogliano usufruire della facoltà di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, di “compensare” ogni giornata di apertura facoltativa domenicale o festiva con una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale. Tale norma, contrariamente alla precedente che pure pretende di interpretare, invece di ampliare o, comunque, di non modificare la portata della liberalizzazione introdotta a partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, viene a regolamentare in modo più restrittivo la materia degli orari degli esercizi commerciali e della facoltà di apertura nelle giornate domenicali e festive,

traducendosi in una misura che contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

* * *

Sentenza n. 18/2012 (Pres. Quaranta; Red. Cassese)

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 18 aprile 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 21 aprile 2011 (reg. ric. n. 35 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6, recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui inserisce l'art. 15-*bis*, comma 4, nella legge regionale n. 5 del 2006, limitando nel tempo la facoltà di cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi.

Nel disciplinare il trasferimento dell'attività commerciale su aree pubbliche, l'art. 15-*bis*, comma 4, stabilisce che «La cessione dell'attività per atto tra vivi [...] non può essere effettuata, ad eccezione dei casi di cui al comma 5, prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Tale previsione interferirebbe con la materia «tutela della concorrenza», che l'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. assegna alla competenza esclusiva del legislatore statale; si porrebbe, inoltre, in contrasto con le norme dell'Unione europea in materia di libera circolazione dei servizi, che vincolano la potestà legislativa delle Regioni ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.; lederebbe, infine, il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost., nonché l'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

3.1. – L'art. 15-*bis*, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006 stabilisce che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Tale norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. («tutela della concorrenza»).

La circostanza che la restrizione riguardi il commercio «su aree pubbliche» non modifica questa conclusione. L'esercizio dell'attività è, in ogni caso, consentito solo in base a un titolo abilitativo, il cui rilascio dipende dalla disponibilità di aree specificamente adibite. L'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2006 prevede, infatti, che il commercio può essere svolto «su posteggi dati in concessione» oppure «su qualsiasi area, negli spazi appositamente definiti da ogni singolo comune, purché in forma itinerante e sui posteggi liberi». Anche in un contesto nel quale il numero complessivo delle autorizzazioni all'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di «spazi appositamente definiti», una limitazione temporale alla cessione dell'attività si traduce inevitabilmente in una barriera all'entrata di nuovi operatori.

3.2. – L'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), stabilisce che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente». Nessuna di tali ragioni può essere addotta a fondamento della norma impugnata.

Come rilevato dalla difesa regionale, l'art. 15-*bis*, comma 4, della legge regionale n. 5 del 2006 persegue fini di utilità sociale (quali la garanzia della «serietà» dell'esercizio del commercio, la qualità dei servizi resi, la produttività della rete distributiva e la solidità dell'intera filiera produttiva), in quanto mira «ad evitare la spinta all'acquisizione dei titoli abilitativi e all'apertura dell'attività commerciale al solo fine di ricavarne, immediatamente, un profitto attraverso l'alienazione, con l'evidente conseguenza del possibile svuotamento dell'ordinario procedimento amministrativo che deve essere seguito al fine dell'apertura di un'impresa commerciale (procedimento che prevede la richiesta dell'interessato e la verifica dei suoi requisiti)». Tali fini di utilità sociale – già adeguatamente tutelati, in caso di trasferimento dell'attività, mediante l'accertamento del possesso dei requisiti soggettivi effettuato dall'amministrazione *ex* art. 15-*bis*, comma 2, della medesima legge regionale n. 5 del 2006 – non rientrano tra le ragioni di pubblico interesse che, secondo l'art. 16 della direttiva

2006/123/CE, possono giustificare l'imposizione di una restrizione al principio della libera circolazione dei servizi.

3.3. – Inoltre, l'attinenza della norma impugnata alla materia del commercio, riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni, non è di per sé sufficiente ad escludere eventuali profili di illegittimità costituzionale. Infatti, «è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 150 del 2011). L'art. 15-*bis*, comma 4, della legge regionale della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006, subordinando la cessione di attività commerciali su aree pubbliche al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo, ostacola l'accesso a quelle attività e condiziona, restringendolo, il libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-*bis*, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6 recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali) e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui prevede che la cessione dell'attività «non può essere effettuata, ad eccezione dei casi di cui al comma 5, prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

* * *

Sentenza n. 291/2012 (Pres. Quaranta; Red. Napolitano)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso consegnato per la notifica il 30 gennaio 2012 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 2 febbraio, ha promosso questione di legittimità costituzionale – in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione –

dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», nella parte in cui inserisce l'articolo 29-*bis* nella legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28, il quale prevede che per il commercio su aree pubbliche non trovi applicazione l'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

1.1. – Il ricorrente ritiene che la norma impugnata – escludendo l'applicabilità, sul territorio della Regione Toscana, della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, come previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 12 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio nel mercato interno) – violerebbe il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione alla sopra ricordata direttiva, per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Violerebbe, altresì, il secondo comma, lettera *e*), del citato art. 117 della Costituzione, poiché, incidendo sull'assetto concorrenziale degli operatori commerciali in modo difforme da quanto previsto dalla normativa statale (attuativa di quella comunitaria), verrebbe ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza».

2. – La questione è fondata con riferimento ad entrambe le censure.

2.1. – Riguardo alla prima di esse, è da premettere che la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [*ex* art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, la possibilità di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività nel caso che questi siano giustificati da «motivi imperativi di interesse generale».

2.1.1. – Il d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva), pertanto, ha previsto, all'art. 14, la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»).

Il legislatore nazionale, all'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 – in conseguenza di quanto previsto dal sopra ricordato art. 14 – è venuto a regolare la disciplina

delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio.

2.1.2. – Il citato art. 16 ha previsto che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi».

Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE.

2.1.3. – La disposizione della Regione Toscana censurata dal ricorrente, eliminando, nel proprio ambito regionale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale relativamente ai regimi di rilascio di autorizzazioni per avere accesso ad un'attività di servizi, si pone in evidente contrasto con la normativa comunitaria e con quella nazionale attuativa della stessa.

2.2. – L'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011, difatti, non introduce una disciplina concorsuale alternativa, ma esclude espressamente proprio l'applicabilità della sopra richiamata normativa comunitaria e nazionale in forza di un generico ed indeterminato richiamo a «motivi imperativi di interesse generale».

Per altro verso, poi, il generico richiamo operato dalla disposizione regionale censurata all'esistenza di non ulteriormente individuati «motivi imperativi», priva la fattispecie astratta di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili. La Regione ritiene, in sostanza, che i «motivi imperativi di interesse generale» non costituiscano una fattispecie concreta i cui contenuti debbano essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità, ma siano una sorta di salvacondotto astratto, la cui sola invocazione autorizza l'adozione di normative contrastanti con il disegno di liberalizzazione della direttiva.

2.2.1. – Così operando, la norma impugnata contrasta con la normativa statale e, ancor prima con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione, non solo perché esclude l'applicazione di una disposizione statale attuativa di quella comunitaria e, pertanto, non osserva i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93,

C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94).

2.2.2. – La giurisprudenza costituzionale ha da sempre ritenuto illegittime, per violazione dei vincoli comunitari, norme regionali che si ponevano in contrasto, in generale, con la «normativa statale e, ancor prima, [con] la normativa comunitaria, cui il legislatore ha dato attuazione» (vedi sentenza n. 310 del 2011; nonché, da ultimo, sentenze n. 217, n. 86 e n. 85 del 2012), ed in particolare, con le normative comunitarie (*ex multis*, sentenze n. 85 del 2012, n. 190 del 2011 e n. 266 del 2010), le quali «fungono infatti da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost., o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 269 del 2007).

Dalle considerazioni che precedono discende che la previsione di inapplicabilità, contenuta nella norma regionale censurata, sul territorio della Regione Toscana, di quanto previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo dell'art. 12 della direttiva CE n. 123 del 2006), determina l'illegittimità costituzionale della stessa.

3. – Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale della norma denunciata in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3.1. – In proposito, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale della norma impugnata, perché la stessa, incidendo sulla concorrenza degli operatori commerciali, difformemente da quanto previsto dal d.lgs. n. 59 del 2010 e dalla sopra ricordata direttiva CE, sarebbe venuta ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

3.2. – È da premettere che questa Corte ha più volte precisato che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario» (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 401 del 2007), oltre ad aver sottolineato come la stessa abbia «un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte» (sentenza n. 200 del 2012). A questa ultima tipologia di disposizioni – precisamente quelle che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la loro strutturazione in modo da consentire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007) – è da ascrivere, date le sue finalità, l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, la cui applicazione viene, appunto,

esclusa per la Regione Toscana dal legislatore regionale con la norma oggi al vaglio della Corte.

3.3. – La giurisprudenza costituzionale che si è occupata della legittimità di disposizioni regionali in tema di «tutela della concorrenza» ha costantemente sottolineato – stante il carattere «finalistico» della stessa – la «trasversalità» che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per quest'ultima di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia «commercio» (sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006).

Infatti, la materia «tutela della concorrenza» non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza.

Risulta evidente, in proposito, che gli ostacoli alla concorrenza possono derivare sia dalla previsione di nuovi o ulteriori limiti all'accesso al mercato, sia dalla eliminazione di qualsiasi criterio selettivo, là dove l'esercizio dell'attività imprenditoriale resti condizionato da elementi oggettivi che ne delimitino le possibilità di accesso come, ad esempio, gli spazi espositivi e/o di svolgimento dell'attività stessa.

In coerenza con questa affermazione va letta la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, e più in generale quella che interviene sulla disciplina regionale che, dettando vincoli all'entrata, altera il corretto svolgersi della concorrenza con specifico riguardo al settore del commercio (sentenza n. 18 del 2012).

La norma impugnata, prevedendo la possibilità di escludere meccanismi e procedure di selezione in forza dell'invocazione astratta di «motivi imperativi d'interesse generale», là dove situazioni oggettive non modificabili determinino l'impossibilità di un'apertura a tutti nel mercato, viene sostanzialmente ad operare in termini anti-concorrenziali perché non consente lo svolgimento dell'attività commerciale in spazi adeguati agli operatori più qualificati, selezionati attraverso procedure che garantiscano la parità di trattamento, evitino qualsiasi tipo di discriminazione e tutelino la libertà di stabilimento.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione

Toscana 28 novembre del 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

* * *

Sentenza n. 27/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Napolitano)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato a mezzo posta il 27 febbraio-1° marzo 2012 e depositato il successivo 5 marzo, ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 88 e 89 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012), i quali sostituiscono, rispettivamente, gli articoli 80 e 81, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), nella parte in cui, con l'art. 88, introducono nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroducono l'obbligo di chiusura domenicale e festiva e, con l'art. 89, introducono nuovi limiti agli orari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

L'Avvocatura dello Stato ritiene che le norme impugnate violino l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali.

La questione è fondata.

L'art. 3, comma 1, del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai

consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – individua gli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali, comprese quelle di somministrazione di alimenti e bevande, possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha aggiunto la lettera *d-bis*) al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, estendendo anche alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali l'elenco degli ambiti normativi per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 ha modificato la lettera *d-bis*) del comma 1 dell'art. 3 citato, eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale» e dopo le parole «dell'esercizio» l'espressione «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», con il risultato che le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relative a orari o giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.

Tale ultima norma è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La prima delle norme impugnate nel presente giudizio (art. 88 della legge regionale n. 66 del 2011) si rivolge agli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, in relazione ai quali reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo limitate deroghe, e prescrive il limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere, salvo la possibilità di introdurre deroghe da parte dei comuni.

La seconda delle norme impugnate (l'art. 89 della medesima legge reg. n. 66 del 2011) reintroduce limiti agli orari di apertura e chiusura al pubblico per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, da determinarsi da parte dei Comuni previa concertazione con le organizzazioni imprenditoriali del commercio e del turismo, le organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore e le associazioni dei consumatori, maggiormente rappresentative.

Risulta palese il contrasto tra la normativa regionale impugnata e l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006, come novellato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ascrivibile alla competenza esclusiva dello

Stato in materia di «tutela della concorrenza», che, come si è innanzi precisato, ha liberalizzato gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali.

Ne consegue che gli artt. 88 e 89 della legge reg. n. 66 del 2011 violano l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80 della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), come sostituito dall'articolo 88 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 81, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 28 del 2005, come sostituito dall'articolo 89 della legge regionale n. 66 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2013.

* * *

Sentenza n. 38/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *e*) e 41 della Costituzione, nonché agli articoli 4, 5, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Il ricorrente ritiene che le disposizioni di cui all'art. 5, commi 1, 2 e 3, della citata legge provinciale n. 7 del 2012, «singolarmente considerate e in combinato disposto» – nel prevedere che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso soltanto come eccezione (comma 1), per le categorie merceologiche indicate (comma 2) e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della Giunta provinciale (comma 3) – siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici),

convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Detta norma sancisce il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, ad eccezione di quelli attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (incluso l'ambiente urbano) e dei beni culturali, sicché le norme provinciali, traducendosi nell'introduzione di limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive, determinerebbero restrizioni alla concorrenza, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tale materia. Inoltre, la disposizione di cui al comma 3, rinviando ad un provvedimento della Giunta provinciale la determinazione degli accessori delle categorie merceologiche di cui è ammessa la vendita, opererebbe una delegificazione della materia stessa, in contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Le stesse norme, poi, si porrebbero in violazione: a) dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, secondo cui le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, si svolgono senza limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi; b) degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in quanto le suddette disposizioni provinciali andrebbero oltre le competenze statutarie in materia di commercio. Ciò sia se alla Provincia autonoma di Bolzano si riconosca, in virtù della clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 8 dello statuto speciale, in quanto la violazione dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), determinerebbe il contrasto con l'art. 4 del detto statuto; sia se si riconosca competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9 dello statuto speciale, in quanto la violazione dei citati principi stabiliti dalle leggi dello Stato si porrebbe in contrasto con l'art. 5 dello statuto stesso.

Ancora, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 5, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, nel prevedere che sono fatte salve dall'applicazione dei primi tre commi le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio (alla data di entrata in vigore della legge) nelle aree produttive, nelle quali sono vendute merci diverse da quelle elencate nel comma 2, e nello stabilire che esse, pur potendo continuare l'attività, non possono essere ampliate, trasferite o concentrate, nonché l'art. 5, comma 7, della medesima legge, nel disporre che la possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio, di cui al comma 4, decade, se l'attività stessa

viene a cessare, incorrerebbero in violazione: 1) dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del citato d.l. n. 201 del 2011. Infatti, le suddette disposizioni comporterebbero una ingiustificata restrizione al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio delle merci differenti da quelle ammesse, risolvendosi in una sorta di "congelamento" delle attività in corso, le quali non potrebbero essere modificate nelle loro modalità di svolgimento fino al loro esaurimento, rendendo così impossibile che le attività medesime possano adattarsi alle mutate esigenze del mercato, con evidenti riflessi anticoncorrenziali; 2) dell'art. 41 Cost., sotto il profilo della violazione della libertà d'iniziativa economica, perché i vincoli in questione costituirebbero un evidente ostacolo alla possibilità di adottare strategie differenziate da parte degli esercenti e, quindi, un ostacolo all'ampliamento dell'offerta a beneficio dei consumatori ed al potenziale aumento, o mantenimento, del proprio giro di affari, e, inoltre, impedirebbero che, nel momento in cui quelle attività vengano a cessare, possano essere avviate negli stessi esercizi nuove attività; 3) degli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, per le stesse motivazioni sopra esposte.

Infine, sempre secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, nel prevedere che la Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio, indirizzi che dovrebbero garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi, ai sensi dell'art. 8 dello statuto del Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti e il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e di tutela della salute, violerebbe: a) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 – il quale, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006, (poi convertito), stabilisce che le attività commerciali (come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998) e di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono senza limitazioni e prescrizioni quanto al rispetto degli orari di apertura e di chiusura, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale – in quanto favorirebbe l'adozione di iniziative locali idonee a reintrodurre vincoli che la normativa nazionale di liberalizzazione ha abolito dall'ordinamento, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza; b) gli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, per le stesse motivazioni sopra richiamate.

2. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012 è fondata.

Le norme ora citate dispongono:

«1. Stante la scarsità di aree idonee all'esercizio di attività produttive e di commercio all'ingrosso e in considerazione del prevalente interesse generale di salvaguardia delle esigenze dell'ambiente urbano, della pianificazione ambientale e del traffico, e di quelle culturali e sociali, finalizzato all'integrazione del

commercio al dettaglio nelle zone residenziali, il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione nei casi di seguito elencati.

2. Le merci che per il loro volume ed ingombro e per la difficoltà connessa alla loro movimentazione, nonché a causa di eventuali limitazioni al traffico, non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta e il fabbisogno nelle zone residenziali, possono essere vendute al dettaglio nelle zone produttive senza limitazioni di superficie.

Queste sono: a) autoveicoli a due o più ruote, incluse macchine edili; b) macchinari e prodotti per l'agricoltura; c) materiali edili, macchine utensili e combustibili; d) mobili; e) bevande in confezioni formato all'ingrosso.

3. Possono, altresì, essere venduti gli accessori alle merci di cui al comma 2. La Giunta provinciale determina gli accessori ammessi. La Giunta provinciale, fermo restando quanto già previsto dalle norme urbanistiche, determina inoltre, di concerto con i comuni, il numero dei posti macchina necessari in relazione alla superficie di vendita».

Ciò posto, si deve premettere che l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, stabilisce che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012».

Questa Corte, chiamata ad esaminare varie questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 31, sollevate da diverse Regioni (alcune delle quali a statuto speciale), con la recente sentenza n. 299 del 2012 le ha dichiarate inammissibili o non fondate, ponendo in luce, tra l'altro (e per quanto qui rileva) che: 1) per costante giurisprudenza costituzionale la nozione di concorrenza – di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)»; 2) la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è

configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza questa Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

In particolare, con riferimento all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), la Corte ha affermato che detta norma deve essere ricondotta nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «tutela della concorrenza», «trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale.» (sentenza n. 299 citata, punto 7. del *Considerato in diritto*).

Del resto, la stessa legge provinciale n. 7 del 2012, qui in esame, enunciando nell'art. 1 le finalità della disciplina con essa introdotta, chiarisce nel comma 2 di tale articolo di dare attuazione ai principi previsti dalla normativa comunitaria, dalle leggi quadro nazionali, dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, disposizione alla quale è riconosciuta, dunque, la natura di "norma interposta" nella materia de qua.

In questo quadro, risulta evidente come il censurato art. 5, commi 1, 2 e 3, della citata legge provinciale si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al menzionato art. 31, comma 2, il quale introduce il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Invero, nelle zone destinate all'esercizio di attività produttive il commercio al dettaglio viene ad essere, in concreto e in via generale, vietato, essendo ammesso soltanto come eccezione, per il ben circoscritto catalogo di merci elencate nel comma 2 (con i relativi accessori, la cui determinazione è demandata alla Giunta provinciale: comma 3). Il fatto stesso che al commercio al dettaglio nelle zone produttive sia attribuito carattere eccezionale rivela lo spessore della limitazione arrecata alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, limitazione che incide direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà d'iniziativa di coloro che svolgono, o che intendano svolgere, attività di vendita al dettaglio nelle zone produttive.

Ad avviso della difesa della resistente, la normativa provinciale in esame sarebbe esplicazione della potestà legislativa della Provincia in tema di pianificazione urbanistica, sicché i limiti posti dalle disposizioni censurate sarebbero legittimi, in quanto rientranti nel novero delle eccezioni previste dall'art. 31,

comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, poi convertito, (in particolare, limiti connessi alla tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, avuto riguardo anche alla particolare conformazione del territorio provinciale).

Inoltre, la difesa della Provincia autonoma richiama il disposto dell'art. 1, comma 3, della legge provinciale n. 7 del 2012 (norma non impugnata dalla difesa statale), alla stregua del quale «La liberalizzazione delle attività commerciali e della struttura dell'offerta commerciale al dettaglio deve adeguarsi alle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente urbano, della natura e del paesaggio, alla tutela dei monumenti e dei beni culturali, alla tutela della salute e del diritto al riposo dei lavoratori e dei cittadini, alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano ed alla necessità di uno sviluppo organico del territorio e del traffico». Da tale norma la resistente trae spunto per affermare che la liberalizzazione dell'attività commerciale non può sacrificare le esigenze connesse ad un razionale ed ordinato assetto del territorio, né può significare piena libertà di apertura di nuovi esercizi sul territorio nazionale, ma «significa che la rimozione di ostacoli al dispiegamento di energie e capacità imprenditoriali e di barriere all'accesso all'attività commerciale deve coordinarsi con la “tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare”, con l'urbanistica e i piani regolatori, con la tutela del paesaggio». In questo contesto, dunque, l'art. 5 della legge n. 7 del 2012 costituirebbe norma di governo delle zone destinate ad attività produttive e al commercio all'ingrosso, coerente alla finalità d'integrare il commercio al dettaglio nelle zone residenziali.

Questa tesi non può essere condivisa.

Invero, si deve replicare che la normativa in esame è diretta a disciplinare le zone idonee all'esercizio di attività produttive. Tali zone, ai sensi dell'art. 44, comma 2, della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), sono destinate «all'insediamento d'imprese industriali, artigianali, di attività di prestazione di servizio e di commercio all'ingrosso per l'esercizio delle rispettive attività aziendali». Si tratta, cioè, di zone già in possesso di una vocazione commerciale, onde non si giustifica la compressione dell'assetto concorrenziale del mercato, realizzata attraverso la drastica riduzione della possibilità di esercitare in dette aree il commercio al dettaglio, la cui negativa incidenza sull'ambiente non è, peraltro, individuabile.

A questo rilievo si deve aggiungere la considerazione che il coordinamento, cui la difesa della Provincia autonoma si riferisce, non può realizzarsi introducendo un consistente vincolo al libero esplicarsi della libertà imprenditoriale nel settore commerciale, quale deve ritenersi quello introdotto dalla norma censurata, perché in tal modo detta norma viene a porsi in palese contrasto con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, che pure la legge provinciale in esame (art. 1, comma 2) dichiara di voler attuare.

Alla resistente non giova il richiamo all'art. 8, n. 3, 5, 6, dello statuto di

autonomia, che attribuisce alla Provincia autonoma competenza primaria in tema (tra l'altro) di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio. Infatti, come lo stesso art. 8, comma primo, stabilisce, la potestà della Provincia di emanare norme legislative si esercita entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto medesimo, cioè «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; e, come dianzi si è già rilevato, il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis*: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del *Considerato in diritto*), che assume quindi carattere prevalente.

Il richiamo – effettuato nella memoria depositata dalla difesa della Provincia autonoma il 22 gennaio 2013 – alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 24 marzo 2011 (in causa C-400/08) si rivela non pertinente. Detta pronuncia, infatti, riguarda, in riferimento a grandi esercizi commerciali, restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza. Tali restrizioni possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio. Come si vede, si tratta di una fattispecie diversa da quella qui in esame, sia per la diversità del principio evocato (libertà di stabilimento e non tutela della concorrenza), sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende.

Sulla base delle precedenti considerazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012.

3. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 4 e 7, di detta legge sono fondate.

Il citato comma 4 così dispone: «Sono fatte salve le strutture di vendita al dettaglio che all'entrata in vigore della presente legge sono già state autorizzate o hanno già iniziato la loro attività nelle aree produttive nelle quali vengono vendute merci diverse da quelle elencate al comma 2. Tali strutture possono continuare la loro attività, ma non possono essere ampliate, trasferite o concentrate».

Il successivo comma 7 stabilisce quanto segue: «La possibilità di esercitare

l'attività di commercio al dettaglio di cui al comma 4 decade, se cessa l'attività di commercio al dettaglio».

La prima di tali disposizioni, dunque, pur consentendo nelle zone produttive la prosecuzione delle attività di vendita al dettaglio già autorizzate o già iniziate prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 7 del 2012, vieta che le relative strutture destinate alla vendita al dettaglio possano essere ampliate, trasferite o concentrate. La seconda prevede addirittura la decadenza dalla possibilità di esercitare l'attività di cui al comma 4 in caso di cessazione, così precludendo ogni forma di conversione imposta o giustificata dall'andamento del mercato.

Entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto, richiamate le considerazioni svolte dianzi, va ribadito il contrasto della normativa censurata con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 4 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 di tale legge è fondata.

Detta norma stabilisce che «La Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio. Tali indirizzi dovranno garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti ed il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e della tutela della salute».

Al riguardo, si deve considerare che l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, (poi convertito). Nel testo attualmente vigente, la citata norma dispone che le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i limiti e le prescrizioni elencati nel medesimo art. 3, tra cui «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio». Ciò «Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di

accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*) della Costituzione» (art. 3 citato comma 1, prima parte).

Nell'interpretazione della citata normativa, questa Corte ha ritenuto che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e ha così proseguito: «L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore.

Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

In questo quadro il censurato art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La tesi della resistente, secondo cui l'impugnazione del Governo in parte qua dovrebbe essere dichiarata inammissibile per carenza d'interesse, essendo non valutabile in concreto l'eventuale incidenza sull'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. degli indirizzi ancora da emanare, non può essere condivisa.

Infatti, nel caso di specie, il *vulnus* al menzionato parametro costituzionale è già insito nell'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di assumere «appositi indirizzi» in materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, alla stregua delle considerazioni dianzi svolte.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche del citato art. 6. [omissis]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

* * *

Sentenza n. 65/2013 (Pres. Mazzella; Red. Napolitano)*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In particolare, il ricorrente ritiene che l'art. 3, nella parte in cui introduce nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali.

L'art. 4, invece, è impugnato nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con la direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto introdurrebbe una limitazione all'accesso ad un'attività di servizio che non si fonda sui motivi, imperativi di interesse generale, così come disposto dall'art. 9, comma 1, della citata direttiva e dall'art. 14 del suddetto decreto legislativo di recepimento e, in ogni caso, non rispettosa del principio di proporzionalità.

[omissis]

2. – La questione relativa all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 è fondata. La norma impugnata detta una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni

degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio. Essa, infatti, prevede che «Le attività di commercio al dettaglio possono restare aperte al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue e osservano la chiusura domenicale e festiva. Nel rispetto di tali limiti, l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio» (comma 2); «Le attività di commercio al dettaglio derogano all'obbligo di chiusura settimanale e festiva di cui al comma 2 nel mese di dicembre, nonché, in via sperimentale, in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai comuni interessati entro il 30 novembre dell'anno precedente, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 e favorendo la promozione di iniziative di marketing territoriale concertate con la piccola, media e grande distribuzione, finalizzate alla valorizzazione del tessuto commerciale urbano» (comma 4).

Tali disposizioni si pongono in contrasto con la disciplina statale in materia di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e, in particolare, con l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del d.l. 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, così come modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.

Tale ultima modifica è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza».

Ne consegue che l'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di

orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

* * *

Sentenza n. 245/2013 (Pres. Silvestri; Red. Grossi)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (tra gli altri) l'articolo 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno». La norma prevede che, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (ad opera della Giunta regionale ai sensi dell'intesa in sede di Conferenza unificata, come stabilito dall'art. 17 della stessa legge regionale), «continuano ad applicarsi i criteri regionali previgenti».

Secondo il ricorrente, la norma contrasta con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione poiché i criteri finora previsti dalla legislazione regionale – in particolare dall'art. 30, comma 4, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. n. 23 del 2011 – vulnerano i principi comunitari posti a tutela della concorrenza di libertà di stabilimento e di parità di trattamento tra i partecipanti, in quanto impongono di tener conto, nel rilascio dell'autorizzazione, del maggior numero di presenze maturate nel mercato o nella fiera e, a parità di anzianità di presenze, della complessiva anzianità maturata quale risultante dal registro delle imprese, con l'effetto di limitare l'accesso di nuovi soggetti all'esercizio dell'attività commerciale, con ciò violando l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno).

[*omissis*]

3. – Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (essendo la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenze n. 127 e n. 120 del 2010) la questione è fondata.

3.1. – Come recentemente sottolineato (sentenza n. 98 del 2013), la direttiva

n. 2006/123/CE – pur ponendosi, in via prioritaria, finalità di liberalizzazione delle attività economiche (e, tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale (come quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati), come previsto, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Peraltro, questa Corte ha, contestualmente, rilevato che l'art. 70, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010 consente, a sua volta, espressamente di derogare alle regole dettate per tale regime autorizzatorio, proprio nel caso della regolamentazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

3.2. – Trattandosi di normativa «indiscutibilmente riconducibile alla materia "tutela della concorrenza" (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012)», va dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

Nella specie, è dunque lo stesso art. 70, comma 5, del d.lgs. n. 59 del 2010 a stabilire che, attraverso lo strumento dell'intesa, si adottino (anche in deroga) non solo i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, ma anche le disposizioni per il passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime (con ciò individuando espressamente, nella medesima sede partecipata, il luogo ove adottare la normativa transitoria, da intendersi quale ordinario strumento teleologicamente diretto a regolamentare i rapporti pendenti in caso di successione delle leggi nel tempo).

Viceversa – nel prevedere che continuino ad applicarsi criteri regionali previgenti in attesa della adozione dei criteri di cui al citato art. 30, comma 4, del testo unico regionale in materia di commercio (come peraltro modificati dall'art. 17 della medesima legge reg. n. 23 del 2011) – la norma impugnata

contrappone autonomamente scelte unilaterali del legislatore regionale, prese al di fuori di ogni procedimento partecipativo, con ciò violando l'evocato parametro.

D'altronde, la circostanza che, nel frattempo (in data 5 luglio 2012), sia intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata conferma tale conclusione, giacché, come testualmente specificato nella stessa intestazione, l'intesa medesima risulta adottata «in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in un contesto dunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

4. – Il comma 1 dell'art. 51 della legge reg. Liguria n. 23 del 2011, deve essere dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., rimanendo assorbito l'ulteriore profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

* * *

Sentenza n. 49/2014 (Pres. Silvestri; Red. Grossi)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante).

1.1. – Con il ricorso iscritto al n. 77 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, impugna l'art. 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della

legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni).

2. – In considerazione della loro parziale connessione soggettiva ed oggettiva, i giudizi relativi alle disposizioni regionali suindicate devono essere riuniti, per essere decisi con un’unica pronuncia.

[*omissis*]

4. – L’art. 16 della medesima legge regionale n. 55 del 2012 – che introduce il comma 4-*bis* nell’art. 48-*bis* della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in tema di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, stabilendo che «Ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune» – viene censurato per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., attesa la violazione dei principii di «tutela della concorrenza e del mercato», ed in particolare per la lesione, in assenza delle specifiche condizioni, dell’art. 19 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che stabilisce che «L’autorizzazione permette al prestatore di accedere all’attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale [...] fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un’autorizzazione specifica o di una limitazione dell’autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale».

Va preliminarmente rilevato che, successivamente alla proposizione dell’odierno giudizio in via principale, il comma 1, lettera *b*), dell’art. 5 della legge regionale n. 8 del 2013 – comma che non risulta essere oggetto di alcuna censura nel ricorso n. 77 del 2013, il cui *thema decidendum* è limitato all’accertamento della costituzionalità del solo comma 1, lettera *a*), dello stesso articolo – ha disposto la soppressione del comma 4-*bis* dell’art. 48-*bis* della legge regionale n. 33 del 2002.

Orbene, se la sopravvenuta modifica normativa risulta pienamente satisfattiva delle pretese del ricorrente (verificandosi, pertanto, una delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 246, n. 228, n. 218 e n. 187 del 2013), tuttavia non si verifica l’ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della soppressa norma censurata (sentenza n. 272 del 2013), che va viceversa escluso in ragione della sua efficacia immediata (ai sensi dell’art. 17 della medesima legge regionale n. 55 del 2012) e del tempo di vigenza della disposizione soppressa (ricomprensente il periodo di presentazione delle domande di nulla osta da parte degli interessati, fissato tra il 1° febbraio ed il 15 marzo, dal comma 4 dell’art. 48-*bis* della legge reg. n. 33 del 2002).

Pertanto, si rende necessario lo scrutinio nel merito della sollevata censura; che, per sostanziale identità di oggetto e parziale corrispondenza di argomen-

tazioni, va condotto unitamente a quello riguardante la lettera *a*) del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 8 del 2013 proposto con il ricorso n. 77 del 2013.

4.1. – Tale ultima norma – che modifica il comma 2, lettera *a*), dell'art. 48-*bis* della legge regionale n. 33 del 2002 – dispone che il nulla osta comunale allo svolgimento del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime debba essere «comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici.»; e che «Nei procedimenti di selezione e in caso di pluralità di domande in eccesso rispetto al numero delle assegnazioni previste, dopo la fase transitoria di cui al comma 5, si applicano ai fini della selezione di soggetti i criteri di cui al punto 2) dell'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Serie generale, n. 75 del 4 aprile 2013 per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica e la priorità della maggiore professionalità è connessa al maggior numero di presenze pregresse». Secondo la difesa dello Stato, la norma si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e*), Cost., per violazione dei principi e delle norme del diritto dell'Unione europea in tema di «tutela della concorrenza e del mercato» e segnatamente della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ponendo vincoli all'accesso e all'esercizio di attività economiche non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici, costituiti dai criteri di selezione per l'assegnazione dei nulla osta individuati in parametri temporali e di maggiore professionalità acquisita propri della diversa forma di attività commerciale con assegnazione dei posteggi su area pubblica.

5. – Le censure rivolte all'art. 16 della legge regionale n. 55 del 2012 ed all'art. 5, comma 1, lettera *a*) della legge regionale n. 8 del 2013 sono fondate.

5.1. – Come sottolineato, di recente, nelle sentenze n. 245 e n. 98 del 2013, la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, la finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [già art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E detti limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010, attuativo della citata direttiva (sentenza n. 98 del 2013).

Nel contempo, questa Corte, con la sentenza n. 98 del 2013, ha rilevato che a siffatto regime autorizzatorio – che dà, appunto, allo Stato la facoltà di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla “direttiva servizi” e dal decreto legislativo attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) – l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010, a sua volta, consente espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al

dettaglio su aree pubbliche. Vi è infatti previsto che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

Trattandosi di regolamentazione normativa che la Corte ha ritenuto «indiscutibilmente riconducibile alla materia "tutela della concorrenza" (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012)», va dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, *ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.*», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

5.2. – Ciò premesso, risulta indiscutibile che anche la disciplina dell'autorizzazione al commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime vada ascritta alla materia «tutela della concorrenza», in ragione della sua idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale. Ciò, nonostante la collocazione datane dal legislatore regionale veneto nell'ambito del testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, di cui alla legge reg. n. 33 del 2002, diversamente da quanto disposto per l'analoga forma di commercio su aree pubbliche in forma itinerante, la cui disciplina è contenuta nella legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche).

Pertanto – attribuita alla competenza esclusiva dello Stato la regolamentazione dell'accesso a siffatta attività – risultano inconferenti le argomentazioni svolte dalla difesa della Regione in ordine alla dedotta scarsità delle aree demaniali marittime, poiché tale dato costituisce presupposto giustificativo («motivo imperativo di interesse generale») per il contingentamento del numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di una attività di servizi (e quindi per la limitazione eccezionale dell'accesso alle attività economiche), ma non incide sulla titolarità e sull'assetto delle competenze legislative, che (come argomentato) restano regolamentate ai sensi dell'evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Inoltre, sotto altro aspetto, la rilevata capacità delle norme censurate di escludere la possibilità stessa per il singolo di svolgere l'attività commerciale in esame nelle aree *de quibus* differenzia l'odierno complesso normativo da quello

(scrutinato dalla sentenza n. 247 del 2010, richiamata dalla difesa regionale) in cui il divieto del commercio itinerante nei centri storici delle maggiori città del Veneto (previsto dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge regionale n. 10 del 2001, introdotto dall'art. 16, comma 1, della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7, recante «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo») è stato ritenuto non illegittimo da questa Corte. Ciò in ragione del fatto che la norma censurata non ha prodotto alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, collocandosi nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale dell'attività di commercio da parte di operatori tutti ugualmente legittimati a svolgerla (disciplinata in coerenza con la salvaguardia dei beni culturali caratterizzanti la specifica realtà del territorio regionale), razionalmente giustificata dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale.

5.3. – Da un lato, dunque, la previsione di cui all'abrogato art. 16 della legge regionale n. 55 del 2012 risulta costituzionalmente illegittima, per violazione dell'evocato parametro, poiché il legislatore regionale, in un contesto di competenza esclusiva dello Stato (la quale, in quanto caratterizzata dalla portata "trasversale" e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, pur se non priva radicalmente le Regioni delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, tuttavia le orienta ad esercitarle in base ai principii indicati dal legislatore statale: sentenze n. 245 e n. 98 del 2013), ha imposto (per una determinata forma di commercio itinerante) un limite territoriale alla libera possibilità di svolgere una attività economica da parte dei richiedenti il nulla osta. Con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo n. 59 del 2010, che prevede che l'autorizzazione per il commercio in forma itinerante abilita a detta attività in tutto il territorio nazionale.

Dall'altro lato, anche la previsione di cui al censurato art. 5 della legge reg. n. 8 del 2013 è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (essendo la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010). Essa è frutto di una scelta unilaterale della Regione (trasfusa in un atto di legislazione primaria, adottato senza ricorso al procedimento partecipativo) estendente alla particolare attività di commercio itinerante sulle aree demaniali marittime la normativa statale di cui all'art. 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59 del 2010, che affida allo strumento della intesa in sede di Conferenza unificata la individuazione dei criteri per il rilascio ed il rinnovo dei posteggi relativamente alla diversa attività di commercio su aree pubbliche.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura riferito alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni);

3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2014.

* * *

Sentenza n. 104/2014 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettere *l*) ed *e*), della Costituzione.

Il ricorrente impugna innanzitutto l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale nell'inserire l'art. 1-*bis* nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale), attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta. Ritiene l'Avvocatura dello Stato che tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto riconoscerebbe alla Giunta regionale una discrezionalità troppo ampia, suscettibile di limitare ingiustificatamente l'aper-

tura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita per tutelare «non meglio specificati obiettivi di equilibrio della rete distributiva».

L'Avvocatura censura, inoltre, l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale ha sostituito l'art. 3 della legge reg. n. 12 del 1999, stabilendo che anche per l'esercizio dell'attività commerciale nel settore merceologico alimentare effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone è necessario il possesso di uno dei requisiti professionali previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). In tal modo la disposizione in parola violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010, il quale, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 8 del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), non richiede più il possesso di tali requisiti per le attività commerciali nel settore merceologico alimentare effettuate nei confronti di una determinata cerchia di persone.

È altresì impugnato l'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale, nell'inserire l'art. 3-*bis* nella legge reg. n. 12 del 1999, dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «Fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica». Tale disposizione, nell'escludere dall'ambito della liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura il commercio su area pubblica, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ponendosi in contrasto con le disposizioni, preposte alla tutela della concorrenza, contenute nell'art. 28, comma 13, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), per il quale sono ammissibili limitazioni solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale.

Ad avviso del ricorrente, anche l'art. 7 della legge reg. n. 5 del 2013 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Esso infatti, nel sostituire l'art. 5 della legge reg. n. 12 del 1999, introdurrebbe l'obbligo dell'autorizzazione per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita, e subordinerebbe il rilascio dell'autorizzazione per i centri di vendita con superficie superiore a 1.500 metri quadrati al parere della struttura regionale competente in materia di commercio che attesta la conformità dell'attività agli indirizzi individuati dalla Giunta regionale previsti dall'art. 1-*bis*. In tal modo la disposizione impugnata limiterebbe ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita.

È impugnato, altresì, l'art. 11 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale ponendo il divieto, nei centri storici, di apertura e trasferimento di sede delle grandi

strutture commerciali contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto, introducendo una preclusione assoluta e riferita non solo alla apertura ma anche al trasferimento di sede, sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

Infine il ricorrente censura l'art. 18 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale stabilisce che le disposizioni contenute nella legge medesima, ivi comprese quelle che inaspriscono le sanzioni amministrative, trovano applicazione anche nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa. Tale previsione contrasterebbe con gli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto violerebbe il principio generale del *tempus regit actum* ribadito anche dall'art. 11 delle preleggi in base al quale la legge non dispone che per l'avvenire.

2. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 è fondata.

L'art. 1, comma 1-*bis*, della legge reg. n. 12 del 1999, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge censurata, dispone che «l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di nuovi esercizi commerciali sul territorio regionale non sono soggetti a contingenti numerici, a limiti territoriali, a vincoli merceologici o di qualsiasi altra natura, e possono essere vietati o limitati esclusivamente quando siano in contrasto con la normativa in materia di tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali, del territorio e dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano con particolare riferimento alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano e alla necessità di uno sviluppo organico e controllato del territorio e del traffico, secondo quanto stabilito [...] dagli indirizzi regionali volti a promuovere e a mantenere un mercato distributivo aperto per la tutela della collettività dei consumatori».

Il ricorrente ha impugnato l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale inserisce l'art. 1-*bis* nella legge reg. n. 12 del 1999. Esso dispone che: «La Giunta regionale, con propria deliberazione e sentite le associazioni delle imprese esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale, definisce gli indirizzi di cui all'articolo 1, comma 1-*bis*, per la determinazione, sulla base di criteri e parametri oggettivi e nell'osservanza dei vincoli di cui al medesimo articolo, degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, con particolare riguardo alle grandi strutture di vendita, tenuto conto della specificità dei singoli territori e dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta».

2.1. – La disposizione in parola incide sulla materia della «tutela della concorrenza» spettante, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Com'è noto, infatti, la recente giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla

concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)». Inoltre, la Corte ha affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012).

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» la Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012).

Espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in questa materia è stato ritenuto l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Tale disposizione detta una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli all'esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale stabilendo che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

2.2. – Il censurato art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 conferisce alla Giunta regionale un potere di indirizzo volto alla determinazione di obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi. La previsione e la conformazione di tale potere è tale da consentire alla Giunta di incidere e condizionare l'agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l'apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio. È evidente, dunque, che la previsione in esame, autorizzando la Giunta «a definire indirizzi» per assicurare l'equilibrio della rete

distributiva, consente alla Regione interventi che ben possono risolversi in limiti alle possibilità di accesso sul mercato degli operatori economici. Ma – come già rilevato da questa Corte – è ancor prima la stessa attribuzione di un tale potere alla Giunta regionale in una materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a determinare la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 38 del 2013).

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013.

3. – Al riconoscimento della illegittimità costituzionale della disposizione ora esaminata segue la fondatezza della censura avente ad oggetto l'art. 7 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale disciplina le medie e grandi strutture di vendita.

Il comma 1 di tale disposizione subordina l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita ad apposita «autorizzazione rilasciata, nel rispetto delle determinazioni assunte nel piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG) e degli indirizzi di cui all'articolo 1-*bis*, dallo sportello unico competente per territorio ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale n. 12/2011».

Il comma 4, impugnato dallo Stato, stabilisce che: «Limitatamente alle strutture con superficie di vendita complessiva superiore a 1.500 metri quadrati, l'autorizzazione di cui al comma 1 è subordinata al parere della struttura regionale competente in materia di commercio, rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta e attestante la conformità agli indirizzi di cui all'articolo 1-*bis*. Decorso inutilmente il predetto termine, il parere si intende favorevolmente espresso».

Tale disposizione, dunque, fa dipendere il rilascio dell'autorizzazione alla apertura delle indicate strutture di vendita dall'attestazione della conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 1-*bis* della legge reg. n. 12 del 1999, introdotto – come si è visto – dall'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013. La norma impugnata rende evidente che – a differenza di quanto sostenuto dalla difesa regionale, secondo la quale il potere di indirizzo sarebbe sfornito di potestà inhibitoria o sanzionatoria – tale potere incide direttamente sulla possibilità di accesso al mercato degli operatori economici, dal momento che preclude l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento degli esercizi commerciali in esso previsti laddove non risultino conformi agli indirizzi fissati dalla Giunta.

Pertanto, stante il nesso che lega la disposizione in questione a quella di cui all'art. 2 sopra esaminata, all'accoglimento della censura relativa a questa norma consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 impugnato, nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista alla attestazione del rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-*bis* della legge reg. n. 12 del 1999.

[*omissis*]

5. – L'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale inserisce l'art. 3-*bis* nella legge reg. n. 12 del 1999, dispone che le attività commerciali siano svolte senza

il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «Fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica».

Il ricorrente sostiene che tale disposizione, nell'escludere dalla applicazione delle norme di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali quelle su area pubblica, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto violerebbe le disposizioni, preposte alla tutela della concorrenza, contenute nell'art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998 per il quale sono ammissibili limitazioni solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale.

5.1. – La questione è fondata.

Occorre al riguardo considerare che il profilo degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*) del d.l. n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, il quale stabilisce che «al fine di garantire la libertà di concorrenza [...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114», sono svolte senza il rispetto – tra l'altro – di orari di apertura e chiusura, dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Nell'interpretare la citata normativa, questa Corte ha ritenuto «che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e ha così proseguito: “L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale” (sentenza n. 299 del 2012 [...])» (sentenza n. 38 del 2013).

Ora, tra le attività commerciali disciplinate dal d.lgs. n. 114 del 1998, cui l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 fa riferimento, vi è anche quella che si svolge su aree pubbliche (artt. 27 e seguenti) di tal che, anche per queste il legislatore statale ha inteso espressamente eliminare vincoli in ordine agli orari di apertura e chiusura dell'attività.

Le uniche limitazioni che è possibile porre allo svolgimento dell'attività di commercio su area pubblica sono quelle individuate dall'art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998, come modificato dal d.lgs. n. 59 del 2010, riconducibili ad esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, a finalità di tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale, nonché quelle individuate dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011.

L'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, pur eliminando i vincoli alla apertura degli esercizi commerciali, eccettua espressamente dal suo ambito di applicazione le attività di commercio su area pubblica. Il chiaro tenore letterale della

disposizione consente di ritenere che il principio di liberalizzazione degli orari in essa affermato non si applichi all'attività commerciale su area pubblica. In tal modo però, essa si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui, nel disporre che le attività commerciali sono svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, esclude l'attività di commercio su area pubblica.

6. – È impugnato l'art. 11 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale inserisce nell'art. 9 della legge reg. n. 12 del 1999 il comma 2-*bis* disponendo che «In attuazione dei principi previsti dall'articolo 1, comma 1-*bis*, nei centri storici sono vietate l'apertura e il trasferimento di sede delle grandi strutture di vendita».

Il ricorrente sostiene che la previsione di un divieto assoluto tanto alla apertura quanto al trasferimento di sede di dette strutture di vendita nei centri storici, incidendo nella materia della «tutela della concorrenza», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

Ad avviso della difesa regionale la norma impugnata costituirebbe esercizio legittimo della potestà legislativa esclusiva regionale in materia di «commercio», nonché in materia di pianificazione territoriale prevista dall'art. 2, primo comma, lettera *g*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). L'esercizio di tale potestà sarebbe reso necessario dalle peculiari caratteristiche territoriali della Regione e «dalla limitata ampiezza degli spazi vitali». La difesa regionale ha inoltre richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 11 marzo 2010, in causa C-384/08, Attanasio Group, e sentenza 24 marzo 2011, in causa C-400/08, Commissione europea contro Regno di Spagna) che avrebbe riconosciuto la legittimità di limitazioni dell'accesso al mercato giustificate da motivi imperativi di interesse generale, purché non sorrette da ragioni puramente economiche. Infine, la Regione ha richiamato il parere reso dall'Autorità garante della concorrenza in data 11 dicembre 2013, sull'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nel quale avrebbe riconosciuto la legittimità di misure regionali che introducono restrizioni relativamente alle aree di insediamento di attività produttive e commerciali, purché rispettose del principio di non discriminazione.

6.1. – La censura è fondata.

Occorre preliminarmente osservare come la evocata competenza primaria in materia di urbanistica deve in ogni caso svolgersi, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lettera *g*), dello statuto regionale, «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obbli-

ghi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Inoltre, questa Corte ha osservato come il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, il quale sancisce la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, «deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis*: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del *Considerato in diritto*), che assume quindi carattere prevalente» (sentenza n. 38 del 2013; si veda, altresì, la sentenza n. 25 del 2009).

Non pertinente appare, poi, il richiamo alla giurisprudenza comunitaria fatto dalla difesa regionale. Come già affermato da questa Corte, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 24 marzo 2011 (in causa C-400/08) «riguarda, in riferimento a grandi esercizi commerciali, restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza. Tali restrizioni possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio. Come si vede, si tratta di una fattispecie diversa da quella qui in esame, sia per la diversità del principio evocato (libertà di stabilimento e non tutela della concorrenza), sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende» (sentenza n. 38 del 2013).

Le stesse argomentazioni possono essere svolte anche nel caso in esame.

L'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell'ambiente «ivi incluso l'ambiente urbano» e riconosce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali». Tuttavia la disposizione statale stabilisce che ciò debba avvenire «senza discriminazioni tra gli operatori».

Lo stesso parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato citato dalla difesa regionale, nel richiamare la possibilità riconosciuta alle Regioni dalla normativa statale di introdurre restrizioni con riguardo alle aree di insediamento delle attività commerciali, afferma che ciò può avvenire a condizione del «rigoroso rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione, oltre che del principio di non discriminazione».

L'art. 11 censurato, nel vietare con legge l'apertura e il trasferimento nei centri storici delle grandi strutture di vendita, preclude del tutto e a priori detta

possibilità. Tale divieto, proprio per la sua assolutezza, costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere «direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita» (sentenza n. 38 del 2013).

Per tali ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 e dell'art. 11 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale");

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui esclude dal proprio ambito di applicazione l'attività di commercio su area pubblica;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista al rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-*bis* della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale);

4) – 6) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2014.

* * *

Sentenza n. 125/2014 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 41 e 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, gli artt. 9, 43 e 44 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13).

1.1. – Il ricorrente ritiene che gli artt. 9, 43 e 44, della legge reg. n. 10 del

2013 siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla competenza legislativa dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

Pertanto, prima di esaminare nel dettaglio le singole norme censurate, si rende opportuna una premessa di carattere generale sulla giurisprudenza di questa Corte in materia di «tutela della concorrenza».

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007).

Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 299 del 2012, n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del

2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenze n. 299 e n. 200 del 2012).

Infine, si deve precisare che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

2. – La prima questione sottoposta all'esame di questa Corte è relativa all'art. 9 della legge reg. n. 10 del 2013 – che integra la disciplina dei «poli commerciali», di cui all'art. 10-*bis* della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), aggiungendovi i commi da 3-*bis* a 3-*sexies*.

Secondo il ricorrente le norme impugnate introdurrebbero regole discriminatorie e restrittive della concorrenza rendendo più difficoltosa l'apertura di nuovi esercizi commerciali, e, pertanto, le stesse si porrebbero in contrasto con i principi di liberalizzazione contenuti nell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

2.1. – La questione è fondata.

L'art. 10-*bis*, comma 1, della legge reg. n. 24 del 1999 classifica il polo commerciale come «un complesso di esercizi contigui o adiacenti la cui superficie di vendita complessiva sia pari o superiore alle dimensioni di una media struttura di tipo M3, comprendente almeno una media struttura di vendita e costituente un'unica entità economico commerciale. Il polo, a seconda della superficie, è considerato un'unica media struttura M3 o un'unica grande struttura di vendita».

Nella classificazione degli esercizi commerciali che risale al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), non è ricompresa la categoria del «polo commerciale».

L'art. 10-*bis* della legge reg. n. 24 del 1999, nella parte non modificata dalle norme impugnate, al comma 2 prevede che: «L'apertura di un polo commerciale avviene sulla base di un apposito progetto o mediante l'avvio di più operazioni formalmente distinte di apertura, trasferimento o ampliamento o

accorpamento di attività commerciali in un arco di tempo inferiore a trentasei mesi. Tali operazioni sono considerate contestuali quando vengono superati i limiti dimensionali minimi previsti per le tipologie G e M3». Al comma 3 prevede che: «La domanda di autorizzazione per il polo commerciale è presentata con la stessa procedura di cui all'articolo 18 [vale a dire mediante il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per le medie strutture superiori di tipologia M3] dal promotore o dal legale rappresentante dell'organismo di gestione del polo o, in mancanza, dal titolare dell'esercizio che, con il proprio ingresso nel polo, fa superare i limiti dimensionali minimi previsti». Al comma 3-*quater* stabilisce che: «Sono classificati polo commerciale gli esercizi commerciali inseriti in un medesimo piano attuativo con progetto di carattere unitario e oggetto di richiesta di approvazione unica oltre che di autorizzazione per ciascuna attività commerciale prevista dal medesimo progetto. Sono classificati polo commerciale, inoltre, gli esercizi commerciali inseriti in: a) edifici contigui i cui perimetri si toccino; b) edifici nei quali sono inseriti più esercizi commerciali in piani sovrastanti; c) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare inferiore a 40 metri; d) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare superiore a 40 metri, qualora vi siano collegamenti strutturali di qualsiasi tipo tra detti edifici; e) un unico edificio dotato di più ingressi autonomi e indipendenti e servizi non gestiti unitariamente».

Dalla lettura della disciplina sopra riportata emerge come il legislatore regionale attribuisca la qualifica di «polo commerciale» ad esercizi commerciali per il solo fatto che questi siano adiacenti o vicini e a prescindere dalla volontà degli esercenti di unirsi in un polo commerciale.

In tali casi, dunque, il legislatore regionale sottopone anche gli esercizi di vicinato alla complessa procedura autorizzatoria prevista per le grandi strutture di vendita, o per le medie strutture superiori di tipologia M3, mentre essi, altrimenti, sarebbero soggetti, in base all'art. 4-*bis* della medesima legge regionale, alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da presentare, ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), allo Sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia (SUAPE) del Comune competente per territorio.

Risulta evidente, pertanto, che la norma impugnata introduce nuovi vincoli all'apertura degli esercizi commerciali ponendosi in contrasto, tra l'altro, con i principi di liberalizzazione posti: 1) dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 secondo cui: «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali»; 2) dall'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la

competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, che ha stabilito, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, che sono abrogate «a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti».

Infine, le norme impugnate, nell'assoggettare gli esercizi di vicinato, nei casi previsti dal comma 3-*quater* dell'art. 10-*bis*, alla procedura di autorizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, introducono nuovamente dei vincoli anche in relazione al rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio in violazione dell'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248.

Tale ultima disposizione nel fissare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale pone un divieto espresso all'introduzione, da parte del legislatore regionale, di limiti relativi al «rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio».

In conclusione, le norme impugnate si prestano a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione sopra indicata, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti nel ricorso.

3. – La seconda questione sollevata dal Presidente del Consiglio con il ricorso in esame è relativa all'art. 43 della legge reg. n. 10 del 2013 che, nel sostituire l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione), concernente i nuovi impianti di distribuzione dei carburanti, prescrive, al comma 1, che i nuovi impianti eroghino «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo».

Secondo il ricorrente la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza», introducendo una disciplina più restrittiva di quella prevista dall'art. 83-bis, comma 17, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui: «Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi o che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

3.1. – La questione è fondata.

Anche in questo caso la norma regionale introduce vincoli più restrittivi all'apertura di nuovi impianti di distribuzione di carburanti, prevedendo l'obbligo di erogare contestualmente gasolio e benzina in contrasto con quanto previsto dall'83-bis, comma 17, del d.l. n. 112 del 2008 che vieta restrizioni che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti.

In altri termini la norma impugnata introduce significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici, condizionando o ritardando l'ingresso di nuovi operatori e,

conseguentemente, ingenerando ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4. – Il ricorrente, infine, solleva questione di costituzionalità dell'art. 44, della legge reg. n. 10 del 2013 che nell'aggiungere l'art. 7-ter alla legge reg. n. 13 del 2003, prescrive al comma 1, che «Possono essere installati nuovi impianti dotati di apparecchiature *self-service* pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore, se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera q) e a condizione che ne sia garantita adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal Comune».

L'art. 2, comma 1, lettera q), della legge reg. n. 13 del 2003, richiamato dalla norma impugnata, fornisce la seguente nozione di «impianto di pubblica utilità», definendolo: «l'unico impianto del Comune o l'impianto posto ad almeno dieci chilometri dal punto di distribuzione più vicino anche se ubicato sul territorio di altro Comune limitrofo».

Ne consegue che il legislatore regionale, con la nuova formulazione dell'art. 7-ter, subordina l'installazione di un nuovo impianto dotato di apparecchiature *self-service* e pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore alla condizione che esso sia l'unico del Comune o che quello più vicino sia ad almeno dieci chilometri di distanza anche se ubicato in un Comune limitrofo.

Il ricorrente ritiene che la norma violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.1. – La questione è fondata.

La norma impugnata pone ulteriori e diversi limiti all'apertura di nuovi impianti che utilizzano apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato in contrasto con quanto stabilito dal d.l. n. 1 del 2012, che all'art. 18 rubricato «Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati», ha modificato il comma 7 dell'art. 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, prevedendo che «Nel rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti stradali di distribuzione carburanti posti al di fuori dei centri abitati, quali definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato».

Risulta evidente, pertanto, che anche quest'ultima norma impugnata introduce una misura restrittiva della concorrenza ponendo divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), che ha aggiunto all'art. 10-*bis* della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), i commi da 3-*bis* a 3-*sexies*;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. n. 10 del 2013 che sostituisce l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. n. 10 del 2013 che aggiunge l'art. 7-*ter* alla legge reg. n. 13 del 2003.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

* * *

Sentenza n. 165/2014 (Pres. Silvestri; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 29 novembre 2012 e depositato il successivo 6 dicembre (reg. ric. n. 185 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione.

Con la legge in parola, la Regione Toscana ha adeguato il proprio codice del commercio, adottato con la precedente legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

Le modifiche sono state determinate dall'esigenza di adeguare le disposizioni regionali alla normativa statale sull'istituzione dello sportello unico per le attività produttive (d'ora innanzi SUAP), disciplinato in particolare dall'articolo 38, comma 3, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dal relativo regolamento attuativo, d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che ha previsto un unico procedimento con un interlocutore unitario per la presentazione di istanze alla pubblica amministrazione in relazione ad attività imprenditoriali. In particolare il SUAP è definito dal citato d.P.R. n. 160 del 2010 come «unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento» (art. 1, comma 1, lettera *m*).

La Regione, in sede di adeguamento del codice del commercio, ha provveduto, peraltro, ad inserire anche alcune novità di disciplina legate alle disposizioni di cui all'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha abolito i regimi autorizzatori e sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, facendo salve le specifiche esigenze attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché all'art. 1, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, secondo cui «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione», principi ai sensi dei quali «l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica» (art. 1, comma 2).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, tuttavia, ritenuto – con particolare riguardo alle disposizioni regionali relative alle medie e grandi strutture di vendita, i centri commerciali e gli impianti di distribuzione dei carburanti – che in tal modo la Regione abbia introdotto procedure aggravate, previsto requisiti ulteriori e imposto obblighi tali da ostacolare la libera concorrenza nel commercio, così intervenendo nella materia della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo

comma, lettera *e*), Cost., nonché comprimendo la libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost. e, in taluni casi, alterando i livelli essenziali delle prestazioni, sempre di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Più precisamente sono stati impugnati gli artt. 11, 12 e 19 della legge reg. n. 52 del 2012, ritenendosi che i medesimi, là dove stabiliscono che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita delle medie e grandi strutture di vendita e dei centri commerciali siano soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio, avrebbero violato, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Le disposizioni in parola, infatti, avrebbero reso più difficoltosi l'avvio e le modificazioni all'esercizio di attività commerciali e imposto ostacoli all'ingresso di nuovi operatori sul mercato, così da porsi in contrasto con la disciplina, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza. In particolare, sussisterebbe contrasto con quanto stabilito dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011. Le disposizioni statali richiamate a parametro interposto del presente giudizio, come detto, hanno abolito i regimi autorizzatori e sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, facendo salve solo specifiche esigenze attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Sussisterebbe, inoltre, contrasto con quanto disposto dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, secondo cui sono contrarie al principio di libera concorrenza, stabilito dal Trattato sull'Unione europea, le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche dichiarate e che, in particolare, impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che le citate disposizioni violino anche l'art. 41 Cost., in quanto imporrebbero ostacoli sproporzionati alla libera iniziativa economica, e l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto, limitando il principio di liberalizzazione del commercio, comprimerebbero i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

Analoghe violazioni degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. sono state ravvisate ad opera degli artt. 13, 14, 15 e 16 dell'impugnata legge reg. n. 52 del 2012 – che introducono rispettivamente gli artt. 18-*ter*, 18-*quater*, 18-*quinquies*, 18-*sexies* nella legge reg. n. 28 del 2005 – là dove stabiliscono una

procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita particolarmente complessa e onerosa, sia per la copiosità dei documenti richiesti sia per la pluralità delle fasi procedurali, con il coinvolgimento di vari enti locali.

Le medesime doglianze sono state rivolte anche contro gli artt. 17 e 18 della legge reg. n. 52 del 2012 – che inseriscono rispettivamente gli artt. 18-*septies* e 18-*octies* nella legge reg. n. 28 del 2005 – in quanto prevedono molteplici requisiti obbligatori per l'autorizzazione all'esercizio di grandi strutture di vendita, nonché avverso l'art. 20 che introduce l'art. 19-*quinquies* nella legge reg. n. 28 del 2005 – in quanto, di fatto, stabilisce distanze minime tra esercizi commerciali.

La violazione del medesimo parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. è stata, infine, lamentata, in relazione agli artt. 39 e 41 della legge reg. n. 52 del 2012 – che, rispettivamente, sostituiscono gli artt. 54 e 56 della legge reg. n. 28 del 2005 – in quanto in entrambi i casi vengono posti vincoli sproporzionati rispetto alla finalità perseguita: la prima disposizione, infatti, prevede la presenza di impianti fotovoltaici o capacità complessive dei serbatoi per gli impianti di distribuzione dei carburanti e la seconda limita l'esercizio della vendita al dettaglio, presso gli impianti di distribuzione del carburante, ad una superficie non superiore a quella degli esercizi di vicinato.

2. – Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Toscana ha modificato ulteriormente il codice del commercio con la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012).

Tali modifiche sono state ritenute solo parzialmente soddisfattive delle doglianze statali e sono state ulteriormente impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso notificato il 6-10 giugno 2013 e depositato il successivo 11 giugno (reg. ric. n. 68 del 2013).

Più precisamente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge reg. n. 13 del 2013, per violazione degli artt. 41, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *m*), della Costituzione.

In particolare, l'art. 2 della legge reg. 13 del 2013 – che sostituisce l'art. 18-*septies* della legge reg. n. 28 del 2005 – operando una distinzione tra le grandi strutture di vendita a seconda che abbiano una superficie minore o maggiore di quattromila metri quadri e introducendo prescrizioni che subordinano il rilascio dell'autorizzazione commerciale al possesso di numerosi requisiti obbligatori estranei all'attività del commercio, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, violerebbe sia l'art. 41 Cost., in quanto porrebbe ostacoli discriminatori e sproporzionati alla libera intrapresa economica, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto ostacolerebbe la formazione

di un mercato unico europeo, sia ancora l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto discriminerebbe in modo ingiustificato e sproporzionato tra grandi strutture di vendita aventi superficie inferiore o superiore a quattromila metri quadrati e tra operatori toscani e operatori di altre Regioni, così limitando la concorrenza.

L'art. 3 della legge regionale n. 13 del 2013 – che modifica l'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005 – stabilisce, invece, che le strutture di vendita di un centro commerciale sono soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP secondo le procedure stabilite per le medie e grandi strutture di vendita, prevedendo che debba presentarsi la SCIA solo per l'ipotesi di modifica del settore merceologico. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto introdurrebbe previsioni contrastanti con il principio di semplificazione amministrativa di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 – in base al quale ogni atto di autorizzazione e licenza per l'esercizio di un'attività commerciale o imprenditoriale è sostituito dalla SCIA – e di cui all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 – che ha abolito i regimi autorizzativi espressi, con la sola esclusione di quelli posti a tutela degli interessi pubblici più sensibili indicati nella direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). In questo modo, infatti, sono stati stabiliti limiti validi per i soli operatori locali con loro conseguente svantaggio concorrenziale. Sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la norma impugnata introdurrebbe previsioni contrastanti con il principio di semplificazione amministrativa di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, che costituisce un livello essenziale di prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

L'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 – che modifica l'art. 19-*quater* della legge reg. n. 28 del 2005 – là dove obbliga gli esercizi commerciali di vendita in “outlet”, a esporre il solo prezzo finale di vendita, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto ostacolerebbe la concorrenza limitando la possibilità di confronto tra prezzi, e l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto inciderebbe sui principi di trasparenza dei prezzi e sulla tutela del consumatore, quale disciplinata dall'art. 2, comma 2, lettera *c*), e dalla Parte II, Titolo II, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), attinente alla materia del diritto civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 – che modifica l'art. 19-*quinquies*, introdotto nella legge reg. n. 28 del 2005 dall'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 – là dove stabilisce limitazioni concernenti le distanze tra esercizi commerciali, violerebbe sia l'art. 41 Cost., in quanto determinerebbe restrizioni in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012,

che ha recepito le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto introdurrebbe limitazioni in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni dalla direttiva 2006/123/CE, sia ancora l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introdurrebbe obblighi in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni della citata direttiva 2006/123/CE.

L'art. 16 della legge reg. n. 13 del 2013 – che sostituisce l'art. 54-*bis*, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, condizionando alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature “*self-service*” con prepagamento senza la presenza del gestore, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, attribuendo ai soli operatori toscani maggiori oneri, economici e organizzativi, contrastanti con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, lederebbe il principio di parità concorrenziale.

Infine, l'art. 18 della legge reg. n. 13 del 2013 – che sostituisce l'art. 84, comma 3, della legge reg. n. 28 del 2005, prescrivendo il funzionamento contestuale della modalità “servito” e della modalità “*self-service*” durante l'orario di apertura dell'impianto – violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto imponendo oneri aggiuntivi in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del citato d.l. n. 98 del 2011, lederebbe la parità concorrenziale.

3. – Preliminarmente, in considerazione della omogeneità e della connessione delle questioni sollevate nei due ricorsi, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

[*omissis*]

5. – Sempre in via preliminare deve osservarsi che, contrariamente a quanto dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato nella memoria integrativa depositata in data 24 marzo 2014, in ordine alle questioni relative agli artt. 17, 19 e 20 della legge reg. n. 52 del 2012, le modifiche intervenute ad opera della successiva legge reg. n. 13 del 2013 non determinano la cessazione della materia del contendere.

Per addivenire a tale esito del giudizio in caso di modifica delle disposizioni impugnate occorre, infatti, da un lato che la nuova disciplina possa ritenersi pienamente soddisfattiva delle pretese del ricorrente e, dall'altro, che le norme previgenti non abbiano ricevuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 97 del 2014, n. 272, n. 266 e n. 228 del 2013).

Nella specie, invero, va osservato che gli artt. 17 e 18 della legge reg. n. 52 del 2012 hanno inserito gli artt. 18-*septies* e 18-*octies* nella legge reg. n. 28 del

2005, introducendo molteplici requisiti obbligatori per l'autorizzazione all'esercizio di grandi strutture di vendita e imponendo, in tal caso, l'obbligo per il privato di apprestare un servizio di trasporto privato a tariffe di servizio pubblico. Il menzionato art. 18-*septies* della legge reg. n. 28 del 2005, quale introdotto dalla legge reg. n. 52 del 2012, è stato poi modificato dall'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013: quest'ultima disposizione non ha però abrogato tutti i requisiti obbligatori stabiliti per le grandi e medie strutture di vendita già censurati in relazione al testo originario, e ha introdotto ulteriori requisiti obbligatori per le strutture di vendita con superficie superiore a quattromila metri quadri, oggetto di ulteriori censure, prospettate con il ricorso n. 68 del 2013. Da un lato, quindi, la modifica normativa non può ritenersi pienamente satisfattiva e, dall'altro, l'oggetto delle disposizioni regionali, che prevedono requisiti per l'esercizio di strutture di vendita, impedisce di ritenere che le stesse non abbiano ricevuto applicazione per il periodo di circa sei mesi della loro vigenza, considerata anche l'assenza di specifiche deduzioni in proposito da parte della stessa Regione resistente. Ne consegue che non possono ritenersi sussistenti i presupposti per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

Per quanto concerne l'art. 19 della legge reg. n. 52 del 2012, esso ha modificato l'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005, prevedendo che soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di un centro commerciale sia il SUAP, anziché il Comune. Successivamente, l'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013 ha introdotto nel predetto art. 19 il comma 1-*bis*, che prevede una SCIA per le modifiche di settore merceologico, lasciando inalterato il resto della disposizione. Salvo quanto si dirà successivamente sulla lacuna motivazionale della censura relativa alle disposizioni in parola, neppure in questo caso la modifica può ritenersi satisfattiva delle doglianze prospettate nel ricorso, né può assumersi con certezza che la disposizione precedente sia rimasta medio tempore inapplicata, di tal che neppure in riferimento all'art. 19 della legge reg. n. 52 del 2012 possono ritenersi sussistenti i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

Quanto poi all'art. 20 della medesima legge reg. n. 52 del 2012, esso introduce l'art. 19-*quinquies* nella legge reg. n. 28 del 2005, stabilendo di fatto distanze minime tra esercizi commerciali, come rilevato dal ricorrente. La citata disposizione di cui all'art. 19-*quinquies* è stata poi modificata dall'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013, ma la norma impugnata (stabilita al comma 5) è rimasta inalterata, di tal che anche in questo caso non può ritenersi cessata la materia del contendere, in quanto la modifica non può ritenersi satisfattiva né la disposizione anteriore alla modifica inapplicata, avendo in realtà mantenuto vigore.

[*omissis*]

7. – Nel merito le residue questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

7.1. – Gli artt. 13, 14, 15 e 16 introducono *ex novo* nella legge reg. n. 28 del 2005, recante il codice del commercio della Regione Toscana, le disposizioni di cui agli artt. 18-*ter*, 18-*quater*, 18-*quinquies* e 18-*sexies*, che aggravano gli oneri di produzione documentale a carico di chi presenti istanza al SUAP per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, addossandogli l'onere di effettuare analisi dei flussi veicolari, delle infrastrutture viarie e dei parcheggi, di predisporre un bilancio dei rifiuti nonché di allegare progetti supplementari e di avanzare istanze per lo svolgimento di conferenze dei servizi. In tal modo, il legislatore regionale ha alterato la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale – in particolare dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 – aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali. La Regione, con l'occasione di adeguare la legislazione regionale alla sopravvenuta normativa statale relativa al SUAP, in realtà ha introdotto requisiti ulteriori rispetto a quelli prescritti dalla legislazione vigente in considerazione delle dimensioni e della tipologia dell'esercizio commerciale, oltre che del tipo di intervento che l'esercente intende effettuare (apertura, ampliamento, trasferimento, cambio del settore merceologico, etc.).

I predetti oneri documentali e le attività supplementari richieste, insieme con l'appesantimento della procedura davanti allo sportello unico, rappresentano un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale. Da un lato, gli operatori che intendono operare nel territorio della Regione Toscana si trovano esposti a maggiori oneri rispetto ai competitori di altre Regioni, anche limitrofe; dall'altro, all'interno della stessa Regione, tali oneri aggiuntivi rappresentano per i nuovi esercenti delle barriere all'entrata che pongono questi ultimi in una posizione di svantaggio rispetto a chi già svolge un'attività commerciale. La discriminazione rilevata è dunque duplice: sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi.

In tal modo la legislazione regionale impugnata interferisce illegittimamente con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, che in riferimento all'esercizio delle attività commerciali trova espressione nell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011. Con questa disposizione si è stabilito che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

L'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le

quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie.

Di conseguenza deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge reg. n. 52 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), in materia di tutela della concorrenza.

7.2. – Per le medesime ragioni le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 17 della legge reg. n. 52 del 2012 e l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013 sono fondate.

L'art. 17 ha inserito l'art. 18-*septies* nel codice del commercio della Toscana di cui alla legge reg. n. 28 del 2005, il quale prevede che le grandi strutture di vendita soddisfino alcuni requisiti obbligatori, relativi tra l'altro alle dotazioni energetiche, alla collaborazione con le associazioni di volontariato sociale, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alla realizzazione di accordi sindacali di secondo livello. La medesima disposizione prevede altresì che le grandi strutture di vendita, con superficie superiore a quattromila metri quadrati, siano dotate di ulteriori elementi, quali strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, bacini per la raccolta delle acque piovane, parcheggi per le biciclette e le auto elettriche (con i relativi punti di ricarica), servizi di trasporto pubblico e privato, spazi per l'accoglienza del cliente e aree dedicate ai bambini. La disposizione è stata poi modificata dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 13 del 2013 che, come già ricordato, da un lato non ha abrogato tutti i requisiti obbligatori stabiliti per le grandi strutture di vendita già censurati in relazione al testo originario e, dall'altro, ne ha introdotto di nuovi, che sono stati impugnati con il successivo ricorso statale n. 68 del 2013.

Anche in questo caso, secondo quanto asserito negli scritti difensivi della Regione Toscana, il legislatore regionale ha interpretato le norme statali interposte in materia di liberalizzazione delle attività economiche, e in particolare l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come attributive di competenze legislative a favore della Regione per la salvaguardia di valori quali la tutela dell'ambiente, della salute, dei lavoratori e dei consumatori, che invero rientrano nelle materie più disparate di competenza esclusiva dello Stato. La tutela dei predetti valori è effettivamente considerata dal legislatore statale quale valida ragione di deroga al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali; tuttavia, i predetti valori non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l'esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato. L'introduzione di ulteriori requisiti per le grandi strutture commerciali da parte del legislatore regionale, benché ispirata a ragioni di protezione dell'ambiente, della salute e di altre esigenze sociali che ai sensi della legislazione statale vigente

potrebbero giustificare un limite alla liberalizzazione, ha, invero, l'effetto diretto di rendere più onerosa, rispetto agli operatori di altre Regioni e agli operatori già attivi nella stessa Regione Toscana, l'esercizio dell'attività economica, con evidente disparità concorrenziale e conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7.3. – Da quanto si è appena rilevato risulta che anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. n. 52 del 2012 è fondata.

Il citato art. 18, infatti, introduce l'art. 18-*octies* della legge reg. n. 28 del 2005, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita è subordinato alla conformità del progetto ai requisiti di cui all'art. 18-*septies* della medesima legge reg. n. 28 del 2005 che, come appena visto, determina una disparità concorrenziale, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7.4. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei requisiti previsti dagli articoli da 18-*ter* a 18-*octies*, introdotti con gli artt. 13, 14, 15, 16, 17 e 18 della legge n. 52 del 2012 e modificati con l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013, comporta che debba dichiararsi illegittimo anche l'art. 12 della legge reg. n. 52 del 2012 nella parte in cui, modificando l'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, stabilisce che la procedura davanti al SUAP si svolga «secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-*ter* a 18-*octies*».

7.5. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 – che aggiunge l'art. 19-*quinquies* al testo della legge reg. n. 28 del 2005 – e dell'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 sono fondate.

L'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 introduce, infatti, una procedura aggravata per i casi di strutture di vendita in forma aggregata, che la stessa disposizione definisce, come «strutture di vendita adiacenti tra loro, anche verticalmente, o insediate a distanza reciproca inferiore a 120 metri lineari», assumendo pertanto la distanza minima tra gli esercizi quale elemento qualificante di tale tipologia di esercizio commerciale, il quale è peraltro sconosciuto alla normativa statale. Una simile disposizione deve ritenersi in contrasto con l'art. 34, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 e con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012 i quali, nel recepire le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, abrogano le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, vietando in particolare l'imposizione di distanze minime tra le sedi di esercizio di un'attività economica. Del resto, la stessa difesa della Regione ha evidenziato, quale *ratio* della norma regionale, quella di evitare la parcellizzazione dell'offerta in esercizi ravvicinati, per contrastare non meglio specificate finalità elusive. Orbene, proprio il condizionamento dell'offerta quantitativa è ciò che intendono impedire le norme statali sopra ricordate, emanate, in conformità all'art. 117, primo comma, Cost. in attuazione di obblighi comunitari e in applicazione dell'art. 117,

secondo comma, lettera e), Cost. Di qui l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012.

L'art. 6 della successiva legge reg. n. 13 del 2013 si è poi limitato ad aggiungere il comma 6-*bis* al predetto art. 19-*quinquies* della legge reg. n. 28 del 2005, norma che ha l'effetto di ridurre la distanza minima, da 120 a 60 metri lineari, nel caso in cui il titolo edilizio sia stato rilasciato dopo il 21 aprile 2009 e non oltre il 20 aprile 2010. In tali limitati casi, quindi, viene semplicemente stabilita una distanza minima inferiore rispetto a quella ordinaria, ma la disposizione costituisce pur sempre una norma che contrasta con le medesime disposizioni europee e statali sopra richiamate, in violazione della tutela della concorrenza.

Gli impugnati art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 e art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 vanificano, quindi, le finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche perseguite dalla direttiva citata (*ex plurimis*, sentenza n. 291 del 2012), con conseguente illegittima limitazione della libertà di concorrenza, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e invasione della relativa competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., esercitata con le ricordate norme statali che tale direttiva hanno recepito.

7.6. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, modifica l'art. 19-*quater* della legge reg. n. 28 del 2005, ed esige che gli esercizi commerciali di vendita in “*outlet*” espongano il solo prezzo finale di vendita. Una simile imposizione restringe la libertà imprenditoriale nella comunicazione dei prezzi praticati, così da ostacolare il libero esercizio della concorrenza in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Regione anche in questo caso si ritiene legittimata a disciplinare le regole sull'esposizione dei prezzi di vendita sulla base di un'allegata esigenza di tutela del consumatore che, quand'anche potesse ritenersi effettivamente sussistere, attiene a materie di competenza esclusiva dello Stato (segnatamente alla materia del diritto civile), esponendosi così ai rilievi già in precedenza sviluppati in ordine al fatto che le norme statali con finalità di liberalizzazione non possono interpretarsi come attributive di nuove competenze regionali in materie che loro non competono in base ai principi costituzionali.

7.7. – Analogamente è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. n. 13 del 2013 che, sostituendo l'art. 54-*bis*, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, condiziona alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare nuovi impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature “*self-service*” prepagato senza la presenza del gestore. Tale disposizione contrasta con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, come modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012. Infatti, il maggiore onere economico e

organizzativo imposto ai gestori toscani di impianti di distribuzione dei carburanti e, tra questi, a quelli che li intendono installare *ex novo* rispetto a quelli che li hanno già installati, viola il principio di parità concorrenziale e conseguentemente l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Né si può giustificare l'intervento del legislatore regionale in base a ragioni di ordine pubblico, trattandosi anche in questo caso di esigenze che attengono ad un ambito di competenza statale esclusiva, e che in ogni caso richiederebbero un medesimo livello di garanzia negli impianti già installati, come nei nuovi.

7.8. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. n. 13 del 2013 è fondata.

Occorre anzitutto osservare che tale disposizione, relativa all'orario degli impianti di distribuzione di carburanti, sostituendo l'art. 84, comma 3, della legge reg. n. 28 del 2005, impone il funzionamento contestuale della modalità "servito" e della modalità "*self-service*" durante l'orario di apertura dell'impianto, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del citato d.l. n. 98 del 2011, espressivo della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza *ex art.* 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. L'onere aggiuntivo imposto agli operatori toscani origina, invero, una alterazione della parità concorrenziale in patente violazione del citato art. 28, comma 7, secondo cui «Non possono essere posti specifici vincoli all'utilizzo di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, durante le ore in cui è contestualmente assicurata la possibilità di rifornimento assistito dal personale, a condizione che venga effettivamente mantenuta e garantita la presenza del titolare della licenza di esercizio dell'impianto rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza o di suoi dipendenti o collaboratori. [...]».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 20 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) e degli artt. 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. n. 52 del 2012, nella parte in cui, modificando l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico

in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), stabilisce che l'autorizzazione sia rilasciata dallo sportello unico per le unità produttive «secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-ter a 18-octies»;

3) – 4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

* * *

Sentenza n. 239/2016 (Pres. Grossi; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 22 giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere *a*) e *c*), 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio), per violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione.

1.1. – Più precisamente, il ricorrente evidenzia che gli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera *c*), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015 prevedono interventi regolativi degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali attraverso la promozione di «accordi volontari» tra operatori e attraverso «programmi di valorizzazione commerciale». In tal modo, le citate disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto regolano una variabile concorrenziale che lo Stato ha disciplinato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza, disponendo – all'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 – che le attività commerciali si esercitano senza vincoli e prescrizioni riguardanti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura.

1.2. – Con riguardo al solo art. 9, comma 4, della citata legge regionale n. 24 del 2015, il ricorrente reputa che tale norma – promuovendo esplicitamente accordi tra operatori volti a creare un coordinamento consapevole sulla variabile concorrenziale dell'orario di apertura degli esercizi – contrasti anche l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto legittimerebbe intese restrittive della concorrenza vietate dall'art. 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) e dall'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, in violazione degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea.

1.3. – La difesa dello Stato censura poi l'art. 13, comma 7, lettera *a*), della stessa legge regionale n. 24 del 2015, che consente ai Comuni, nell'ambito dei

citati progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici.

Così facendo la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto reintroduce limitazioni già abrogate dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza», segnatamente con l'art. 34, comma 3, lettera d), della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011) e con l'art. 3, comma 9, lettera f), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (*recte*: del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»), che vietano le limitazioni alla commercializzazione di determinati prodotti.

1.4. – Il ricorrente ha poi osservato che l'art. 17, commi 3 e 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, subordina ad autorizzazione commerciale l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita o l'ampliamento della superficie di una “media” o “grande struttura di vendita” e prevede, per i “centri commerciali” e per le “aree commerciali integrate”, che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento necessitino di autorizzazione per l'intero centro e di autorizzazione o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a seconda della dimensione, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro medesimo.

Simile norma, ad avviso dello Stato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto si pone in contrasto con i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti in punto di SCIA dalla legislazione statale. Segnatamente la disciplina regionale contrasterebbe con l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo), secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza per l'esercizio di un'attività commerciale. Allo stesso modo il contrasto sussisterebbe con gli artt. 31 e 34 della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011), nonché con l'«art. 1 della legge 27/2012», che hanno abolito le autorizzazioni commerciali espresse, con la sola esclusione delle autorizzazioni concernenti gli interessi pubblici più sensibili, indicati dalla Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

La censurata previsione di un'autonoma autorizzazione commerciale, secondo il ricorrente, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, ponendosi in contrasto con i sopra citati principi di semplificazione e liberalizzazione contenuti nella legislazione statale ricordata, altererebbe le condizioni di piena concorrenza tra gli operatori.

1.5. – Quanto all'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, il ricorrente osserva che la disposizione stabilisce che i Comuni debbono individuare nei loro strumenti urbanistici le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali e prevedere altresì che l'insediamento di «grandi strutture di vendita» e di «medie

strutture di vendita di tipo M3» sia consentito solo in aree con profilo urbanistico idoneo e oggetto di piani urbanistici attuativi.

Detta norma confliggerebbe con gli artt. 3 e 41 Cost. in quanto sacrificerebbe il nucleo essenziale della libertà economica degli operatori, ricavabile dagli artt. 31, comma 2, e 34, comma 3, della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011) e dall'«art. 1 della legge n.27/2012»; con l'art. 97 Cost., in quanto sacrificerebbe l'interesse degli operatori alla riduzione al minimo dei vincoli amministrativi, pure affermato dalle norme statali sopra citate; con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto altererebbe le condizioni per il pieno sviluppo della concorrenza, tutelata dalle norme statali sopra citate; con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contravverrebbe agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea in merito alla tutela della concorrenza.

1.6. – Infine, è impugnato l'art. 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che stabilisce che i nuovi impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi».

In tal modo, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introduce una barriera all'accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete, perché impone un obbligo asimmetrico (gravante, cioè, solo sugli operatori nuovi entranti) di fornire un prodotto eco-compatibile, prevedendo come eccezione la possibilità di dimostrare che ottemperare a tale obbligo determini ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e sproporzionati (così da addossare l'onere della prova al richiedente). Diversamente, la legislazione statale – segnatamente l'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 – pone come regola la libertà di iniziativa, subordinando la previsione di eventuali obblighi al rispetto della proporzionalità (il cui onere probatorio ricade, quindi, sull'ente che rilascia l'autorizzazione).

Palese sarebbe, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in punto di tutela della concorrenza e dell'art. 117, primo comma, Cost. per mancato rispetto degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea.

[*omissis*]

3. – Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che prevedono interventi in punto di orari degli esercizi commerciali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza».

3.1. – Il legislatore statale è intervenuto per assicurare la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dapprima in via sperimentale e poi a

regime, con l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248. Attualmente, in seguito alla modifica disposta dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono «senza i seguenti limiti e prescrizioni» concernenti, tra l'altro, «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Tale ultima modifica, contenuta nel citato art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

A seguito di tale pronuncia, la Corte costituzionale, con le sentenze n. 27 e n. 65 del 2013 e n. 104 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme regionali con le quali si erano regolati gli orari degli esercizi commerciali, in quanto contrastanti con l'espresso divieto di limiti e prescrizioni in materia, contenuto nella citata normativa statale.

Analogo contrasto deve essere ravvisato nella specie, con riferimento alle impugnate disposizioni della Regione Puglia.

3.2. – L'art. 9, comma 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, infatti, stabilisce che la Regione e i Comuni promuovono «accordi volontari» tra operatori commerciali volti alla regolazione degli orari di esercizio, con ciò ponendosi in aperto contrasto con il perentorio e assoluto divieto contenuto nella descritta legislazione statale, in modo da determinare una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Né vale a escludere detta violazione il carattere «volontario» degli accordi che la legge regionale impugnata prefigura. La legislazione statale vigente è perentoria nell'affermare che l'attività commerciale è esercitata «senza limiti e prescrizioni» concernenti gli orari. Il divieto previsto riguarda, pertanto, ogni forma di regolazione, diretta o indiretta, degli orari di esercizio: sia quelle prescritte per via normativa, sia quelle frutto di accordi tra operatori economici.

3.3. – L'art. 13 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, prevede che i Comuni – in accordo con i soggetti pubblici e i privati interessati, con le associazioni del commercio maggiormente rappresentative anche in sede locale, le organizza-

zioni dei consumatori e dei sindacati – elaborino «progetti di valorizzazione commerciale» esaminando «le politiche pubbliche riferite all'area, la progettualità privata e l'efficacia degli strumenti normativi e finanziari in atto, al fine del rilancio e della qualificazione dell'area stessa e dell'insieme di attività economiche in essa presenti». Ai sensi del censurato comma 7, lettera *c*), del medesimo articolo, il legislatore regionale ha previsto che, tra i possibili contenuti di tali progetti, rientrino anche «interventi in materia di orari di apertura».

Anche in questo caso la legge regionale dispone in materia di orari degli esercizi commerciali, in contrasto con il citato divieto assoluto e perentorio di regolazione, disposto dallo Stato nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente anche l'impugnato art. 13, comma 7, lettera *c*) deve ritenersi violare l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

3.4. – Non può essere condiviso l'argomento dedotto dalla resistente, secondo cui l'eventuale illegittimità potrebbe riguardare solo gli «atti» in concreto adottati in applicazione delle disposizioni impugnate (cioè i singoli accordi o i singoli programmi di valorizzazione), ma non la disposizione di legge regionale che li prevede.

A fronte di un divieto assoluto di regolazione degli orari disposto dalla legge dello Stato, è proprio l'aver fornito una base legale all'adozione di atti concernenti tale problematica a determinare la violazione costituzionale lamentata. Del resto, qualunque sia il contenuto dei singoli atti, esso contrasterebbe con l'assolutezza del divieto stabilito dal legislatore statale, tanto che, in sede giurisdizionale, la loro illegittimità sarebbe pregiudizialmente condizionata dalla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali che li prevedono.

3.5. – La totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze. Ne consegue che gli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera *c*), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015 devono essere dichiarati illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che, tra i possibili contenuti dei «programmi di valorizzazione commerciale», stabilisce possa esservi «il divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici».

La questione è fondata.

Il divieto di vendita previsto dalla legislazione regionale risulta letteralmen-

te in contrasto con l'art. 34, comma 3, lettera *d*), del citato d.l. n. 201 del 2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il «divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti» e con l'art. 3, comma 9, lettera *f*), del d.l. n. 138 del 2011, secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni «limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti».

Si tratta, anche in questo caso, di disposizioni statali dettate per evitare restrizioni alla libera concorrenza e discriminazioni concorrenziali tra operatori, come tali rientranti nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente, le disposizioni regionali che, come quelle oggetto del presente giudizio, mantengano tali tipi di restrizioni sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5. – Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, in quanto, richiedendo apposite autorizzazioni all'esercizio delle attività commerciali da parte del Comune, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost.

La questione è fondata.

5.1. – In primo luogo deve osservarsi che gli impugnati commi 3 e 4 dell'art. 17 prevedono, rispettivamente, che «[l']apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio» (comma 3) e che «[l']apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di un centro commerciale e di un'area commerciale integrata necessitano di: a) autorizzazione per il centro come tale, in quanto media o grande struttura di vendita, che è richiesta dal suo promotore o, in assenza, congiuntamente da tutti i titolari degli esercizi commerciali che vi danno vita, purché associati per la creazione del centro commerciale; b) autorizzazione o SCIA, a seconda delle dimensioni, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro» (comma 4).

Le disposizioni regionali censurate introducono la necessità di un'autorizzazione comunale finalizzata fra l'altro a consentire l'esercizio del commercio, in ordine alla quale rimette ai Comuni l'individuazione di procedure e presupposti specifici.

La previsione di un tale provvedimento autorizzatorio, a maggior ragione se di contenuto indefinito e rimesso sostanzialmente alla discrezionalità dell'amministrazione, contraddice esplicitamente i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990 – secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale – e dagli artt. 31 e 34 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno

affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli *ex ante*, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità.

Poiché le citate disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, costituiscono principi di liberalizzazione, e rientrano anzitutto nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenza n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012); d'altra parte, questa Corte ha ritenuto che, in generale, i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012); sicché, la loro violazione determina un *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost., che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia.

[*omissis*]

7. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine impugnato l'art. 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, dubitando della sua legittimità in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La questione è fondata.

7.1. – Il citato art. 45 stabilisce che i «nuovi» impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi».

Si tratta di una norma che introduce come regola un obbligo asimmetrico, in quanto gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilità di derogarvi, ove l'interessato ne dimostri l'eccessiva onerosità sul piano tecnico o economico.

La legislazione statale, invece, con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012, pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d'iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d'eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, pur sempre subordinati al rispetto della proporzionalità.

Nel caso della legge regionale in esame, l'onere della prova dell'eccessiva onerosità ricade sull'operatore economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull'Ente che rilascia l'autorizzazione.

7.2. – Questa Corte, con la sentenza n. 125 del 2014, ha ritenuto – pronunciandosi sull'art. 43 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integra-

zioni delle leggi regionali 3 agosto 1999, n. 24, 20 gennaio 2000, n. 6 e 23 luglio 2003, n. 13), di contenuto del tutto analogo a quella impugnata in questa sede – che simili previsioni regionali determinano una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza, in quanto rendono eccessivamente oneroso l'ingresso di nuovi operatori entranti in un determinato settore di mercato, con correlativa discriminazione concorrenziale tra operatori già presenti e quelli che intendano accedervi.

Anche la già citata sentenza n. 105 del 2016 – che pure ha ritenuto non illegittimo l'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), che prevedeva la presenza contestuale di più tipologie di carburanti – si inserisce coerentemente nel corso dei precedenti della Corte sul punto. Nella specie la violazione costituzionale è stata esclusa rimarcandosi, in particolare, che la legge regionale censurata introduceva l'obbligo anche per gli impianti esistenti in caso di loro ristrutturazione, così da attenuare se non escludere, l'asimmetria tra vecchi e nuovi operatori; inoltre, si è sottolineata la transitorietà del vincolo, previsto «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale».

7.3. – Tali peculiarità di disciplina – che hanno indotto questa Corte a evidenziare specifici caratteri di flessibilità nella legge regionale lombarda sui distributori di carburante, così da superare il vaglio di legittimità costituzionale – non sussistono, per contro, in riferimento alla legge della Regione Puglia qui censurata, del tutto sovrapponibile a quella umbra dichiarata illegittima.

Non vi è infatti, nella legge regionale impugnata in questa sede, alcun elemento da cui desumere margini di flessibilità o caratteri che denotino la transitorietà del vincolo.

Tali rilievi conducono questa Corte a esprimere una valutazione negativa della ragionevolezza e della proporzionalità della norma regionale impugnata, in coerenza con i precedenti in tal senso.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio);

2) – 4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

* * *

Sentenza n. 98/2017 (Pres. Grossi; Red. Barbera) ¹*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, e agli artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 9, 15, 19 e 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), di modifica delle leggi regionali 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo») e 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia).

[*omissis*]

4. – Il ricorrente censura anzitutto il citato art. 1, il quale sostituisce l'art. 29 della legge regionale n. 29 del 2005, prevedendo che «l'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa è svolto senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, ad eccezione dell'obbligo di chiusura nelle seguenti giornate festive: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 15 agosto, 1° novembre, 25 e 26 dicembre». Censura inoltre il richiamato art. 3, che ha sostituito l'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2005, disponendo che nei comuni «classificati come località a prevalente economia turistica, gli esercenti determinano liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, in deroga a quanto disposto dall'art. 29»; ha abrogato il comma 2 dell'art. 30 citato e ha aggiunto, al comma 3, che «[c]on delibera della Giunta regionale, su domanda del comune interessato, possono essere individuate ulteriori località a prevalente economia turistica sulla base delle rilevazioni di Promo Turismo FVG».

4.1. – Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dette norme violerebbero

(¹) Nella sentenza n. 299 del 2012 (Pres. F. Gallo; Red. Napolitano), richiamata dalla decisione, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità sollevate nei confronti dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, escludendo la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. e ha affermato che tale disposizione rientra nell'esercizio della potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, con particolare riferimento all'accezione dinamica della concorrenza «ricomprensive le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche».

l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, avendo la Regione esorbitato dai limiti della propria potestà legislativa esclusiva in materia di commercio.

Inoltre, si porrebbero in contrasto con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che prevede la liberalizzazione del commercio, e con l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

4.1.1. – Preliminarmente, va osservato che l'art. 29 della legge regionale n. 29 del 2005, così come modificato dall'impugnato art. 1 della legge regionale n. 4 del 2016, è quasi del tutto coincidente con la previgente disciplina, rappresentata dall'art. 29, comma 7, della legge regionale n. 29 del 2005, sull'obbligo di chiusura degli esercizi commerciali in determinati giorni dell'anno. Questa considerazione, tuttavia, non ostacola l'impugnabilità della disposizione novellata da parte del Governo, per l'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi in via principale, atteso che «la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato» (così, da ultimo, la sentenza n. 60 del 2017).

4.1.2. – Ancora in via preliminare, va evidenziato che l'impugnato art. 3 è stato modificato dal sopravvenuto art. 14, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), stabilendo i requisiti e il procedimento per ottenere la qualifica di ente a prevalente economia turistica da parte dei Comuni e prevedendo che la Giunta regionale possa disporre per l'intero territorio regionale la sospensione della previsione delle giornate di chiusura degli esercizi commerciali.

Il contenuto «marginale» della modifica normativa, tenuto conto del perimetro e del tenore della censura proposta dal ricorrente, rendono palese che la stessa non è soddisfacente dell'interesse di quest'ultimo. Conseguentemente, va operato il trasferimento della questione di costituzionalità sulla nuova formulazione dell'art. 3 (sentenza n. 23 del 2014).

4.1.3. – In relazione alla censura avente ad oggetto il citato art. 1, occorre precisare, inoltre, che la mancata qualificazione, da parte del ricorso, delle disposizioni interposte quali «norme di grande riforma economico-sociale» non incide sull'ammissibilità della stessa, come invece eccepito dalla resistente.

Nella specie, infatti, la disciplina statale richiamata a sostegno della censura viene correttamente evocata quale espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha esplicitamente ricondotto le disposizioni, richiamate nel caso odierno come parametro interposto, a principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza (sentenza n. 38 del 2013; sentenze n. 299 del 2012 e n. 430 del 2007) e che ha altresì affermato che detta normativa «costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni [a statuto speciale] possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012).

5. – Nel merito, come si evince già da queste ultime considerazioni, le questioni sono fondate.

In materia di orari degli esercizi commerciali, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito in legge, e ha stabilito che le attività commerciali si svolgano «senza limiti e prescrizioni» concernenti, fra gli altri, «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Questa Corte, con la sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non illegittima tale norma, ascrivendola alla materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.). Successivamente, con la sentenza n. 239 del 2016, ha nuovamente valorizzato il principio di liberalizzazione, contenuto in detta norma interposta, che esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura.

Peraltro, è opportuno rilevare che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 1, coincide, per i profili qui rilevanti, con l'art. 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, 25 febbraio 2013, n. 5, recante «Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale)», dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 104 del 2014.

In questa pronuncia è stato rimarcato che la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce «la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012).

Queste considerazioni, che vanno qui ribadite, rendono palese la fondatezza delle censure aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, in quanto interviene nella

disciplina delle giornate di apertura degli esercizi commerciali, ascrivibile appunto alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, della legge regionale n. 4 del 2016, che modifica l'art. 29, della legge regionale n. 29 del 2005.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, anche all'art. 29-*bis*, della richiamata legge regionale n. 29 del 2005, stante l'inscindibile legame funzionale sussistente fra la disposizione impugnata e l'altra ora indicata. La disposizione de qua, infatti, estende i principi richiamati dalla norma impugnata ad ogni singolo esercizio di vendita.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce, inoltre, anche l'impugnato art. 3, che ha modificato l'art. 30 della legge n. 29 del 2005, essendo divenuta priva di ragion d'essere una tale disposizione, tesa ad individuare i comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni.

6. – Con la seconda censura, il Governo impugna l'art. 9 della legge regionale n. 4 del 2016, che introduce i c.d. «centri commerciali naturali» e la relativa disciplina, nonché l'art. 15, che prevede due distinti tipi di esercizi commerciali di media struttura (distinguendoli in «media struttura minore» e «media struttura maggiore»).

6.1. – Le disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, esorbitando dai limiti della competenza regionale esclusiva in materia di commercio.

6.1.1. – Entrambe le norme impugnite introdurrebbero, infatti, tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale, secondo quanto disposto dall'art. 4, lettere *d*), *e*), *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Si determinerebbe, così, una discrasia tra quanto disposto dalla legge regionale e la classificazione dei centri commerciali e degli esercizi di vendita al dettaglio indicati a livello nazionale.

6.2. – Sempre secondo il Governo, la disposizione che contempla i «centri commerciali naturali» comporterebbe un eccesso di regolazione incidente sul libero dispiegarsi dell'iniziativa economica in regime di concorrenza, fissando i limiti spaziali, oggettivi e strutturali alle attività commerciali «naturali», anziché rimettere al libero gioco concorrenziale il determinarsi dei luoghi, oggetti e strutture delle attività commerciali. Altererebbe inoltre la concorrenza all'interno del territorio regionale, e anche al di fuori di esso, consentendo che alle società e associazioni con finalità commerciali, in cui i centri dovrebbero costituirsi, possano partecipare anche soggetti che non perseguano direttamente ed esclusivamente finalità commerciali, tra cui le Camere di commercio e il Comune competente per territorio. Consentendo, infine, anche ai «centri

commerciali naturali» l'accesso ai finanziamenti pubblici, previsti dall'art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005, si incentiverebbe, con conseguente lesione dei principi della concorrenza, la costituzione di società o associazioni non per ragioni derivanti da dinamiche di mercato, bensì per la possibilità di accedere ai finanziamenti stessi.

[*omissis*]

6.6. – È invece fondata la questione relativa all'art. 9, con riferimento alla partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni ai «centri commerciali naturali».

La resistente evidenzia che i «centri commerciali naturali» rappresentano uno strumento «di promozione economico-sociale delle aree nelle quali, per tradizione, vocazione o potenzialità di sviluppo, l'attività commerciale assume particolare rilievo»; ciò troverebbe conferma nel fatto che la legge contempla la facoltà dei Comuni, delle associazioni di categoria e delle Camere di commercio di aderire a detti enti. Tuttavia, è proprio la commistione che si può instaurare tra gli esercenti e le pubbliche amministrazioni a mostrare profili di illegittimità.

A tal proposito, va precisato che la disposizione censurata prevede, al comma 2, che i «centri commerciali naturali sono costituiti in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali», stabilendo, al comma 3, che ai centri commerciali naturali «possono aderire, in qualità di soggetti interessati, le associazioni di categoria, la Camera di commercio e il Comune competenti per territorio e altri enti e associazioni che si prefiggano lo scopo di valorizzare il territorio».

Dal combinato disposto dei due commi in oggetto, si evince la possibilità che il partenariato pubblico-privato potrebbe non limitarsi soltanto a promuovere il commercio in determinate aree attraverso l'ausilio – in misura proporzionata e ragionevole – di strumenti, che pure sono ascrivibili alle competenze dei Comuni, come la pianificazione urbanistica finalizzata a valorizzare le diverse parti del territorio (siano essi centri storici o zone a particolare vocazione produttiva). Il partenariato contemplato dalla legislazione regionale censurata in parte qua, invece, si spinge oltre, ammettendo anche la costituzione di società a capitale misto.

Il profilo che viene qui in considerazione non attiene, dunque, alle modalità organizzative delle società partecipate. Più specificamente, infatti, ciò che viene in rilievo è l'impatto di simile disciplina sulla «tutela della concorrenza».

Va in proposito evidenziato che il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica», nello stabilire, all'art. 1, comma 2, che le disposizioni in esso contenute sono finalizzate a garantire l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, la razionalizzazione della spesa pubblica, dispone, all'art. 4, comma 1, che le «amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il

perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

La disposizione del testo unico si pone in continuità rispetto alla normativa precedente, rappresentata dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2008) che, all'art. 3, comma 27, valorizza il medesimo principio, al fine di ridurre il campo d'azione delle società pubbliche, in linea con quanto prefigurato anche dal successivo decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Questa Corte ha ricondotto detta disciplina, che limita il raggio d'azione delle società partecipate da parte di Regioni ed enti locali, anche alla tutela della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008), affermando che l'obiettivo della stessa è «quello di evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali» (sentenza n. 148 del 2009).

Nella specie, in considerazione della tipologia delle attività svolte dai «centri commerciali naturali», secondo la disposizione impugnata, si tratta di soggetti che svolgono attività di servizi. La disposizione censurata, pertanto, prevede la partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni a società aventi per oggetto attività di produzione di servizi che non sono strettamente necessari «al perseguimento delle proprie finalità istituzionali»; per ciò solo, essa viola la normativa statale a tutela della concorrenza, richiamata in precedenza.

6.7. – Ne consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, limitatamente alla parte in cui prevede che partecipino ai «centri commerciali naturali» anche soggetti pubblici quali le Camere di commercio e il Comune competente per territorio.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), come modificata dall'art. 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costitu-

zionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-*bis* della legge regionale n. 29 del 2005;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale n. 29 del 2005, come modificato dall'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2016 e successivamente dall'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Disposizioni per l'adeguamento e la razionalizzazione della normativa regionale in materia di commercio);

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2016, limitatamente alla parte in cui prevede che ai «centri commerciali naturali» possano aderire anche «la Camera di commercio e il Comune competente per territorio»;

5) – 7) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

* * *

Sentenza n. 125/2021 (Pres. Coraggio; Red. Sciarra)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (reg. ric. n. 64 del 2020) gli artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettere *e*), *m*), ed *s*), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

Considerato che le citate disposizioni incidono su ambiti diversi e che, di conseguenza, sono impugunate sotto profili differenti, occorre procedere separatamente all'esame delle relative questioni.

[*omissis*]

4. – Si deve, dunque, passare all'esame del merito delle questioni promosse nei confronti del citato art. 52.

Quest'ultimo è impugnato in quanto, come si è anticipato, ha disposto la sospensione – dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 – della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni «per una nuova apertura di centri, trasferimento di sede, ampliamento di superficie degli esercizi di vendita, di cui all'art. 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59)», e cioè delle grandi strutture di vendita.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata avrebbe una chiara valenza anticoncorrenziale a danno di quei titolari di grandi strutture di vendita che aspirino a iniziare una nuova attività commerciale (o a trasferire la sede o anche ad ampliare la superficie degli esercizi) nella Regione, rispetto a coloro

che già operino sul territorio regionale o anche a coloro che operino in altri territori regionali. E ciò in contrasto con il principio di liberalizzazione delle attività commerciali affermato dal legislatore statale all'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, secondo cui eventuali limitazioni alla citata attività possono essere stabilite solo per ragioni di protezione dei lavoratori, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali, che, nella specie, non sussisterebbero. E con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La medesima norma regionale sarebbe, inoltre, lesiva della competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto introdurrebbe, nell'ambito della Regione Piemonte e per i soli operatori economici della grande distribuzione, una deroga *in peius* alle garanzie procedurali previste, a livello statale, dall'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche in esame.

4.1. – La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

4.1.1. – A partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, l'intero settore del commercio è stato segnato da svariati interventi di riforma, volti a «rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici» (sentenza n. 430 del 2007), e a «favorire l'apertura del mercato alla concorrenza» (sentenza n. 64 del 2007).

In questo itinerario riformatore si colloca l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, invocato dal ricorrente a integrazione del parametro costituzionale, là dove stabilisce, al comma 2, che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura».

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che tale disposizione, «oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore» (sentenza n. 98 del 2017). Essa, pertanto, in quanto detta misure volte a «“garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale” (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)» (ancora sentenza n. 98 del 2017), deve essere ricondotta all'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di «tutela della concorrenza». Quest'ultima

costituisce limite anche alla competenza regionale residuale in materia di commercio (sentenza n. 239 del 2016).

A causa della violazione di tale limite questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime diverse norme adottate dai legislatori regionali che ponevano vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale (sentenza n. 299 del 2012), come quelle che avevano introdotto aggravamenti procedurali, a carico solo di alcuni operatori del settore (in specie, dei titolari di grandi strutture di vendita), in ordine al rilascio delle autorizzazioni necessarie all'apertura dell'esercizio o al trasferimento della sede o all'ampliamento della superficie (sentenza n. 165 del 2014).

A tali previsioni è assimilabile la norma regionale impugnata.

L'art. 52 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, infatti, nell'impedire per otto mesi la presentazione di istanze per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, ha posto in essere un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Piemonte, sotto il duplice profilo interregionale e intra-regionale. Da un lato, gli operatori che avessero inteso svolgere liberamente l'attività commerciale nel territorio della Regione si sono trovati nell'impossibilità di farlo (e cioè di trasferire la sede, di ampliare la superficie di vendita o addirittura di aprire), rispetto agli operatori economici di altre Regioni, anche limitrofe. Dall'altro, all'interno della stessa Regione, agli aspiranti nuovi esercenti è stata opposta una barriera all'entrata che ha impedito loro di competere con chi già svolgeva l'attività commerciale. La norma regionale in esame, pertanto, contraddice i principi di liberalizzazione stabiliti dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 e, in tal modo, viola la sfera di competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 52 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19);

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2021.

* * *

Sentenza n. 134/2021 (Pres. Coraggio; Red. Prosperetti)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 74 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello

Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *e*), e quarto, della Costituzione, e agli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. – La medesima disposizione è stata censurata in via incidentale dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sezione unica, con ordinanza del 1° ottobre 2020 (reg. ord. n. 175 del 2020). L'ordinanza di rimessione, che censura la norma sempre in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), nonché all'art. 117, primo comma, e agli artt. 8 e 4 dello statuto regionale, è stata emessa nell'ambito di un giudizio promosso da alcuni operatori commerciali che hanno impugnato la delibera della Giunta della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 891 con la quale, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge provinciale censurata, sono stati individuati i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive.

3. – Il comma 1 dell'articolo censurato dispone: «[p]er favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza».

I successivi commi dettano disposizioni specifiche che prevedono: l'attribuzione alla Giunta provinciale della individuazione dei Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale-turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive (commi 2 e 3); la possibilità per i Comuni, in occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano notevole afflusso di persone, di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva fino a un massimo di diciotto giornate annue (comma 4); le attività per le quali non trova applicazione lo stesso articolo della legge provinciale (comma 5); infine, le sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie per la violazione delle previsioni della legge.

4. – In entrambi i giudizi viene dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Ad avviso del ricorrente e del giudice rimettente la norma sospettata di illegittimità costituzionale detta una disciplina che, nel prevedere, in via generale, l'obbligo per gli esercizi di vendita al dettaglio di osservare la chiusura

domenicale e festiva, violerebbe la competenza statale in materia «tutela della concorrenza», in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Ciò in quanto tale disposizione modifica l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, nel senso di disporre l'eliminazione dei limiti e prescrizioni concernenti il «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Nel ricorso e nell'ordinanza di rimessione si evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 299 del 2012) e ha conseguentemente dichiarato la illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, anche delle autonomie speciali, che introducevano limiti alla apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali in contrasto con la previsione statale (vengono menzionate, tra le altre, le sentenze n. 8, n. 38 e n. 65 del 2013, n. 104 del 2014, n. 239 del 2016 e n. 98 del 2017).

4.1. – Nel giudizio in via principale il ricorrente afferma che la disposizione impugnata violerebbe anche gli artt. 4, 5 e 9 dello statuto di autonomia, in quanto la competenza legislativa concorrente riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di commercio deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Anche ove si ritenesse, in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che la competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento in materia di commercio sia di natura residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., essa deve essere esercitata nel rispetto della competenza esclusiva dello Stato «e comunque ogni competenza legislativa provinciale, in forza del rinvio operato all'art. 4 statuto dagli artt. 8 e 9 dello statuto stesso, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e, dunque, per quanto qui rileva, con l'art. 117 c. 2 lettera e)».

4.2. – Nel giudizio in via incidentale il giudice rimettente ritiene la disposizione censurata lesiva altresì degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972, poiché la potestà normativa riconosciuta alla Provincia di Trento dallo statuto di autonomia nella materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (art. 3), usi e costumi locali (art. 4), nonché tutela del paesaggio (art. 6) deve essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Per tali ragioni, al contempo, secondo il giudice *a quo*, sarebbe violato anche l'art. 117, primo

comma, Cost., poiché le competenze legislative riconosciute alla Provincia autonoma devono esercitarsi nel rispetto della Costituzione, dunque, nella fattispecie, della competenza esclusiva riservata dall'art. 117, secondo comma, Cost. al legislatore statale in materia «tutela della concorrenza».

5. – La Provincia autonoma, costituitasi nei due giudizi, afferma che la disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio non coinvolgerebbe solo la materia del commercio, ma anche quelle contemplate dall'art. 8, primo comma, numeri 3), 4) e 6), dello statuto speciale di autonomia, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), tutela del paesaggio (6), fiere e mercati (art. 8, comma primo, numero 12), nonché turismo (art. 8, comma primo, numero 20); materie che concorrerebbero a definire le scelte fondamentali relative allo sviluppo economico dei territori provinciali, prevalentemente montani.

La resistente, poi, a fronte della genericità, evidenziata sia dal ricorrente che dal giudice rimettente, dell'affermazione di cui al comma 1 della disposizione censurata, secondo cui l'intervento legislativo è dettato «per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali», sostiene che con esso si intende rispondere alle diversificate esigenze del territorio provinciale a motivo della sua configurazione, in cui si contrappongono, da un lato, il fondovalle dell'Adige, attrattivo di rilevanti attività commerciali e con una pluralità di addetti ai relativi esercizi, dall'altro, le valli laterali e le zone di montagna, dove prevalgono piccoli esercizi a conduzione familiare, con popolazioni molto legate alla tradizionale celebrazione delle festività collegate a ricorrenze religiose.

Dunque, secondo la Provincia autonoma di Trento, la disposizione censurata, nel trovare «fonte e legittimazione in una pluralità di interessi e di materie di competenza provinciale primaria», interverrebbe per assicurare «la "proporzionalità" fra le disposizioni limitative degli orari e i valori/interessi pubblici richiamati dalla legge provinciale a loro fondamento e giustificazione».

6. – In via preliminare occorre riunire i due giudizi in quanto afferiscono alla medesima disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento, e in entrambi viene dedotta la violazione della competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Alla riunione e alla decisione con unica sentenza non osta la differente natura dei giudizi (sentenze n. 22 del 2021 e n. 228 del 2016).

7. – Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

7.1. – Le argomentazioni della difesa della Provincia autonoma di Trento non sono difatti idonee a superare il costante indirizzo giurisprudenziale richiamato dal ricorrente e dal giudice rimettente secondo cui la disciplina dettata dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, relativa agli orari domenicali e festivi degli esercizi commerciali, afferisce alla materia della tutela

della concorrenza che essendo di competenza esclusiva dello Stato non può essere incisa da disposizioni emanate dalle Regioni, ivi comprese le autonomie speciali.

In tal senso, questa Corte nella sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del d.l. n. 223 del 2006, stabilisce che le attività commerciali si svolgono senza limiti e prescrizioni relative, tra l'altro, all'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

Nella predetta decisione si è preliminarmente affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere “finalistico” e, dunque, “trasversale”, è «in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

In questa configurazione della materia, che ricomprende «le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche», questa Corte ha quindi riconosciuto «al legislatore statale [la possibilità di] intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali [riconducibile, di per sé, alla] materia “commercio” attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

In tale contesto, la sentenza n. 299 del 2012 ha, altresì, evidenziato che «[l']eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore» e che la liberalizzazione così disposta nel settore dall'intervento normativo statale risulta coerente con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, e proporzionato allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

Si tratta, dunque, di uno specifico intervento di promozione della concorrenza nel settore commerciale, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, all'ambito della cosiddetta concorrenza “nel mercato”, in quanto diretta a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, ambito che si affianca a quello della concorrenza “per il mercato”, nel quale rientrano gli interventi volti a configurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.

Nel confutare poi le censure promosse dalle Regioni ad autonomia speciale nei confronti dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, in relazione alla asserita violazione della propria competenza legislativa primaria

nella materia del commercio, come attribuita dagli statuti, la sentenza n. 299 del 2012 ha chiarito che «il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. In senso analogo, del resto, si è già espressa questa Corte a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007)».

7.2. – In base alle riportate argomentazioni della sentenza n. 299 del 2012, questa Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, ivi comprese di quelle emanate da autonomie speciali, volte a disciplinare in modo restrittivo l'orario di apertura domenicale e festivo degli esercizi commerciali, ritenendole lesive della disciplina statale di "liberalizzazione" introdotta dal più volte richiamato art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Si tratta delle sentenze: n. 98 del 2017, relativa a disposizioni della Regione Friuli-Venezia Giulia; n. 239 del 2016, concernente normativa della Regione Puglia; n. 104 del 2014, riguardante disposizioni della Regione Valle d'Aosta; n. 65 del 2013, relativa a disposizioni della Regione Veneto; n. 38 del 2013, concernente un intervento normativo della Provincia autonoma di Bolzano; n. 27 del 2013, riguardante disposizioni della Regione Toscana.

7.3. – In particolare, con la sentenza n. 239 del 2016 questa Corte ha evidenziato che «[l]a totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze».

In ordine, poi, al profilo degli effetti della illegittimità costituzionale derivata di altre disposizioni che siano comunque correlate funzionalmente a quella ritenuta lesiva della competenza statale per aver limitato l'apertura domenicale e festiva dell'esercizio commerciale, la sentenza n. 98 del 2017 ha stabilito che la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce anche la disposizione tesa a individuare i Comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri Comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni.

Infine, è stato precisato (sentenza n. 8 del 2013) che l'intero sistema delle autonomie concorre all'attuazione dei principi di liberalizzazione, in quanto l'obiettivo perseguito dal legislatore può essere conseguito solo ove «l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o

dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme. A titolo esemplificativo, si può rammentare che persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita». A tal fine le Regioni «non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza».

7.4. – In definitiva, in riferimento alla specifica disciplina degli orari di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, le ricordate pronunce costituiscono espressione della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la «tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (sentenza n. 56 del 2020; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 78 del 2020 e n. 287 del 2016).

8. – Del resto questa Corte rileva che la Provincia autonoma di Trento, con l'intervento normativo in esame ha inteso corrispondere – non diversamente da quelli analoghi già adottati da altre Regioni, e dalla Provincia autonoma di Bolzano, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale – a esigenze, pur apprezzabili, riscontrabili tuttavia in una pluralità di ambiti territoriali e settori di attività. Si è, difatti, in presenza di problematiche di valenza generale, emerse a livello nazionale nel corso del dibattito che si è aperto sulla necessità o opportunità di rivisitare la disciplina liberalizzatrice recata dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, con riferimento in particolare all'esigenza di intervenire per mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti.

Pertanto, solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull'intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali.

9. – Per quanto rilevato, va dunque dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione recata dal comma 1 dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020, poiché impone in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio l'obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva che è stato, invece, rimosso dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di

tutela della concorrenza; competenza che, nel costituire un limite invalicabile dal legislatore regionale, si impone, non solo sulla competenza relativa al commercio, ma anche su ogni altra eventuale competenza statutaria della Provincia autonoma di Trento.

9.1. – La accertata illegittimità costituzionale del comma 1 coinvolge anche le previsioni dettate dai successivi commi, poiché contemplano attività amministrative (commi 2, 3 e 4 e 6-*bis*, aggiunto dall'art. 45, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022»), aspetti derogatori (comma 5) e misure sanzionatorie (comma 6 come modificato dal comma 1 del medesimo art. 45, della citata legge provinciale n. 6 del 2020) che costituiscono specifiche declinazioni e attuazioni funzionali all'obbligo disposto in via generale di osservare la chiusura domenicale e festiva.

Ne consegue che la caducazione della previsione di cui al comma 1 determina, automaticamente, il venir meno della stessa ragion d'essere di tali ulteriori disposizioni (in tal senso, sentenze n. 98 del 2017 e n. 38 del 2013).

Restano pertanto assorbiti i profili di censura che il ricorrente ha sollevato, in via autonoma, nei confronti dei commi 2, 3 e 4, a motivo della dedotta illegittimità della Giunta provinciale di esercitare poteri amministrativi in materia devoluta alla competenza esclusiva dello Stato quale è la tutela della concorrenza.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2021.

3.4. Aiuti di stato

SENTENZA N. 85/1999 (PRES. VASSALLI; RED. MEZZANOTTE)

Imprese del settore ittico – Norme della Regione Abruzzo – Concessione di contributi a cooperative di produzione del pescato o loro consorzi per la gestione dei mercati ittici – Ricomprensione di tali contributi, da parte del legislatore regionale, nella categoria degli aiuti c.d. *de minimis*, che nella disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese, sono sottratti all'obbligo di comunicazione alla Commissione per le valutazioni di compatibilità ordinariamente previste

Legge della Regione Abruzzo, riapprovata l'11 giugno 1997 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 9 ottobre 1996, n. 93, relativa a: "Concessione di contributi alle cooperative di produzione del pescato o loro consorzi per la gestione dei mercati ittici")

Costituzione, art. 10; Trattato CEE, art. 92

SENTENZA N. 424/1999 (PRES. GRANATA; RED. MEZZANOTTE)

Imprese – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Disciplina legislativa del settore lattiero-caseario regionale – Istituzione di una riserva regionale di quote latte non utilizzate – Compensazione a livello regionale – Contrasto con il sistema di compensazione a livello nazionale delle produzioni eccedentarie di latte, adottato dalle leggi dello Stato in attuazione di normativa comunitaria

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 285-*bis* riapprovata dal Consiglio regionale il 4 novembre 1997 (Disciplina del settore lattiero-caseario regionale), artt. 2, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5

Costituzione, art. 11; Regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, art. 2, paragrafo 1

SENTENZA N. 217/2012 (PRES. QUARANTA; RED. MORELLI)

Impresa e imprenditore – Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Concessione di un contributo, "sino alla concorrenza di 2 milioni di euro", al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute – Aiuto di Stato concesso ad una impresa individualizzata oltre la soglia *de minimis*

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), art. 2, comma 106

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 108

SENTENZA N. 299/2013 (PRES. SILVESTRI; RED. CAROSI)

Aeroporti – Norme della Regione Abruzzo – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo – Attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo – Finanziamento regionale per complessivi 5,5 milioni di euro

Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo), artt. 1, 2 e 3; legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio

di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015” ed interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69), art. 2

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 107 e 108

SENTENZA N. 249/2014 (PRES. NAPOLITANO; RED. CAROSI)

Porti e aeroporti – Norme della Regione Abruzzo – Finanziamento, con diverse e successive tipologie di intervento, in favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA) – Agevolazioni in astratto riconducibili alla categoria degli aiuti di Stato – Omessa previa notifica del progetto alla Commissione europea

Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013), art. 38; legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14 recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.», art. 7; legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14), art. 1, comma 1

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 108, paragrafo 3

SENTENZA N. 179/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. CAROSI)

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Marche – Concessione di un contributo straordinario di euro 1.100.000,00 alla società Aerdorica spa per la definizione di adempimenti fiscali pregressi – Aiuto di Stato non previamente notificato alla Commissione europea ai fini della valutazione della compatibilità con il mercato interno

Legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 “Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014”), art. 1, comma 2

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 107 e 108, paragrafo 3

SENTENZA N. 83/2018 (PRES. LATTANZI; RED. DE PRETIS)

Impresa e imprenditore – Norme della Regione Veneto – Aiuti in favore dell'imprenditoria femminile – Revoca e recupero di quelli concessi – Esclusione anche quando siano venuti meno i presupposti per la loro erogazione

Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), art. 79, comma 1

Costituzione art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

Impresa e imprenditore – Norme della Regione Veneto – Interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle piccole e medie imprese – Disciplina del fondo di garanzia regionale

Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), art. 83, comma 1

Costituzione artt. 3, primo comma, 41, e 120, primo comma

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei Ministri dubita della legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 92 del trattato CEE e, quindi, dell'art. 10 della Costituzione, della delibera legislativa della Regione Abruzzo, riapprovata l'11 giugno 1997, intitolata: Modifiche ed integrazioni alla l.r. 9 ottobre 1996, n. 93, relativa a: "Concessione di contributi alla cooperative di produzione del pescato o loro consorzi per la gestione dei mercati ittici".

La delibera censurata, qualificando come *de minimis* gli interventi previsti dall'art. 2 della citata legge n. 93 del 1996 e proponendosi di abrogare la disposizione che prevede la sospensione della efficacia di tale legge sino all'esito positivo dell'esame di compatibilità dell'aiuto suddetto con la normativa comunitaria, contrasterebbe con il trattato istitutivo della comunità economica europea e con la normativa comunitaria che ad esso dà attuazione, che esclude il settore della pesca dalla applicabilità del regime degli aiuti di modesto valore alle imprese medie e piccole, e quindi violerebbe l'art. 10 della Costituzione.

2. – La questione è fondata.

È sufficientemente chiaro che il Presidente del Consiglio dei Ministri intende censurare l'anzidetta delibera legislativa della Regione Abruzzo sul parametro della disposizione della Costituzione che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, offre copertura costituzionale al trattato di Roma e più in generale al diritto comunitario; sicché deve considerarsi emendabile attraverso un'interpretazione non formalistica del ricorso l'erronea indicazione in questo dell'art. 10 in luogo dell'art. 11 della Costituzione.

L'art. 92, paragrafo 1, del trattato CEE vieta, con alcune possibili deroghe, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che favorendo talune imprese o talune produzioni falsino o minaccino di falsare la concorrenza e che incidano sugli scambi tra Stati membri. L'art. 93, nel regolare gli adempimenti ai quali gli Stati membri sono tenuti verso la Commissione, stabilisce che a questa devono essere comunicati i progetti diretti a istituire o modificare aiuti e vieta di dare ad essi esecuzione prima che la procedura comunitaria abbia condotto a una decisione finale.

L'orientamento al quale è ispirata nel diritto comunitario la disciplina attuativa degli articoli 92 e 93 del trattato procede dalla premessa che, se qualsiasi intervento finanziario accordato da uno Stato ad un'impresa può falsare in modo più o meno significativo la concorrenza, costituendo uno svantaggio per gli imprenditori che non ne beneficiano, non tutti gli aiuti hanno un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri.

In particolare, per gli aiuti di importo poco elevato che sono generalmente accordati alle piccole e medie imprese (cosiddetti aiuti *de minimis*) e che sono per lo più gestiti da enti locali o regionali, la Commissione ha introdotto nel 1992 (Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese: 92/C-213/02) una regola, detta appunto *de minimis* che fissa

una cifra assoluta al di sotto della quale, in ossequio a un'esigenza di semplificazione amministrativa a vantaggio tanto degli Stati membri quanto dell'apparato organizzativo della Commissione medesima e delle imprese, si può considerare come non applicabile l'art. 92, paragrafo 1, del trattato di Roma, con la conseguenza che l'aiuto non è più ritenuto soggetto all'obbligo di comunicazione.

Ma la stessa Commissione ha precisato, fin dalla prima disciplina introdotta nel 1992, e ribadito nella successiva comunicazione 96/C-68/06, che la regola *de minimis* non è applicabile agli aiuti alle piccole e medie imprese nei settori in cui vi siano speciali regolamentazioni comunitarie, in relazione ai quali tali aiuti, qualunque ne sia l'importo, continuano ad essere soggetti all'obbligo di previa notifica alla Commissione ai sensi dell'art. 93 del trattato – affinché questa ne valuti la compatibilità con il mercato comune, con la concorrenza, con il libero scambio tra Stati e – al divieto di esecuzione sino alla decisione finale. Tra questi settori è espressamente inclusa la pesca, che peraltro forma oggetto di programmi comunitari di interventi strutturali. Né, allo stato, risulta modificato alcunché, sempre in materia di pesca, dal regolamento CE n. 994/1998 del Consiglio del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato a determinate categorie di aiuti di stato "orizzontali".

3. – La legge regionale n. 93 del 1996 correttamente, all'art. 4, sotto la rubrica "Rispetto di normativa comunitaria", con formulazione ricognitiva dà atto della intervenuta notificazione alla Commissione europea della legge stessa e delle misure da essa scaturenti, disponendo che queste troveranno applicazione solo dopo che la Commissione abbia comunicato il suo assenso a norma degli articoli 92 e seguenti del trattato.

La delibera legislativa regionale impugnata, con l'abrogazione del citato art. 4, ha inteso rendere immediatamente operante la previsione di contributi alle cooperative di produzione del pescato o loro consorzi per la gestione dei mercati ittici; questo intento è reso ancor più esplicito nell'art. 1, il quale, aggiungendo un comma all'art. 2 della citata legge n. 93 del 1996, stabilisce che il contributo in essa disciplinato "rientra ad ogni titolo nella categoria *de minimis* di cui alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese". Così disponendo, il legislatore regionale si è attribuito un potere qualificatorio che non gli spetta e ha violato la normativa comunitaria, alla quale l'art. 11 della Costituzione offre copertura costituzionale; normativa che, anche quando si tratti di aiuti di non rilevante importo, vuole sottratto il settore della pesca alla possibilità di interventi di sostegno da parte degli Stati membri al di fuori del procedimento di verifica previsto dall'art. 93 del trattato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo,

riapprovata l'11 giugno 1997 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 9 ottobre 1996, n. 93, relativa a: "Concessione di contributi alle cooperative di produzione del pescato o loro consorzi per la gestione dei mercati ittici").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1999.

* * *

Sentenza n. 424/1999 (Pres. Granata; Red. Mezzanotte)

Considerato in diritto

1. – Su ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, questa Corte è chiamata a decidere se siano conformi al regolamento CEE n. 3950/1992 del Consiglio del 2 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari quindi ai principi del trattato CEE e all'art. 11 della Costituzione che offre loro copertura e alla disciplina nazionale di attuazione contenuta nella legge n. 468 del 1992 e successive modificazioni e nel decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 542, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n. 649, le disposizioni della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 285-*bis*, riapprovata dal Consiglio regionale nella seduta del 4 novembre 1997, che prevedono la costituzione di un quantitativo di produzione lattiera regionale, istituiscono una riserva regionale di quote latte non utilizzate e prevedono e disciplinano una compensazione a livello regionale (artt. 2, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5).

2. – La questione è fondata.

La legge censurata è stata approvata il 30 gennaio 1997 e riapprovata dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, a seguito del rinvio del Governo, il 4 novembre 1997, cioè successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 542, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 649, e dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che hanno inequivocabilmente optato per il sistema di compensazione nazionale delle produzioni eccedentarie di latte, eliminando il preesistente sistema di compensazione a livello locale (compensazione per APL). A ciò il legislatore nazionale è stato indotto dall'apertura della procedura di infrazione avviata dalla Commissione CE con parere motivato del 20 maggio 1996, nel quale si è affermato che, in base all'art. 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/1992 CEE, la discrezionalità lasciata agli Stati membri è circoscritta e consiste nella scelta tra due livelli a cui operare la compensazione: quello degli acquirenti ovvero quello nazionale. Questa Corte, con la sentenza n. 398 del 1998, ha già ritenuto non censurabile né invasiva delle attribuzioni regionali l'opzione compiuta a favore della compensazione a livello nazionale.

Le disposizioni della legge regionale specificamente censurate dal Presiden-

te del Consiglio dei Ministri, nel prefigurare una riserva regionale finalizzata all'effettuazione di una compensazione su base regionale, si pongono in stridente contrasto con la scelta di principio compiuta dal legislatore nazionale, che è di necessità scelta infrazionabile, e che non può non operare sull'intero territorio nazionale ed anche, quindi, nel territorio della regione Friuli-Venezia Giulia. Un regime di produzione per quote individuali di riferimento nell'ambito di una quota globale assegnata allo Stato italiano, quale è quello disciplinato dal regolamento n. 3950/1992 CEE, postula parità di posizione dei singoli produttori, nessuno dei quali può essere avvantaggiato in sede di compensazione per il mero fatto di operare in una piuttosto che in altra Regione, in assenza di quelle ulteriori ragioni di diversificazione che lo Stato, nei limiti della ragionevolezza e nel rispetto della normativa comunitaria, introduca con disciplina generale.

Deve essere pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5 della legge riapprovata dal Consiglio regionale il 4 novembre 1997.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 285-*bis* riapprovata dal Consiglio regionale il 4 novembre 1997, recante "Disciplina del settore lattiero-caseario regionale".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

* * *

Sentenza n. 217/2012 (Pres. Quaranta; Red. Morelli)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato numerose disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007) e, segnatamente, gli articoli 2, commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106; 7, comma 51; 10, commi 25, 85 e 86; 12, commi 26, 28, 32, 33 e 38; 13, comma 25.

[*omissis*]

3. – Un altro gruppo di questioni ha ad oggetto disposizioni che sono state denunciate per lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto eccederebbero la competenza regionale e si porrebbero in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

3.1. – Giova rammentare, prima di affrontarne lo scrutinio, che, in tema di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE, già articoli 87 e 88 TCE) – come posto in rilievo dalla giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sent. n. 85 del 1999), in linea con quella comunitaria (tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03) – sono vietati gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza e che incidano sugli scambi tra Stati membri; tuttavia, sul presupposto che non tutti gli aiuti hanno un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri, per gli aiuti di importo poco elevato, generalmente accordati alle piccole e medie imprese e che sono per lo più gestiti da enti locali o regionali, nella disciplina attuativa del trattato, è stata introdotta una regola, detta *de minimis*, che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale, in ossequio a un'esigenza di semplificazione amministrativa a vantaggio tanto degli Stati membri quanto dell'apparato organizzativo della Commissione e delle stesse imprese, l'aiuto non è più soggetto all'obbligo della comunicazione.

[*omissis*]

3.3. – È fondata invece la questione relativa all'art. 2, comma 106, il quale prevede la concessione di un contributo al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute.

La disposizione denunciata viola l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai vincoli comunitari e internazionali, in quanto introduce un aiuto "sino alla concorrenza di 2 milioni di euro", ben oltre quindi la soglia *de minimis* (come stabilita dal già citato Regolamento CE n. 1998/2006), ad una impresa individualizzata, dunque con l'obbligo, non rispettato, della comunicazione ex art. 108 TFUE.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 106; [*omissis*]

2) – 8) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 2012.

* * *

Sentenza n. 299/2013 (Pres. Silvestri; Red. Carosi)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012,

n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

1.1. – Assume il ricorrente che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 – secondo cui: «La Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro» – e l'art. 2 della medesima legge – che ne determina la copertura finanziaria – sarebbero illegittimi in quanto disporrebbero il finanziamento dell'attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo e, pertanto, contrasterebbero con i principi comunitari ricavabili dai parametri invocati nel ricorso. In particolare, il Presidente del Consiglio sottolinea che il finanziamento previsto dalle norme regionali impugnate non sarebbe stato previamente sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea, in conformità con quanto disposto dagli artt. 107 e 108 TFUE. Peraltro, gli investimenti occorrenti al miglioramento della capacità dello scalo abruzzese dovrebbero essere a carico del gestore aeroportuale Società abruzzese gestione aeroporto (SAGA) s.p.a., la quale agisce sul mercato come qualunque altro operatore economico, essendo in tal modo soggetta al rispetto del programma di miglioramento dell'infrastruttura aeroportuale secondo le regole stabilite dalla convenzione di concessione.

A giudizio del ricorrente, il finanziamento contemplato dalle norme censurate, tenuto conto del suo rilevante ammontare, sarebbe incompatibile con il mercato interno, in quanto erogato mediante risorse pubbliche e capace di favorire una determinata impresa privata su un mercato rilevante per l'Unione europea, attesa la natura di scalo internazionale assegnata all'aeroporto di Pescara destinatario del finanziamento. Conseguentemente, l'attuazione delle norme censurate avrebbe l'effetto di falsare la concorrenza in un settore che è stato oggetto di numerosi interventi di armonizzazione da parte del legislatore dell'Unione. In definitiva, sussisterebbero in astratto tutti gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato, così come individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Attraverso analoghe considerazioni, il ricorrente deduce inoltre che le norme regionali impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

1.2. – Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio.

La resistente sostiene che con la normativa impugnata verrebbe semplicemente assicurato il rifinanziamento della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001 al fine di realizzare gli obiettivi previsti dalle leggi della stessa Regione 26 giugno

1997, n. 54 (Ordinamento della organizzazione turistica regionale) e 23 dicembre 1998, n. 152 (Norme per il trasporto pubblico locale).

Si tratterebbe di attività inerenti all'esercizio di poteri pubblici ed al di fuori della competizione economica, in quanto tali non soggette all'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

La Regione richiama altresì la disciplina posta dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001, il quale prevede che il programma regionale per lo sviluppo del turismo, di cui all'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 54 del 1997, può comprendere iniziative di marketing e di promozione dell'aeroporto abruzzese e può individuare come soggetto attuatore degli indirizzi regionali la SAGA s.p.a., compatibilmente con le finalità del relativo statuto.

Peraltro, per espressa previsione del citato art. 2, le suddette iniziative non potrebbero in ogni caso consistere nell'erogazione di contributi o incentivi in contrasto con la normativa comunitaria o statale. La stessa legge prevederebbe che la Regione possa intervenire finanziando le attività svolte dalla SAGA s.p.a. solo in quanto compatibili con le finalità di cui al richiamato art. 2.

Inoltre, l'aeroporto di Pescara rivestirebbe un ruolo fondamentale per trasporti e collegamenti aerei della Regione, assicurando una pluralità di servizi di rilievo pubblicistico, analiticamente enumerati.

Secondo la Regione, il ricorrente avrebbe ipotizzato l'aiuto di Stato sulla base del solo dato del finanziamento, nulla specificando invece circa la ricorrenza dei requisiti essenziali di tale fattispecie, così demandando quasi completamente l'indagine sul punto alla Corte costituzionale e privando la censura avanzata di qualsiasi supporto argomentativo.

Tali considerazioni, a giudizio della Regione Abruzzo, determinerebbero l'assoluta genericità del ricorso.

In base alla classificazione degli aeroporti operata dalla Commissione europea nella Comunicazione 9 dicembre 2005, recante «Orientamenti comunicatori concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali», sarebbe peraltro da escludere in radice la stessa configurabilità della fattispecie nei termini dedotti dal ricorrente poiché l'aeroporto d'Abruzzo rientrerebbe, secondo la classificazione europea, tra i piccoli aeroporti regionali in ragione del volume annuo di passeggeri inferiore al milione. L'appartenenza a tale categoria consentirebbe di impiegare risorse pubbliche senza alcuna sottoposizione al vaglio della Commissione europea nel caso di sovvenzioni per i servizi aeroportuali.

In ordine all'asserita illegittimità degli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., la doglianza sarebbe sfornita di ogni motivazione tanto in punto di fatto quanto di diritto.

1.3. – La Regione Abruzzo, successivamente all'introduzione del presente giudizio, ha approvato la legge 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10

gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015” ed interpretazione autentica dell’art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69), il cui art. 2 (Norma di interpretazione autentica dell’art. 1 della L.R. n. 69/2012) dispone: «1. L’art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante “Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell’aeroporto d’Abruzzo)” si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione 98/337/CE della Commissione, del 21 giugno 1998, relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all’agenzia di viaggio e turismo Sunair per l’utilizzazione dell’aeroporto di Ostenda, per la valorizzazione dell’aeroporto d’Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell’Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell’Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei».

[*omissis*]

3. – Ai fini della decisione del merito, è opportuno effettuare una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall’art. 107 TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), 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.

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*»).

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa e l’ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell’aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Questa Corte ha già precisato che «Ai 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.

Ai fini della decisione del presente ricorso, occorre dunque verificare se la Regione Abruzzo abbia osservato le specifiche disposizioni vigenti in materia, che vengono appresso sinteticamente richiamate.

L'art. 108, paragrafo 3, TFUE dispone che: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

L'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), stabilisce che: «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

L'art. 2 del regolamento (CE) n. 1998/2006, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 TCE (ora artt. 107 e 108 TFUE) agli aiuti d'importanza minore («*de minimis*») dispone: «1. Gli aiuti che soddisfano le condizioni stabilite nei paragrafi da 2 a 5 del presente articolo devono considerarsi come aiuti che non corrispondono a tutti i criteri dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e non sono pertanto soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3. 2. L'importo complessivo degli aiuti “*de minimis*” concessi ad una medesima impresa non deve superare i 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. L'importo complessivo degli aiuti “*de minimis*” concessi ad un'impresa attiva nel settore del trasporto su strada non deve superare i 100.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari».

L'art. 1 della legge regionale impugnata ha previsto direttamente, senza alcuna preventiva notifica e, conseguentemente, senza attendere la decisione della Commissione europea in ordine alla legittimità dell'aiuto, che «La Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro».

4. – Alla luce delle esposte premesse, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE è fondata.

In primo luogo, non v'è dubbio che la norma impugnata preveda un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato.

In secondo luogo, la Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato «*de minimis*» e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea – accertamento di spettanza del giudice nazionale – risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

L'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.500.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone pertanto in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

5. – Rimangono assorbite le ulteriori censure nei confronti della medesima disposizione, sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6. – Successivamente all'instaurazione del presente giudizio è intervenuto l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2013, il quale pretende di operare l'interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, prevedendo che: «1. L'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante “Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)” si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione della Commissione n. 98/337/CE, del 21 giugno 1998, (Decisione della Commissione europea relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda), per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell'Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell'Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei».

Il raffronto tra la disposizione originaria e quella sopravvenuta evidenzia come il tenore letterale delle stesse non consenta di riconoscere alla seconda la funzione di «chiarire il senso [della norma preesistente], ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col [suo] tenore letterale» (sentenza n. 397 del 1994). Pertanto la norma successiva non è idonea ad eliminare eventuali incertezze interpretative di quella su cui interviene (sentenze n. 163 del 1991 e n. 413 del 1988), né a rimediare ad esegesi giurisprudenziali divergenti dall'orientamento del legislatore (sentenze n. 6 del 1994 e n. 424 del 1993).

Alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui è irrilevante la qualificazione che la legge si autoattribuisce, la fattispecie in esame non può essere considerata norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, poiché essa presenta un contenuto innovativo rispetto alla disposizione interpretata.

In ogni caso, il richiamo ad una decisione della Commissione europea (peraltro di segno negativo circa la legittimità degli aiuti in quella sede valutati), avente ad oggetto una fattispecie di aiuto di Stato superiore alla soglia «*de minimis*», contraddice implicitamente gli assunti della difesa regionale, la quale si basa essenzialmente sulla non ascrivibilità della sovvenzione in esame alla categoria degli aiuti incompatibili.

Ne deriva che la norma sopravvenuta non risulta soddisfattiva dell'interesse del ricorrente, né è possibile, considerata l'eterogeneità del suo contenuto precettivo rispetto alla norma interpretata, il trasferimento in capo alla stessa della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio (sentenze n. 121 e n. 133 del 2010).

Tuttavia, in ragione della stretta connessione con la norma impugnata, ne va dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

7. – L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette in via consequenziale anche sull'art. 2 della stessa legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012. La norma stabilisce che: «1. Per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1 è autorizzata la riprogrammazione delle risorse vincolate relative al capitolo di spesa U.P.B. 05.02.010 – 292361 denominato “Interventi per funzioni trasferite dal D.Lgs. n. 112/98 in materia di ambiente – D.P.C.M. 22.12.2000” per l'importo complessivo di Euro 5,5 milioni. 2. La riprogrammazione di cui al comma 1 è effettuata mediante riduzione del fondo di riserva per la reinscrizione delle economie vincolate apportando al bilancio di previsione corrente le seguenti variazioni in termini di cassa e competenza: a) UPB 15.01.003 capitolo di spesa 323500 denominato “Fondo per la riassegnazione di economie vincolate” in diminuzione di Euro 5,5 milioni; b) UPB 05.02.010 capitolo di spesa 292422 denominato “Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 08.11.2001 n. 57” in aumento di Euro 5,5 milioni».

Indipendentemente dal fatto che in relazione ad analoghe fattispecie riguardanti la Regione Abruzzo (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012) questa Corte ha dichiarato in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. la copertura della spesa realizzata attraverso «economie di bilancio» quando queste costituiscono estrapolazione «dalle risultanze degli esercizi precedenti [di] singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo» (detto profilo di impugnazione non è stato replicato dallo Stato nel presente ricorso), è di tutta evidenza l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e l'art. 2 afferente alla sua copertura economica. Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche quest'ultimo deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Analoga statuizione deve essere adottata per il successivo art. 3, concernente l'entrata in vigore della legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5 (Riconoscimento dell'alto valore culturale del concorso letterario internazionale di narrativa "Città di Penne-Mosca" e del Centro di Documentazione per le Tradizioni Popolari "A.M. Di Nola" di Cocollo. Adesione della Regione Abruzzo all'Associazione "Formez P.A. – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A."). Modifica alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 e legge regionale 28 dicembre 2012, n. 69 e modifica all'art. 63 della L.R. 10 gennaio 2012, n. 1);

3) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012;

4) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015" ed interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

* * *

Sentenza n. 249/2014 (Pres. Napolitano; Red. Carosi)*Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 38 (Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo) della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, prevedendo un finanziamento di euro 5.573.000,00 a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA), porrebbe in essere un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) senza aver previamente notificato il relativo progetto alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 108, par. 3, TFUE.

In particolare, la disposizione in esame prevede: «1. Nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la Regione promuove interventi di valorizzazione del territorio attraverso un Programma di promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo (di seguito Programma). 2. Il Programma è approvato dalla Giunta regionale, su proposta della Direzione regionale competente in materia di turismo, che lo elabora di concerto con la Direzione regionale competente in materia di Trasporti, sulla base di un progetto presentato dalla Società di gestione dei servizi aeroportuali a prevalente capitale pubblico Saga S.p.a. (di seguito Saga). 3. Per il finanziamento del Programma, pari ad euro 5.573.000,00 per l'anno 2013, si fa fronte con le risorse stanziare nel Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sulla UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422. 4. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 3 al Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa: a) UPB 02.02.008 Capitolo di spesa 12352, in diminuzione di euro 5.573.000,00; b) UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422, in aumento di euro 5.573.000,00. 5. Per le annualità successive al 2013 gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo sono determinati con legge di bilancio, ai sensi della L.R. 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). 6. L'erogazione del contributo è subordinata alla presentazione della seguente documentazione: a) dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione

amministrativa) dal rappresentante legale della società Saga attestante: 1) la realizzazione delle azioni contenute in conformità al Programma approvato dalla Giunta regionale; 2) il rendiconto analitico delle spese sostenute nonché la regolarità, corrispondenza e completezza dei documenti giustificativi delle spese con i costi sostenuti e dichiarati; 3) l'impegno a tenere a disposizione, esibire e trasmettere dietro richiesta da parte della Direzione competente tutti gli originali dei documenti di spesa e ogni altro documento utile all'accertamento e al controllo delle dichiarazioni sostitutive inerenti l'attuazione del Programma; b) dichiarazione sostitutiva resa dal legale rappresentante della Saga ai sensi degli articoli 47 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 con cui si attesta che la Saga non ha ricevuto altri finanziamenti europei, nazionali o regionali per gli interventi indicati nel progetto di cui al comma 2; c) certificazione contabile di cui alla legge regionale 27 giugno 1986, n. 22 (Certificazione di regolarità contabile per gli enti beneficiari di contributi regionali); d) relazione finale contenente la descrizione delle azioni realizzate, il materiale prodotto e le campagne pubblicitarie effettuate. 7. Il contributo è erogato in due rate: a) la prima, a titolo di anticipazione, previa richiesta da parte della Saga e nei limiti della misura massima del 50% del suo ammontare, a seguito dell'approvazione del Programma di cui ai commi 1 e 2; b) la seconda, a saldo, su richiesta della Saga, corredata della documentazione di cui al comma 4 e di dettagliata relazione, approvata dal Consiglio di Amministrazione della Saga, che illustra lo stato di attuazione del Programma, i risultati attesi e quelli conseguiti. 8. In caso di mancata attuazione del Programma, la Saga restituisce alla Regione la rata del contributo ricevuto a titolo di anticipazione; in caso di parziale attuazione del Programma, il contributo da erogare a saldo è proporzionalmente ridotto. 9. In sede di liquidazione a saldo del contributo, sono ammesse variazioni delle singole voci di spesa indicate nel Programma, fino al limite massimo del 20%, fermo rimanendo l'ammontare complessivo finanziato. 10. La Regione revoca il contributo in caso di non veridicità delle dichiarazioni contenute nella documentazione prodotta o di accertamento di gravi irregolarità nell'attuazione del Programma».

Successivamente, l'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14 – recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”», modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.» – ha abrogato la norma impugnata ed ha previsto un nuovo intervento a favore della SAGA. In particolare, il citato art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 dispone: «1. Ai sensi dell'art. 2447 del codice civile la Regione concorre alla ricostituzione del capitale sociale della SAGA S.p.a. per l'importo massimo di euro 2.539.000,00 proporzionalmente alla quota di partecipazione al capitale

sociale. 2. È autorizzato l'esercizio del diritto di prelazione ai sensi dell'art. 2441 del codice civile fino all'importo massimo di euro 3.433.000,00 corrispondente alle quote non sottoscritte e date in opzione agli altri soci che partecipano al capitale sociale della SAGA S.p.a. 3. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 1, al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti variazioni di competenza e di cassa: a) UPB 02.02.008 – capitolo di spesa 12352, in diminuzione di € 5.972.000,00; b) UPB 06.02.004 – capitolo di spesa 242422, in aumento di € 5.972.000,00. 4. Gli articoli 38 (Aeroporto d'Abruzzo) e 39 (Disposizioni transitorie) della L.R. 18 dicembre 2013, n. 55 sono abrogati».

Il comma 3 del citato art. 7 è stato poi sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14), con la seguente disposizione: «Agli oneri di cui al presente articolo, quantificati in euro 5.972.000,00, si provvede mediante impiego delle disponibilità a valere sulle risorse relative ai trasferimenti per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ai sensi della Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 5 novembre 1999, n. 175 (Criteri e modalità per il conferimento alle regioni di funzioni del CIPE, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della Cassa depositi e prestiti collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) UPB 02.02.008 – Capitolo di spesa 12352».

In sostanza, la prima modifica normativa ha sostituito l'originario contributo con due tipologie di intervento – la ricostituzione del capitale sociale ed il finanziamento del diritto di prelazione – mentre la seconda ne ha modificato la fonte di finanziamento.

2. – Occorre preliminarmente verificare se per effetto del richiamato *ius superveniens* – che non ha formato oggetto di autonoma impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – sia cessata la materia del contendere.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, le condizioni richieste per la cessazione della materia del contendere sono la «sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso [...] e la] mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate» (sentenza n. 87 del 2014; in senso conforme, *ex multis*, sentenze n. 300 del 2012; n. 193 del 2012; n. 32 del 2012 e n. 325 del 2011). Quanto alla seconda condizione, non vi è certezza circa la mancata applicazione dell'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013. In ordine alla questione inerente alla satisfattività della prima disposizione sopravvenuta, occorre stabilire se la norma inerente alla ricostituzione del capitale ed all'esercizio del diritto di prelazione non sia affetta dallo stesso vizio della mancata previa notifica alla Commissione europea, denunciato dal ricorrente con riguardo alla disposizione originaria.

Nel descritto contesto, la verifica spettante a questa Corte riguarda l'ascri-

vibilità della fattispecie alla nozione di aiuto di Stato, poiché – quanto all’esame nel merito – i giudici nazionali si devono limitare all’«accertamento dell’osservanza dell’art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell’avvenuta notifica alla Commissione del progetto di 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).

A tal fine è utile ricordare che secondo questa Corte «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 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).

3. – Alla luce di quanto premesso e per quanto in prosieguo analiticamente argomentato, la questione sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. è fondata. Inoltre, non avendo lo *ius superveniens* carattere satisfattivo, deve essere disposto il trasferimento della stessa sull’art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014.

3.1. – Quanto all’art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013, è evidente che l’intervento ivi previsto risulta analogo a quello, consistente in un contributo per la «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell’Aeroporto d’Abruzzo», già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 299 del 2013.

Vale, per la disposizione in esame, quanto osservato con la richiamata decisione: «la norma impugnata preved[e] un’agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato. [...] La] Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell’art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee. Per quel che concerne l’ammontare dell’agevolazione attribuita all’aeroporto d’Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l’intervento può essere qualificato “*de minimis*” e, conseguentemente, sottratto alle procedure di

verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea. Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea – accertamento di spettanza del giudice nazionale – risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012» (sentenza n. 299 del 2013).

In definitiva, la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri costituisce una sostanziale riproduzione di quella già ritenuta lesiva del parametro costituzionale in questa sede invocato. L'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.573.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione europea, si poneva, pertanto, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE.

3.2. – Tenuto conto che la disposizione impugnata prevedeva un contributo per finanziare un programma di «Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo» e che il sopravvenuto art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 dispone un finanziamento per due distinte operazioni consistenti nella ricostituzione del capitale della SAGA, di cui la Regione è socia, e nell'autorizzazione all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote date in opzione agli altri soci e da questi non sottoscritte, i requisiti precedentemente indicati per la configurabilità dell'ipotesi di aiuto di Stato permangono pur nel mutato contesto giuridico.

Infatti, quanto agli elementi soggettivo ed oggettivo dell'aiuto, è sufficiente rilevare che la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato con gli interventi in esame risorse pubbliche ad un operatore economico operante nel mercato del trasporto aereo.

È altresì chiaro che, al pari di quelli previsti dall'articolo abrogato, anche gli interventi disposti dalla norma sopravvenuta sono potenzialmente idonei ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vedrebbe incrementata la sua competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il conferimento pubblico di risorse destinate alla ricostituzione del capitale della società e all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote degli altri soci rimaste non optate.

Infine, l'entità complessiva dei due nuovi interventi – oltre che maggiore di quella dell'abrogato contributo – è certamente superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento della Commissione (CE) n. 1998/06, aiuto «*de minimis*».

È opportuno in proposito ricordare che nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria la nozione di aiuto di Stato risulta molto estesa e di natura

complessa. In particolare, con riguardo alla fattispecie in esame – fermo restando che qualsiasi trasferimento di risorse, in via diretta o indiretta, ad un'impresa privata o pubblica, è idoneo ad essere configurato come aiuto non compatibile ai sensi del citato art. 107, paragrafo 1, TFUE – sia la Corte di giustizia (*ex plurimis*, sentenza C.G.C.E. 16 maggio 2002, in causa C-482/89, Stardust Marine, n. 70) che la Commissione europea (da ultimo la Comunicazione «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» 2014/C 99/03) hanno affermato il cosiddetto criterio dell'investitore privato, secondo cui nei confronti delle imprese pubbliche, categoria alla quale appartiene la SAGA, la condotta imprenditoriale dello Stato o delle sue articolazioni territoriali deve uniformarsi a quella dell'imprenditore privato, che è, in linea di principio, diretta a conseguire un profitto. Cosicché gli interventi dell'investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi ai criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto.

Al di là del giudizio di merito sulla compatibilità dell'aiuto, di spettanza della Commissione europea, è opportuno sottolineare come nel caso in esame le operazioni societarie finanziate dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 non appaiono obbligate ai sensi del vigente codice civile, né risulta in alcun modo che l'accollo delle perdite di esercizio sia improntato a prospettive di redditività.

Alla luce delle esposte considerazioni, il legislatore regionale non si è limitato a disporre l'abrogazione dell'art. 38, ma ha introdotto una nuova disciplina, la quale, attraverso il ricorso a diversi istituti giuridici, persegue, in concreto, le medesime finalità della disposizione impugnata e presenta, per questa ragione, un'identica connotazione elusiva del precetto comunitario invocato dal ricorrente.

Con riferimento all'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 deve essere, quindi, confermato l'orientamento di questa Corte secondo cui «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto [equivalente] a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenza n. 272 del 2009).

Poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni – avendo, come si è detto, la Regione sostituito il testo originario con una variante avente analogo contenuto lesivo del precetto comunitario – le censure proposte in riferimento all'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013 debbono ritenersi trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 7

della legge della reg. Abruzzo n. 14 del 2014 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

4. – In difetto di prova della mancata applicazione della norma originariamente impugnata, si rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione sull'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014, la dichiarazione di illegittimità anche dell'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013.

5. – In considerazione dell'inscindibile connessione esistente con le norme oggetto della presente declaratoria d'incostituzionalità, quest'ultima deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2014, il quale ha stabilito un diverso finanziamento dei caducati interventi previsti dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.»;

3) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

* * *

Sentenza n. 179/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Carosi)*Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 “Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014”), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, fatto a Roma il 25 marzo 1957 (TFUE).

Il citato art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 dispone che «Nella tabella C della L.R. n. 49/2013, dopo la voce: “42701 – per spese contrattuali per il servizio del trasporto pubblico locale – 2.113.929,51”, è inserita la voce: “42703 – contributo straordinario alla società Aerdorica spa per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi – 1.100.000,00”».

1.1. – Il ricorrente ritiene che il predetto finanziamento costituirebbe un aiuto di Stato non previamente notificato alla Commissione europea ai fini della valutazione della compatibilità con il mercato interno. Pertanto, esso contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, ai sensi dell'art. 107 del TFUE, consistono in agevolazioni di natura pubblica volte a favorire in qualsiasi forma imprese o produzioni e, quindi, idonee a falsare la concorrenza nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri. Rammenta, inoltre, che l'ordinamento comunitario riserverebbe alla competenza esclusiva della Commissione europea la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno.

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 avrebbe previsto, con atto definitivo di concessione, un contributo superiore alla soglia cosiddetta “*de minimis*” per una società aeroportuale senza preventiva notifica alla Commissione europea del progetto, per la valutazione delle modalità e del contenuto dell'erogazione stessa. Né, secondo il ricorrente, per altro verso, il beneficio parrebbe condizionato alla verifica di compatibilità da parte della stessa Commissione. Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 299 del 2013 di questa Corte che avrebbe già dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'analogha previsione legislativa della Regione Abruzzo, con la quale si sarebbe disposto un identico finanziamento a favore della società avente la gestione dell'aeroporto d'Abruzzo.

1.2. – La Regione Marche si è costituita in giudizio, sostenendo che la

questione di legittimità costituzionale proposta sarebbe inammissibile o, comunque, infondata.

Secondo la resistente la questione sarebbe, innanzitutto, manifestamente inammissibile per l'assoluta genericità della prospettazione della censura, in quanto il ricorrente non avrebbe allegato quegli elementi necessari al giudice nazionale – secondo la giurisprudenza costituzionale – per valutare se lo stanziamento predisposto dalla norma regionale impugnata integri un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE, per il quale sarebbe operante l'obbligo di notifica alla Commissione ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE. Infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri si sarebbe solo limitato ad affermare il superamento della soglia cosiddetta "*de minimis*".

Nel merito, secondo la Regione Marche, la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata, in quanto la previsione contenuta nella disposizione regionale impugnata non sarebbe idonea a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza. A giudizio della resistente, tale disposizione stanzierebbe risorse al solo scopo di ripianare debiti contratti dalla società Aerdorica, gestore dell'aeroporto di Falconara Marittima. La decisione della Commissione europea del 13 maggio 2009, relativa all'aiuto n. 12 del 2009 (Finanziamento pubblico di investimenti in infrastrutture nell'aeroporto di Falconara), annovererebbe tale aeroporto nella categoria dei "piccoli aeroporti regionali" – secondo la classificazione di cui alla comunicazione della Commissione n. 2005/312/01 (Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali) – i quali non farebbero concorrenza agli altri aeroporti. A sostegno di quanto detto, la resistente richiama altresì la decisione della Commissione europea dell'8 aprile 2009, relativa all'aiuto n. 45 del 2009 (Progetto relativo a interventi integrati per il sistema aeroportuale toscano). Inoltre, l'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 disporrebbe uno stanziamento di risorse pubbliche a favore di una società composta al 93 per cento da enti pubblici (per l'82,72 per cento dalla Regione), che svolgerebbe un servizio di interesse economico generale.

Quest'ultima nozione sarebbe ampia ed elastica e dovrebbe ritenersi rimessa alla discrezionalità degli Stati membri per espresso riconoscimento della Commissione.

Quindi, sostiene la Regione Marche, gli adempimenti fiscali pregressi oggetto dello stanziamento afferirebbero ai costi da sostenere per esercitare tale servizio di interesse economico generale.

Ad avviso della Regione, ne conseguirebbe che il precedente costituito dalla sentenza n. 299 del 2013, citata nel ricorso, non sarebbe sovrapponibile al caso di specie, perché lo stanziamento di risorse disposto a favore della Aerdorica spa non sarebbe volto a finanziare interventi di valorizzazione dell'aeroporto, come nel caso dell'aeroporto di Pescara. La presente fattispecie ricadrebbe, invece, nell'ambito di applicazione dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE, secondo il

quale «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento [...] della specifica missione loro affidata [...]». Tale deroga sarebbe stata interpretata dalla Corte di giustizia (si cita la sentenza 24 luglio 2003, nella causa C-280/00) e dalla Commissione europea (si cita la decisione del 28 novembre 2005, n. 2005/842/CE, riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale) nel senso di ritenere che, affinché taluni servizi di interesse economico generale funzionino ed assolvano i loro compiti, può rendersi necessario che lo Stato fornisca un sostegno finanziario destinato a coprire interamente, od in parte, i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico. In simili casi, nel rispetto dei presupposti indicati dagli artt. 4 e 5 della citata decisione della Commissione europea, tale sostegno finanziario non sarebbe sottoposto alla disciplina degli aiuti di Stato e, di conseguenza, non sussisterebbe l'obbligo di notifica alla Commissione.

Il caso di specie rientrerebbe proprio nell'ambito di tale deroga in quanto l'art. 1 (*recte*: 2), comma 1, lettera *d*), della menzionata decisione della Commissione europea prevede che essa si applichi alle «compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse a aeroporti e porti con un traffico annuale medio non superiore a 1.000.000 passeggeri per gli aeroporti e a 300.000 passeggeri per i porti nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del servizio d'interesse economico generale».

A sostegno di questa argomentazione la Regione resistente richiama anche quanto affermato nella proposta di legge n. 440, approvata con la legge reg. Marche n. 22 del 2014, nella parte in cui evidenzia l'impossibilità della società di far fronte al debito relativo alle ritenute d'acconto sugli stipendi dei dipendenti e sui compensi dei collaboratori, da ripianare entro il 19 settembre in uno con la presentazione della dichiarazione annuale.

La resistente conclude sul punto che, se non fosse disposto lo stanziamento di euro 1.100.000,00 per coprire tale debito con l'erario, la situazione di precario equilibrio economico-finanziario in cui versa la società Aerdorica potrebbe risultare del tutto compromessa e con essa l'esercizio del servizio di interesse economico generale erogato. Verrebbe, allora, integrata la previsione dell'art. 106, paragrafo. 2, del TFUE, ai fini dell'esclusione dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

[*omissis*]

3. – Ai fini della decisione del merito, è opportuno poi effettuare una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione

ricavabile dall'art. 107 del TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo. 1, del Trattato della Comunità europea), 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 la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

Le norme principali che regolano la competenza della Commissione ed il procedimento per realizzare il sindacato sulla compatibilità degli aiuti di Stato e la relativa autorizzazione sono articolate nel modo seguente.

L'art. 108, paragrafo 3, del TFUE dispone che: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

L'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), stabilisce che: «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

L'art. 3 del regolamento (UE) 18 dicembre 2013, n. 1407/2013 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sugli aiuti «*de minimis*») – che ha sostituito il regolamento della Commissione europea 15 dicembre 2006, n. 1998/2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «*de minimis*») – dispone: «1. Le misure di aiuto che soddisfano le condizioni di cui al presente regolamento sono considerate misure che non rispettano tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e pertanto sono esenti dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, paragrafo 3 del trattato. 2. L'importo complessivo degli aiuti «*de minimis*» concessi da uno Stato membro ad un'impresa unica non può superare 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. [...]».

3.1. – I requisiti costitutivi di detta nozione di aiuto di Stato, individuati dalla richiamata legislazione e dalla giurisprudenza europea, possono essere pertanto 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 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, in causa C-169/08), incidendo sugli scambi tra Stati membri; c)

dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "*de minimis*" ai sensi del citato regolamento (UE) n. 1407/2013.

Gli interventi che presentano queste caratteristiche sono qualificabili aiuti di Stato indipendentemente dalla forma giuridica, che può assumere sembianze diverse quali, ad esempio, sovvenzioni e contributi a vario titolo, prestiti a tasso agevolato, garanzie contro un corrispettivo non di mercato, vendita di beni, locazione di immobili, acquisizione di servizi a condizioni preferenziali per le imprese, riduzioni fiscali, partecipazioni al capitale di imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un buon investitore privato operante in normali condizioni di mercato.

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa ed afferisce ad una serie ampia di transazioni economiche, le quali hanno quale comune denominatore l'idoneità ad alterare la concorrenza nell'ambito del mercato europeo.

L'ordinamento europeo riserva alla competenza della Commissione europea la verifica di compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto delle norme e delle procedure previste dal Trattato e dalla legislazione comunitaria.

Per questo motivo è stato affermato che «Ai 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) secondo la configurabilità astratta della fattispecie e, ove questa sussista, se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzati alle verifiche di competenza della Commissione europea.

4. – Alla luce delle esposte premesse, la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108 del TFUE è fondata.

Non v'è dubbio che il profilo soggettivo dell'ente erogatore e l'elemento quantitativo del contributo siano delineati con chiarezza dalla norma.

Quanto all'elemento soggettivo, è sufficiente rilevare che, ai fini della presente decisione, la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato, attraverso il contributo in esame, risorse pubbliche ad un operatore economico che svolge la propria attività nel mercato del trasporto aereo.

Per quel che concerne l'ammontare del contributo attribuito alla società Aerdoria, esso risulta significativamente superiore al limite (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari), entro il quale l'intervento può essere qualificato "*de minimis*" e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Anche sotto il profilo oggettivo è inequivocabile che il contributo straor-

dinario dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 rientri tra le agevolazioni in astratto riconducibili alla categoria degli aiuti di Stato.

L'obiettivo configurazione della fattispecie è sufficiente a confutare le argomentazioni della Regione in merito alle peculiarità del contributo, che lo collocherebbero al di fuori del perimetro concettuale degli aiuti di Stato: catalogazione dell'aeroporto di Falconara tra i piccoli aeroporti regionali; svolgimento da parte della società aeroportuale di un servizio di interesse economico generale; compensazioni di obblighi di servizio pubblico; natura imprenditoriale del rimborso degli oneri fiscali evasi dalla società stessa.

Le tesi regionali, in verità, avrebbero dovuto essere esposte – prima dell'adozione della norma impugnata – alla Commissione europea a sostegno della compatibilità dell'intervento a favore della società aeroportuale con la disciplina degli aiuti di Stato.

Infatti, se l'art. 107, paragrafo 1, del TFUE prevede il principio dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, la normativa europea consente alcune deroghe contenute nel citato art. 107, paragrafi 2 e 3, e negli artt. 93 e 106, paragrafo 2, del TFUE, la cui applicabilità la Regione avrebbe potuto invocare nella sede opportuna.

Al contrario, nel descritto contesto normativo e giurisprudenziale, la verifica spettante a questa Corte riguarda solo la riconducibilità formale della fattispecie contestata agli interventi, per i quali sussiste l'obbligo di notificazione alla Commissione europea. Tale qualificazione è propedeutica al giudizio sulla correttezza del procedimento legislativo seguito dalla Regione Marche il quale, per quanto precedentemente rilevato, contrasta con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.

Detto contributo è, infatti, potenzialmente idoneo a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vede incrementata la propria competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il rimborso di oneri derivanti dalla mancata definizione di adempimenti fiscali pregressi in una misura ben superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento (UE) n. 1407/2013, sui cosiddetti aiuti "*de minimis*".

Per questi motivi, la Regione Marche rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Quanto all'eccezione dalla stessa sollevata circa il mancato assolvimento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dell'onere della prova in ordine alla turbativa della concorrenza in materia aeroportuale, è di tutta evidenza che, nel caso di specie, non spetta né allo Stato dimostrare l'incidenza dell'agevolazione sul mercato interno, né alla Corte procedere al suo accertamento, essendo sufficiente – ai fini del presente giudizio – che la fattispecie sia configurata in astratto come aiuto di Stato, secondo i canoni precedentemente specificati, e

che la Regione conferente non abbia rispettato gli adempimenti e le procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea (sentenze n. 249 del 2014 e n. 299 del 2013).

5. – In definitiva, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014, nell'attribuire un finanziamento a favore della società Aerdorica di euro 1.100.000,00 senza notifica del progetto di legge alla Commissione europea ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015.

* * *

Sentenza n. 83/2018 (Pres. Lattanzi; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 79, comma 1, e 83 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).

[*omissis*]

1.1.– L'art. 79, comma 1, – stabilendo, in deroga all'art. 20 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 314 (Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile), che non si procede alla revoca e al recupero degli aiuti previsti in favore dell'imprenditoria femminile, anche quando siano venuti meno i presupposti per la loro erogazione – si esporrebbe a due censure di legittimità costituzionale.

La norma impugnata violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in quanto: prevedendo misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato, le stesse avrebbero dovute essere notificate alla Commissione europea, cui sola

competerebbe l'esame della compatibilità con il mercato interno dei regimi di aiuti esistenti negli Stati nazionali; per di più, il mancato recupero delle risorse pubbliche erogate, il cui pagamento è reso irrevocabile anche quando se ne sia constatata la mancata utilizzazione specifica, non sarebbe giustificato da alcuna concreta utilità di sviluppo economico, con il risultato che ne sarebbe falsata, o minaccerebbe di esserne falsata, la concorrenza.

Sotto altro profilo, le disposizioni censurate, vertendo sulla revoca di agevolazioni e incentivi, riguarderebbero la materia di competenza legislativa statale esclusiva di «tutela della concorrenza», ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

[*omissis*]

1.3.- Nel merito, sussiste la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010) e ciò vale anche quando essa abbia riguardo al mercato di ambito nazionale o locale. Essa comprende, pertanto in ogni caso, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).

Su queste basi, la disciplina degli aiuti pubblici – o meglio delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno – rientra nell'accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla, come detto, le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali. Non è priva di valore interpretativo la sistematica del TFUE, che inserisce la disciplina degli aiuti concessi dagli Stati all'interno del Titolo VII, al Capo I, rubricato «Regole di concorrenza» (sentenza n. 14 del 2004).

Il riconoscimento che la tutela della concorrenza non esclude interventi promozionali dello Stato deve raccordarsi con lo schema di riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost. Le materie interessate dai finanziamenti possono infatti corrispondere a molteplici settori (ad esempio, il commercio, l'agricoltura, il turismo, l'industria) nei quali operano le imprese in

difficoltà che siano beneficiarie dei medesimi, riconducibili a materie di competenza regionale.

In tale quadro, l'intervento dello Stato si giustifica quando, per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo, è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale (sentenze n. 63 del 2008 e n. 14 del 2004).

Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (sentenza n. 14 del 2004). Entro questi limiti, anche le regioni, nell'esercizio delle loro attribuzioni, possono intervenire con misure di aiuto calibrate sul proprio ambito territoriale per incentivarne lo sviluppo economico, purché coerenti con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012; da ultimo, anche sentenza n. 98 del 2017).

1.4.- Nel caso di specie, la legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile) – le cui previsioni sono nel frattempo confluite negli artt. 52-55 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246) – prevede misure di agevolazione economica, consistenti in contributi in conto capitale per l'acquisizione di impianti e servizi che vogliono favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, promuovendone la presenza anche nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi.

L'intervento statale è dunque diretto a sostenere il livello degli investimenti (che si assume non ottimale) di una particolare categoria di operatori professionali, accrescendo in tal modo la competitività complessiva del sistema. La finalità di stimolare l'espansione in tutti i segmenti di mercato delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile, e l'ammontare delle risorse impiegate rappresentano sicuri elementi sintomatici del livello nazionale dello strumento normativo in esame, che deve essere pertanto ricondotto alla materia «tutela della concorrenza», intesa nell'anzidetto profilo dinamico e promozionale.

Tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014), si deve concludere nel senso che era precluso alla Regione Veneto di introdurre una disciplina derogatoria della regola statale – dettata dall'art. 20 del d.P.R. n. 314 del 2000 – secondo cui le agevolazioni concesse devono essere revocate in seguito al venir meno di uno o più dei requisiti prescritti.

2. – Si passa ora ad esaminare l'impugnazione dell'art. 83 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016.

La norma impugnata si inquadra nel sistema degli interventi di sostegno

pubblico per lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), con specifico riguardo alle garanzie prestate per favorire l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie.

Al comma 1, la disposizione prevede che, tenuto conto dell'operatività del fondo regionale di garanzia istituito dalla legge della Regione Veneto 13 agosto 2004, n. 19 (Interventi di ingegneria finanziaria per il sostegno e lo sviluppo delle piccole e medie imprese), la Giunta regionale «è autorizzata ad avviare le procedure per limitare nel territorio della Regione del Veneto» l'intervento del fondo di garanzia – istituito dall'art. 2, comma 100, lettera *a*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) «[...] presso il Mediocredito Centrale Spa allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese» – alla sola controgaranzia delle garanzie emesse a favore delle PMI dal predetto fondo regionale e dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi (cosiddetti “confidi”) «aventi sede operativa in Veneto».

A tale previsione si correla quella del comma 2, secondo il quale «[l]a limitazione dell'intervento del fondo di garanzia di cui al comma 1 è richiesta in via sperimentale per un periodo massimo di anni due e per operazioni di importo fino a 100.000,00 euro e potrà conformarsi alle evoluzioni della normativa che regola il funzionamento del fondo di garanzia di cui all'articolo 2, comma 100, lettera *a*), della legge n. 662 del 1996».

La norma autorizza la Giunta regionale «ad avviare le procedure [...] ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera *r*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59». Questa disposizione, oltre a prevedere che «[s]ono conservate allo Stato le funzioni amministrative concernenti [...] la gestione del fondo di garanzia» istituito dalla legge n. 662 del 1996, affida alla Conferenza unificata il potere di individuare, «tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi [...]». Il legislatore presuppone che i sistemi regionali costituiti dai fondi regionali di garanzia a favore delle PMI, ove esistenti, e dai confidi possano avere caratteristiche tali da giustificare la limitazione dell'intervento del fondo statale alla sola controgaranzia, che opera come una garanzia di secondo livello prestata a favore dei garanti. Pertanto, nei territori regionali individuati dalla Conferenza unificata sono esclusi gli interventi del fondo statale di immediato sostegno alle PMI, quali la garanzia diretta e la cogaranzia.

Il ricorrente concentra l'impugnazione sulla parte del comma 1 che «[...] circoscrive l'intervento in controgaranzia del Fondo di Garanzia del Mediocredito Centrale alle sole garanzie rilasciate dai Confidi aventi sede operativa in Veneto», ritenendo che ciò determini una discriminazione tra imprese (i confidi) sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, in violazione di

plurimi parametri: l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e 106 TFUE, in tema di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di rimozione delle posizioni di esclusiva o, comunque, di diritti speciali non necessari allo svolgimento dei compiti delle imprese; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza; gli artt. 3 e 120 Cost., per lesione del principio di uguaglianza e di libertà di circolazione; l'art. 41 Cost., per lesione della libertà di iniziativa economica.

[*omissis*]

2.2. – Nel merito le questioni sono fondate.

Come già accennato, l'autorizzazione disposta *ex lege* vincola la Giunta regionale ad avviare il procedimento amministrativo previsto dall'art. 18, comma 1, lettera r), del d.lgs. n. 112 del 1998 con esclusivo riferimento alle garanzie emesse a favore delle PMI dai confidi «aventi sede operativa in Veneto», oltre che a quelle emesse dal fondo regionale di garanzia. La norma, dunque, pur non causando direttamente l'effetto anticompetitivo lamentato dal ricorrente, è comunque finalizzata, attraverso la richiesta della Giunta regionale alla Conferenza unificata, a delimitare nel territorio veneto la platea dei confidi destinatari dell'intervento in controgaranzia del fondo.

Si deve dunque esaminare se tale delimitazione sia in contrasto con i predetti parametri.

L'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, definisce i confidi come «[...] i consorzi con attività esterna [...], le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi», per tale intendendosi «l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario».

Se l'intervento del fondo di garanzia fosse limitato, nel territorio della Regione Veneto, alla controgaranzia delle garanzie prestate dai soli confidi «aventi sede operativa in Veneto» (oltre che dal fondo regionale), come previsto nella norma regionale censurata, i confidi privi di tale requisito ma intenzionati a fornire garanzie in favore delle PMI operanti in quel territorio non potrebbero beneficiare dell'intervento in controgaranzia del fondo statale.

La norma impugnata è idonea a determinare pertanto una discriminazione tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale (la sede operativa in Veneto), atto a frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione di servizi in un determinato ambito territoriale da parte di imprenditori privi del requisito legislativamente richiesto, creando il rischio di una compartimentazione regionale del mercato.

Non depone in senso contrario la considerazione che la Conferenza unificata individua le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla sola controgaranzia, in ragione delle caratteristiche dei sistemi regionali di garanzia a favore delle PMI. Se è vero che tali caratteristiche orientano, in base alla legge, la scelta della Conferenza unificata, esse non giustificano tuttavia in alcun modo l'ulteriore restrizione dell'attività di controgaranzia del fondo ai soli confidi aventi sede operativa nella regione.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché con il principio *ex* art. 120, primo comma, Cost., a tenore del quale la Regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (*ex plurimis*, sentenze n. 391 del 2008 e n. 207 del 2001).

Da tali principi consegue «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

Inoltre, norme che impongono barriere “protezionistiche” di natura territoriale si traducono altresì in una limitazione della libertà di iniziativa economica, violando anche il principio di cui all'art. 41 Cost. (sentenze n. 124 del 2010, n. 391 del 2008 e n. 64 del 2007).

Questa Corte ha poi avuto modo di affermare che norme introduttive di barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza tra imprenditori, violano l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in tema di diritto di stabilimento *ex* art. 49 TFUE e di tutela della concorrenza (sentenza n. 340 del 2010). Il principio è stato ribadito con specifico riguardo a disposizioni regionali che, prevedendo requisiti territoriali per l'iscrizione di imprenditori in ruoli tenuti da enti pubblici, favorivano «[i] richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (id est di non discriminazione: sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010)» (sentenza n. 264 del 2013).

2.3. – Va dunque dichiarata l'illegittimità dell'art. 83, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, limitatamente alle parole «aventi sede operativa in Veneto».

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., rimane assorbita.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, limitatamente alle parole «aventi sede operativa in Veneto».

3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

3.5. Agevolazioni e incentivi

SENTENZA N. 12/1987 (PRES. LA PERGOLA; REL. GRECO)

Sgravi contributivi – Imprese industriali e artigiane operanti nel Mezzogiorno – Aziende a ciclo stagionale – Applicazione del beneficio indipendentemente dalla realizzazione di un effettivo incremento occupazionale

Legge 25 ottobre 1968 n. 1089 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, recante provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravio di oneri sociali per favorire nuovi investimenti nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato e nuove norme sui territori depressi del centro-nord, sulla ricerca scientifica e tecnologica e sulle ferrovie dello Stato), art. 18; legge 4 agosto 1971 n. 589 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 luglio 1971, n. 429, concernente proroga ed aumento dello sgravio degli oneri sociali per le imprese industriali ed artigiane nel Mezzogiorno), art. 1

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 441/1988 (PRES. SAJA; RED. CORASANITI)

Industria e commercio – Norme della Regione Umbria – Industria turistica – Aziende ricettive, pararicettive e di ristorazione – Agevolazioni per i crediti di mero esercizio

Legge della Regione Umbria approvata il 9 dicembre 1976 e riapprovata il 20 gennaio 1977 (Provvidenze a favore dell'industria ricettiva, pararicettiva e della ristorazione)

Costituzione, art. 117 (credito e agevolazioni creditizie)

Industria e commercio – Norme della Regione Campania – Imprese artigiane – Agevolazioni per i crediti di mero esercizio

Legge della Regione Campania approvata il 26 luglio 1978 e riapprovata il 25 settembre 1978, (Legge regionale 19 novembre 1973, n. 22 – Provvidenze a favore delle cooperative artigiane di garanzia – Modifiche), art. 4

Costituzione, art. 117 (credito e agevolazioni creditizie)

SENTENZA N. 261/1991 (PRES. E. GALLO; RED. GRECO)

Agevolazioni fiscali per l'industrializzazione del Mezzogiorno – Sgravi dei contributi da corrispondere all'I.N.P.S. – Imprese industriali relativamente al personale dipendente le cui retribuzioni non siano assoggettate a contribuzione contro la disoccupazione involontaria – Esclusione del beneficio

Decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918 (Provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravi di oneri sociali, per favorire nuovi investimenti in settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato), convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089, art. 18, secondo comma

Costituzione, art. 3

SENTENZA N. 109/1993 (PRES. BORZELLINO; RED. BALDASSARRE)

Impresa e imprenditore – Azioni positive per l'imprenditoria femminile – Disciplina statale – Agevolazioni finanziarie ad imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile – Concessione con decreto del Ministro dell'industria – Adeguati strumenti di cooperazione con Regioni e Province autonome allorché le imprese beneficiarie operino in settori di loro competenza – Mancata previsione

Legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), art. 6, comma 2
Costituzione, art. 118 (leale collaborazione)

SENTENZA N. 190/2014 (PRES. CASSESE; RED. CARTABIA)

Impresa e imprenditore – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Concessione di contributi ad emittenti e portali informativi *on line* – Requisito della sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio della Provincia

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), art. 20, comma 2

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49

SENTENZA N. 242/2017 (PRES. GROSSI; RED. CAROSI)

Agevolazioni tributarie – Esenzione dei finanziamenti a medio e lungo termine dalle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative – Limitazione, secondo il diritto vivente, alle sole operazioni compiute dalle banche – Conseguente inapplicabilità a quelle poste in essere dagli intermediari finanziari

Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie) – nella versione in vigore anteriormente alle modifiche apportate dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», art. 15, primo comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 41

Considerato in diritto

[*omissis*]

8. – Il Pretore di Lecce dubita della legittimità costituzionale degli artt. 18 legge 25 ottobre 1968 n. 1089 e 1 della legge 4 agosto 1971 n. 589 nella parte in cui non hanno previsto un criterio obiettivo da adottare ai fini di un retto calcolo degli sgravi contributivi da concedere alle ditte che operano a ciclo stagionale per disparità di trattamento con le aziende che operano a ciclo continuo (art. 3 Cost.).

Dalla considerazione che il fine primario della norma è quello di incentivare l'economia meridionale e soprattutto l'occupazione, prendendo come punto di riferimento una data certa in modo che l'operatore abbia un criterio generale e ben determinato al quale attenersi, il giudice *a quo* fa derivare l'impossibilità di una sottodistinzione tra imprese ad attività continua ed imprese ad attività ciclica.

Osserva, poi, che il riferimento alla data del 30 settembre 1968 per le aziende operanti nel Mezzogiorno comporta una evidente disparità di trattamento tra quelle lavoranti a regime continuo ed occupanti gran parte delle maestranze a quella data (così come in altro giorno dell'anno) e quelle in genere ed in specie del tabacco che, lavoranti a regime saltuario e stagionale, a quella data si sono trovate in periodo di totale sosta, sicché, riassumendo, dopo tale data, periodicamente, gli stessi operai che avevano lavorato nel periodo precedente e che avevano licenziato senza incremento di mano d'opera hanno locupletato una grande massa di contributi a scapito di altre ditte a lavorazione continua le quali hanno fatto grandi sforzi per mantenere il numero dei lavoratori occupati. Lo stesso giudice *a quo* rileva anche una disparità di trattamento tra aziende a ciclo stagionale ma operanti in periodi diversi in quanto può avvenire che un'azienda abbia il pieno dei lavoratori proprio il 30 settembre 1968 ed il vuoto in un'altra data e, quindi, versa nella impossibilità di usufruire degli sgravi.

Egualemente ciò si verifica per la legge n. 589/71 che, ai fini dell'ulteriore sgravio cd. supplementare, fissa la data del 1° gennaio 1971.

Si richiama, infine, la sentenza di questa Corte n. 185/76 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma che aveva sancito un'irrazionale discriminazione di trattamento solo in dipendenza di una circostanza di mero fatto.

9. – La questione è fondata.

È indubbio che la norma denunciata, prevedendo sgravi supplementari a favore di aziende che abbiano aumentato il numero dei lavoratori occupati o abbiano assunto nuovi lavoratori, ha lo scopo di favorire l'incremento dell'occupazione agevolando l'insediamento nel Mezzogiorno di nuove iniziative industriali o il potenziamento di quelle già esistenti di guisa che risulti accelerato lo sviluppo economico dell'area meridionale in conformità degli obiettivi

prioritari del più generale piano di sviluppo economico del Paese. Ai fini dell'accertamento dell'incremento occupazionale, il legislatore ha fatto riferimento ad un dato temporale che, peraltro, è collegato al momento della emanazione della normativa. Esso ha, quindi, una propria valenza logica e non è irrazionale. Deve, quindi, escludersi che il legislatore, esercitando la discrezionalità che gli compete, abbia commesso arbitrio.

È evidente la necessità della fissazione di uno spartiacque rispetto al quale si sarebbe potuto valutare un prima e un poi, per verificare il conseguimento della finalità della legge, cioè l'incremento occupazionale.

In primo luogo, in via generale, va dato atto della formazione di un indirizzo giurisprudenziale anche della Cassazione, secondo cui lo sgravio supplementare è concesso in relazione al solo personale assunto posteriormente alle date indicate (30 settembre 1968 e 1° gennaio 1971) e risultante, nel complesso, superiore al numero complessivo dei lavoratori occupati dall'azienda nei territori del Mezzogiorno alla data medesima ancorché lavoratori ad orario ridotto o sospesi.

Ed inoltre, per la concessione del beneficio, la norma ha preso a base la situazione occupazionale esistente al 30 agosto 1968 ed al 1° gennaio 1971, senza tener conto del fatto che le aziende che abbiano effettuato assunzioni di lavoratori siano state fino allora inattive o si siano costituite *ex novo* e disponendo, comunque, che nel numero dei lavoratori da considerare non si conteggino i lavoratori licenziati dopo la stessa data.

Alle suindicate date l'azienda deve anzitutto essere esistente, deve poi avere incrementato la produzione effettuando nuovi investimenti ed assumendo nuove maestranze, creando così una maggiore occupazione.

Sicché, la fiscalizzazione cd. supplementare opera solo a favore dell'occupazione cd. addizionale.

Secondo lo stesso indirizzo giurisprudenziale, le date suindicate devono rimanere ferme. Lo sgravio dei contributi va anche applicato alle aziende riattivate, per le quali si considera la differenza tra il numero di dipendenti occupati al momento dell'ultima cessazione o della sospensione dell'attività in epoca anteriore al 30 settembre 1968 o al 1° gennaio 1971 ed il numero (maggiore) degli occupati a date posteriori alle suddette (30 settembre 1968 e 1° gennaio 1971).

In altri termini, la determinazione del numero dei lavoratori occupati va operata in via di rapporto tra il numero dei dipendenti occupati nell'ultimo periodo di attività anteriore al 30 settembre 1968 e 1° gennaio 1971 e quello dei dipendenti assunti successivamente; e quest'ultimo numero deve essere maggiore del primo. E ciò in conformità dello scopo della legge. Successivamente, l'art. 14 della legge n. 183/76 ha addirittura previsto lo sgravio totale dei contributi a carico dei datori di lavoro per i lavoratori nuovi assunti ed effettivamente occupati dal 1° luglio 1976 al 31 dicembre 1980.

È di tutta evidenza, quindi, che si richieda soprattutto l'attuazione di un

incremento effettivo del numero dei lavoratori, il che non può ritenersi per le aziende che a quelle date abbiano sempre lo stesso numero di lavoratori compreso quelli assunti al posto dei licenziati. Per quanto riguarda, però, le aziende a ciclo stagionale, cui appartengono le aziende manifatturiere di tabacco, si è formato un indirizzo giurisprudenziale, di recente anche della Corte di cassazione, secondo cui le dette aziende beneficiano dello sgravio contributivo anche se esse, nel nuovo ciclo stagionale, riassumono lo stesso numero di lavoratori nella mera presunzione che esse avrebbero avuto bisogno di un minor numero di lavoratori; cioè, in altri termini, allorché non si possa escludere che, se non godessero del beneficio, assumerebbero mano d'opera in minore quantità nei cicli produttivi successivi. La Corte ritiene che la norma, intesa secondo il detto indirizzo giurisprudenziale, importi violazione del precetto costituzionale al quale il giudice *a quo* fa riferimento (art. 3 Cost.). Invero, esso importa una inammissibile disparità di trattamento tra le aziende industriali ad attività continua le quali, alle date fissate dal legislatore (30 settembre 1968 e 1° gennaio 1971), per beneficiare dello sgravio contributivo, devono attuare un effettivo e concreto aumento del numero dei lavoratori, rispetto a quello occupato in precedenza, mentre le aziende industriali a ciclo stagionale beneficiano dello sgravio contributivo anche se, nel nuovo ciclo di produzione, occupano lo stesso numero di lavoratori di quello del precedente ciclo, reputandosi per esse, come incremento occupazionale, il mantenimento dello stesso numero di lavoratori del precedente ciclo in una ipotetica e meramente supposta situazione di necessità di un numero minore di lavoratori.

Invece, una completa parità di trattamento deve sussistere tra le aziende industriali di vario tipo non avendo il legislatore, ai fini che interessano, distinto aziende a ciclo continuo da aziende a ciclo stagionale. Ed ha solo voluto incentivare la realizzazione di un incremento occupazionale concedendo il beneficio dello sgravio contributivo a quelle aziende che effettuano un concreto ed effettivo aumento di mano d'opera in una determinata epoca.

Una interpretazione che ha portato ad aumentare il numero dei beneficiari dello sgravio e, per giunta, anche senza un effettivo incremento occupazionale di mano d'opera e che non è consentita perché viola la lettera e la *ratio* della norma e, peraltro, risulta affetta anche da palese illogicità.

Tanto più che trattasi di una legge di indubbio carattere eccezionale che prevede un onere anche rilevante a carico del bilancio dello Stato che si è obbligato a ripianare il bilancio dell'I.N.P.S. tenendolo indenne dalla perdita economica che subisce per effetto della prevista diminuzione delle entrate conseguenti al disposto sgravio dei contributi.

Nulla rileva di contro che alcune aziende stagionali eventualmente non possono beneficiare dello sgravio contributivo per non avere aumentato in concreto ed effettivamente la mano d'opera occupata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale degli artt. 18 legge 25 ottobre 1968 n. 1089 e 1 legge 4 agosto 1971 n. 589 nella parte in cui consentono l'applicabilità degli sgravi contributivi ivi previsti anche alle aziende che, operando a ciclo stagionale, nel nuovo ciclo produttivo non abbiano effettivamente aumentato il numero dei lavoratori rispetto a quelli occupati nel ciclo precedente;

b) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1987.

* * *

Sentenza n. 441/1988 (Pres. Saja; Red. Corasaniti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questione di legittimità costituzionale in via principale della legge della Regione Umbria approvata il 9 dicembre 1976 e riapprovata il 20 gennaio 1977, recante “Provvidenze a favore dell’industria ricettiva, pararicettiva e della ristorazione”, assumendo violati gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La legge regionale invaderebbe le competenze dello Stato in materia di credito, prevedendo agevolazioni per l’industria turistica senza far salve le competenze statali in ordine alla determinazione dei tassi di interesse che gli istituti mutuanti debbono praticare.

Violerebbe, poi, i principi della legislazione statale in materia di credito agevolato per l’industria turistica, prevedendo facilitazioni non finalizzate alla realizzazione di nuove iniziative ma solo per l’ordinaria gestione di quelle in atto.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone poi questione di legittimità costituzionale in via principale nei confronti dell’art. 4 della legge della Regione Campania approvata il 26 luglio 1978 e riapprovata il 25 settembre 1978, recante “Legge regionale 19 novembre 1973, n. 22 – Provvidenze a favore delle cooperative artigiane di garanzia – Modifiche”, per violazione del principio della legislazione statale e, dunque, mediamente dell’art. 117 Cost., secondo cui le incentivazioni creditizie a favore delle imprese artigiane debbono essere finalizzate ad uno sviluppo produttivo e non possono invece concernere le operazioni di mero esercizio.

In entrambi i giudizi si sono costituite le Regioni. La Regione Umbria sottolinea il carattere limitato dell’intervento previsto dalla legge impugnata, da

cui esulerebbe la determinazione del tasso di interesse dell'operazione creditizia complessiva; nega poi si possa desumere un principio contrario alle agevolazioni del credito di esercizio dalla semplice mancanza nella legislazione statale di incentivazioni di questo tipo. Il ricorso dello Stato, inoltre, risulterebbe espressione di un indirizzo irragionevolmente difforme da quello seguito fino ad ora, non essendo state impugnate leggi di contenuto simile di altre Regioni e della medesima Regione Umbria.

La Regione Campania, rilevata l'ampiezza delle competenze regionali in materia di accesso al credito, ai sensi dell'art. 109 del d.P.R. n. 616 del 1977, contesta che possano desumersi argomenti, in relazione alle agevolazioni creditizie in favore delle imprese artigiane e cooperative, dalla normativa statale concernente le piccole e medie imprese.

3. – Deve essere esclusa, innanzi tutto, la violazione delle competenze statali in ordine alla determinazione del tasso di interesse praticato dagli istituti di credito ad opera della legge della Regione Umbria impugnata. Questa legge non contiene alcuna norma in proposito; prevede – è vero – convenzioni fra Regione ed istituti di credito per la determinazione di modalità dell'operazione creditizia, ma lo stesso modello “convenzionale” prescelto esclude che le banche possano essere vincolate alle decisioni dell'amministrazione regionale. Le modalità dell'operazione creditizia “negoziabili” saranno allora solo quelle che non risultano riservate alla determinazione dei competenti organi statali.

4. – La legislazione statale in tema di agevolazioni creditizie prevede solo interventi per favorire nuovi investimenti e/o l'ammodernamento tecnologico e non per la semplice gestione degli impianti in opera; ciò è vero non solo con riferimento alle piccole, medie e grandi imprese (cfr. art. 3, legge 12 agosto 1977, n. 675; artt. 1 e 14, legge 17 febbraio 1982, n. 46; art. 9 e segg., legge primo marzo 1986, n. 64, sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno; art. 1, legge 19 dicembre 1983, n. 696; art. 1 decreto-legge primo aprile 1987, n. 128, etc.) e per il commercio (cfr. art. 2, legge 10 ottobre 1975, n. 517) ma anche in tema di credito artigiano (cfr. artt. 35 ss., legge 25 luglio 1952, n. 949; art. 1, legge 7 agosto 1971, n. 685; art. 2, legge 10 ottobre 1975, n. 524; art. 1, n. 3, decreto-legge 30 aprile 1976, n. 156, convertito in legge n. 350 del 1976; art. 14, legge 17 febbraio 1982, n. 46; art. 30, legge 7 agosto 1982, n. 526, etc.), di credito a cooperative (art. 4, legge 27 febbraio 1985, n. 49) e di credito ad imprese che operano nel settore del turismo (artt. 13, ss., legge 17 maggio 1983, n. 217).

Avuto riguardo alle necessarie ragioni di pubblico interesse che debbono giustificare l'impiego del pubblico denaro, può, dunque, desumersi da tale normativa un principio che esclude facilitazioni, a carico delle finanze pubbliche, per crediti di mero esercizio.

Questo principio generale è derogato solo per il credito agricolo (art. 1, lettera d, legge primo luglio 1977, n. 403), stanti le note difficoltà che attraversa il settore, e per interventi giustificati da motivi congiunturali, quando la stessa

base produttiva può essere minacciata (cfr., ad es., le agevolazioni in deroga alla normativa vigente previste dall'art. 34, comma secondo, della legge 24 aprile 1980, n. 146).

La legge della Regione Umbria e l'art. 4 della legge della Regione Campania impugnate prevedono facilitazioni per il credito di mero esercizio, rispettivamente, in favore delle aziende ricettive, pararicettive e della ristorazione ed in favore delle aziende artigiane senza alcun collegamento con specifiche ragioni congiunturali. Ciò è palese per la legge della Regione Campania, che rifinanzia e modifica in via permanente precedente normativa della medesima Regione. Neppure la legge della Regione Umbria, peraltro, evidenzia, nei criteri di concessione delle "provvidenze" (art. 5) e negli elementi che debbono essere indicati nella relazione tecnico-finanziaria da allegare alle domande (art. 4, lettera *b*), un riferimento a situazioni di crisi dovute a circostanze o cause specifiche e temporanee. La legge della Regione Umbria e l'art. 4 della legge della Regione Campania impugnati, dunque, poiché si discostano dai principi della legislazione statale nella materia, debbono esser dichiarati costituzionalmente illegittimi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria approvata il 9 dicembre 1976 e riapprovata il 20 gennaio 1977, recante "Provvidenze a favore dell'industria ricettiva, pararicettiva e della ristorazione";

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Campania approvata il 26 luglio 1978 e riapprovata il 25 settembre 1978, recante "Legge regionale 19 novembre 1973, n. 22 – Provvidenze a favore delle cooperative artigiane di garanzia – Modifiche".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1988.

* * *

Sentenza n. 261/1991 (Pres. E. Gallo; Red. Greco)

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a verificare se l'art. 18, secondo comma, della legge 25 ottobre 1968, n. 1089, di conversione del decreto-legge 20 agosto 1968, n. 918, nella parte in cui esclude dal beneficio degli sgravi contributivi le imprese industriali operanti nel Mezzogiorno d'Italia, relativamente al personale dipendente, le cui retribuzioni non siano soggette a contribuzione contro la disoccupazione involontaria, per essere i rispettivi posti di lavoro presidiati dalla garanzia di stabilità, irrazionalmente discrimini dette imprese rispetto a quelle

che fruiscono dello sgravio avendo alle proprie dipendenze personale nei cui confronti non opera detta garanzia e, comunque, rispetto alle cooperative di servizi, produzione e lavoro, alle quali il beneficio stesso è stato esteso dall'art. 3, quarto comma, della legge 29 febbraio 1988, n. 48, in riferimento alle persone dei soci, sebbene i compensi di questi (partecipazione agli utili) non siano assoggettabili a contribuzione contro la disoccupazione involontaria.

[*omissis*]

4. – Nel merito la questione è fondata.

Già questa Corte (sent. n. 12 del 1987), prendendo in esame la normativa dettata in materia, ha messo in rilievo le finalità che l'hanno determinata. E le ha indicate sia in quella, più generica, di incentivare e di accelerare lo sviluppo economico del Mezzogiorno e di favorire le zone economicamente depresse, sia nelle altre, più specifiche, di mantenervi e di incrementarvi la occupazione, di agevolarvi la installazione di nuovi insediamenti industriali, di potenziarvi quelli già esistenti, di sostenere le attività commerciali e turistico-alberghiere che vi si svolgono.

Ai suddetti scopi sono state predisposte varie misure, tra cui lo sgravio dei contributi INPS, la fiscalizzazione di alcuni oneri sociali (contributi per le assicurazioni minori), la concessione di mutui a tasso agevolato e di contributi a fondo perduto.

Tutte queste misure hanno lo scopo di ridurre il costo del lavoro sicché, tra l'altro, il risparmio possa destinarsi ad incrementi occupazionali.

Questa politica è conforme al trattato C.E.E. (art. 92, legge 14 ottobre 1957, n. 1203).

4.1 – Esaminando più specificamente la suddetta normativa, si è osservato (sent. n. 12 del 1987) che il primo comma dell'art. 18 del decreto-legge n. 918 del 1968, convertito con modificazioni, in legge n. 1089 del 1968, ora di nuovo impugnato per altri profili, individua le aziende ammesse a beneficiare dello sgravio contributivo, il periodo di tempo cui esso si riferisce, l'oggetto dello sgravio determinato nel complesso dei contributi da corrispondersi all'I.N.P.S.

Si è rilevato che vi era contenuto il diminuendo della sottrazione da compiersi.

Il secondo comma fissa la misura dello sgravio prendendo in considerazione le retribuzioni assoggettate a contribuzione per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria al netto dei compensi per lavoro straordinario.

Esso indica il sottraendo.

Si nota che, specie per la mancata considerazione del compenso per lavoro straordinario, il contributo suddetto è di gran lunga inferiore alla retribuzione corrisposta sulla quale si pagano gli altri contributi assicurativi obbligatori (invalidità, vecchiaia, superstiti). Si tiene, quindi, conto di una retribuzione in massima parte non soggetta a contributi contro la disoccupazione involontaria.

Il terzo comma prevede la concessione di uno sgravio aggiuntivo per le

aziende che assumevano personale dopo il 30 settembre 1968 e risultante superiore al numero complessivo dei lavoratori occupati nell'azienda.

L'ottavo comma dello stesso articolo autorizza i datori di lavoro a dedurre l'importo degli sgravi dal complesso delle somme dovute all'INPS per tutti i contributi.

Sono anche previste, a carico di coloro che violano la legge, sanzioni pecuniarie da versarsi al Fondo della gestione assicurativa contro la disoccupazione.

L'art. 19, poi, dispone che l'importo dello sgravio concesso è a carico della suddetta gestione.

Successivamente, con l'art. 14 della legge n. 183 del 1976, nell'intento di allargare l'ambito di applicazione del beneficio dello sgravio contributivo, si è fatto invece riferimento alla gestione per il fondo pensioni e non più a quello della disoccupazione. Tutte le ipotesi di sgravio sono state raggruppate nell'art. 59 del testo unico approvato con d.P.R. n. 218 del 1978 così come previste nelle varie leggi, senza nessun nuovo riferimento al dato assicurativo specifico (assicurazione contro la disoccupazione).

L'art. 3 della legge n. 502 del 1978 ha esteso, poi, il beneficio di cui trattasi anche alle aziende alberghiere, ai pubblici esercizi, alle aziende di somministrazione di alimenti e bevande, le quali appartengono al settore commercio e che, quindi, pagano un contributo per l'assicurazione contro la disoccupazione molto più modesto che le aziende industriali.

Con l'art. 1, comma sei-*bis*, del decreto-legge n. 277 del 1984, convertito, con modificazioni, in legge n. 219 del 1984, lo sgravio è stato concesso, senza alcuna specifica limitazione, alle imprese di navigazione per i marittimi componenti l'equipaggio di navi iscritte nei compartimenti ubicati nel territorio del Mezzogiorno; e, con l'art. 35 della legge 14 giugno 1989, n. 234, a decorrere dal periodo di paga in corso alla data del 19 settembre 1988, anche per gli equipaggi delle navi trasferite, nel periodo 1° settembre 1983-31 ottobre 1988, da compartimenti marittimi ubicati nel centro-nord a compartimenti ubicati nel territorio del Mezzogiorno.

Infine, con l'art. 3, n. 4, del decreto-legge n. 536 del 1987, convertito in legge n. 48 del 1988, con decorrenza 1° gennaio 1988, il detto beneficio è stato esteso a favore dei soci di cooperative di servizi, di produzione e lavoro che operano nel Mezzogiorno.

Si nota che le cooperative per i propri soci non pagano contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, onde l'I.N.P.S. (circolari n. 103 del 13 maggio 1988 e n. 192/RCV del 3 agosto 1990) ha chiarito che, ai fini della determinazione dell'entità dello sgravio, vengono prese in considerazione retribuzioni convenzionali, stabilite dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle Confederazioni maggiormente rappresentative in settori economici similari.

5. – Dall'effettuato *excursus* legislativo si evince, chiaramente ed inequivo-

cabilmente, che la contribuzione contro la disoccupazione involontaria è stata in un primo tempo assunta dal legislatore come un dato meramente contabile-gestionale fino a che in tale gestione assicurativa è rientrata la materia regolamentata, che successivamente è stata trasferita nella gestione dell'assicurazione ordinaria contro la invalidità, vecchiaia e superstiti.

Pertanto, è da escludersi che il riferimento all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria possa costituire un criterio di scelta delle aziende ammesse allo sgravio contributivo.

6. – Alla realizzazione delle finalità che hanno determinato le leggi innanzi citate, sono state impegnate tutte le aziende (art. 18, primo comma, cit.) senza che possa fondatamente affermarsi che sia stata voluta dal legislatore la distinzione tra quelle che hanno o assumono lavoratori a rapporto stabile e quelle che invece hanno o assumono lavoratori a rapporto non stabile. Non è nemmeno conforme a logica che si siano volute agevolare ancora di più le aziende che hanno già il vantaggio di licenziare i propri dipendenti, concedendo loro anche l'altro vantaggio di uno sgravio contributivo notevolmente superiore alla misura della contribuzione obbligatoria corrisposta contro la disoccupazione involontaria.

Una limitazione del beneficio ai rapporti di lavoro non stabili porterebbe facilmente gli imprenditori a stipulare contratti di tale tipo con grave conseguenza sull'economia aziendale e riflessi negativi sull'economia nazionale, in quanto pregiudicherebbe gli interessi socio-economici sottesi alla disciplina legislativa; cagionerebbe disordine, introducendo nell'azienda, per periodi di tempo che possono essere anche brevi, sempre manodopera nuova; darebbe luogo ad un frequente contenzioso, tale da turbare il normale corso del lavoro; inciderebbe sui costi; impedirebbe uno sviluppo ordinato della organizzazione aziendale, mettendo in pericolo la pace aziendale che è condizione indispensabile perché l'imprenditore possa dedicare proficuamente le proprie energie al potenziamento dell'azienda ed all'incremento ed all'aumento della produttività.

7. – Del resto, la rilevanza che viene data alla distinzione netta tra rapporto di lavoro stabile e rapporto di lavoro non stabile non trova un riscontro effettuale nella realtà socio-economica del momento. La distinzione non è ormai più attuale. Infatti, per effetto delle leggi limitative del licenziamento e soprattutto dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970), il rapporto privato di lavoro subordinato gode ormai di una stabilità reale poiché è prevista la reintegrazione nel posto di lavoro del lavoratore, allorché il licenziamento sia stato dichiarato nullo o inefficace e, comunque, non sia risultato sorretto da giusta causa o giustificato motivo. Sono, inoltre, apprestate garanzie per i procedimenti disciplinari.

Di recente, la legge n. 108 del 1990 ha assicurato stabilità anche ai lavoratori delle piccole imprese.

Per i rapporti di impiego dei dipendenti pubblici è certamente assicurata la

stabilità, mentre è diffusa la stipulazione di contratti collettivi di lavoro (legge-quadro sul pubblico impiego, n. 93 del 1983).

Per quanto riguarda specificamente i rapporti di lavoro dei dipendenti delle aziende esercenti in concessione servizi di trasporto, il regio decreto n. 148 del 1931 che li disciplina, prevede (artt. 26, 27, 28 e 29, 37, 42, 43, 45 e 47) numerosissime ipotesi di sospensione e di cessazione dal rapporto, esoneri e licenziamenti degli agenti, anche di ruolo, sia pure con garanzie procedurali che possono risultare persino meno intense di quelle di cui gode il lavoratore privato.

Va anche considerata la tendenza, che si fa sempre più pressante, alla privatizzazione di tutti i rapporti di lavoro e di impiego di enti pubblici economici e non.

La legge n. 210 del 1985 ha operato la riforma dell'Ente Ferrovie dello Stato ed il rapporto di lavoro del personale si è trasformato in rapporto di diritto privato.

I lavoratori dei settori affini, tra cui quello in esame, premono per avere la stessa disciplina dei loro rapporti di lavoro.

Questa Corte (sent. n. 500 del 1988) ha sollecitato il legislatore perché effettui la richiesta armonizzazione e renda la disciplina più moderna, simile a quella dei rapporti di lavoro dei ferrovieri, che è stata considerata una conquista sociale a garanzia di una più intensa tutela delle aspettative e dei diritti dei lavoratori interessati.

Pertanto, va riconosciuta la fondatezza della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riunisce i giudizi, *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918 (Provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravi di oneri sociali, per favorire nuovi investimenti in settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato), convertito, con modificazioni, in legge 25 ottobre 1968, n. 1089, nella parte in cui esclude dal beneficio degli sgravi contributivi le imprese industriali operanti nel Mezzogiorno d'Italia, relativamente al personale dipendente le cui retribuzioni non siano assoggettate a contribuzione contro la disoccupazione involontaria, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 23 maggio 1991.

* * *

Sentenza n. 109/1993 (Pres. Borzellino; Red. Baldassarre)*Considerato in diritto*

1. – Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Corte, le quali investono varie disposizioni contenute nella legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), sono state sollevate da due distinti ricorsi regolarmente notificati e depositati dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Lombardia.

Con il primo dei menzionati ricorsi la Provincia ricorrente contesta la legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6 e 8 della legge n. 215 del 1992, ritenendo che le disposizioni ivi contenute si pongano in contrasto con:

a) le competenze di tipo esclusivo attribuite alla stessa Provincia dall'art. 8, nn. 9 (artigianato), 18 (comunicazioni e trasporti d'interesse provinciale), 20 (turismo e industria alberghiera), 21 (agricoltura e foreste) e 29 (addestramento e formazione professionale) dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione;

b) le competenze di tipo concorrente assicurate alla Provincia medesima dall'art. 9, nn. 3 (commercio), 7 (esercizi pubblici) e 8 (incremento della produzione industriale) del citato Statuto speciale e relative norme di attuazione;

c) le competenze di natura amministrativa attribuite alla ricorrente sulle materie indicate nelle lettere precedenti in virtù dell'art. 16 del ricordato Statuto speciale;

d) la speciale attribuzione assegnata alla Provincia dall'art. 15 del citato Statuto speciale in ordine alle quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato per l'attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari a favore dell'incremento delle attività industriali.

Con il medesimo ricorso, la Provincia autonoma di Trento contesta altresì la legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 215 del 1992, deducendone il contrasto con la propria autonomia organizzativa e con il principio posto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in base al quale ogni legge che comporti nuove spese deve contestualmente prevedere i mezzi finanziari per farvi fronte.

Con il secondo ricorso la Regione Lombardia ha contestato la legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6 e 8 della legge n. 215 del 1992, deducendo la violazione degli artt. 117 e 118 (competenze legislative e amministrative in materia di turismo e industria alberghiera, trasporti d'interesse regionale, istruzione artigiana e professionale, agricoltura e foreste, artigianato) e dell'art. 119 (autonomia finanziaria). Anche la Regione Lombardia contesta la legittimità costituzionale dell'art. 12, deducendo la violazione della propria autonomia organizzativa e dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in connessione

con l'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e l'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158.

[*omissis*]

2. – Una prima censura riguarda gli artt. 2, 4 e 8 della legge n. 215 del 1992, i quali determinano, rispettivamente, i soggetti che possono accedere ai benefici disposti dalla predetta legge (art. 2) e le agevolazioni previste al fine di incentivare la promozione di nuove imprenditorialità femminili e di permettere l'acquisizione di servizi reali da parte dei soggetti precedentemente indicati (artt. 4 e 8). Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni contenute nei predetti articoli sembrano contrastare con le norme costituzionali ricordate nel precedente punto della motivazione, dal momento che individuerrebbero le agevolazioni finanziarie e i relativi possibili beneficiari in relazione ad attività economiche e imprenditoriali svolgentisi in ambiti (agricoltura, turismo, etc.) affidati alle competenze delle province autonome e delle regioni.

Le questioni non sono fondate.

Al fine di decidere i dubbi di costituzionalità sollevati nei confronti degli artt. 2, 4 e 8 della legge impugnata, occorre prima precisare in cosa consistono le "azioni positive" a favore delle donne nel campo imprenditoriale.

2.1. – Ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 215 del 1992, le disposizioni contenute nell'atto contestato perseguono le seguenti finalità:

a) favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa;

b) promuovere la formazione imprenditoriale e qualificare la professionalità delle donne imprenditrici;

c) agevolare l'accesso al credito per le imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile;

d) favorire la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne;

e) promuovere la presenza delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi.

In vista della realizzazione di tali fini, l'impugnato art. 2 individua, quali soggetti che possono accedere ai benefici indicati in altre disposizioni della stessa legge, le società cooperative e di persone costituite in misura non inferiore al sessanta per cento da donne, le società di capitali le cui quote di partecipazione appartengano in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne, le imprese individuali gestite da donne operanti nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi (lettera *a*). Lo stesso articolo, alla lettera *b*), aggiunge che ai medesimi benefici possono accedere le imprese o i loro consorzi, le associazioni, gli enti, le società di promozione imprenditoriale, anche a capitale misto pubblico e privato, i centri di forma-

zione imprenditoriale o eroganti servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale riservati, per una quota non inferiore al settanta per cento, a donne.

In relazione alle distinte categorie di soggetti indicati nelle due lettere dell'art. 2, l'art. 4 determina, poi, le agevolazioni di cui quei soggetti possono beneficiare. Le società e le imprese indicati nella lettera *a*), sempreché siano costituite dopo l'entrata in vigore della legge n. 215 del 1992, possono usufruire di contributi in conto capitale fino al cinquanta per cento delle spese per impianti e attrezzature sostenute per l'avvio dell'impresa ovvero per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio o dei servizi, nonché per i progetti aziendali connessi all'introduzione di qualificazione e di innovazione attinenti ai prodotti, alle tecnologie o all'organizzazione. Inoltre, gli stessi soggetti ora considerati possono beneficiare di contributi fino al trenta per cento delle spese sostenute per l'acquisizione di servizi destinati all'aumento della produttività, all'innovazione organizzativa, al trasferimento delle tecnologie, alla ricerca di nuovi mercati per il collocamento dei prodotti, all'acquisizione di nuove tecniche di produzione, di gestione e di commercializzazione, nonché per lo sviluppo di sistemi di qualità.

I soggetti indicati nell'art. 2, lettera *b*), possono usufruire, a norma dell'art. 4, terzo comma, di contributi fino al cinquanta per cento delle spese sostenute per le attività descritte dallo stesso art. 2.

Infine, l'art. 8 dispone che ai soggetti indicati nell'art. 2, lettera *a*), possono essere concessi finanziamenti agevolati, di importo non superiore a trecento milioni e di durata non superiore a cinque anni, ad un tasso di interesse pari al cinquanta per cento del tasso di riferimento in vigore per il settore cui appartiene l'impresa beneficiaria.

2.2. – Dalla descrizione ora compiuta si desume che le disposizioni impugnate prevedono incentivazioni finanziarie a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile ovvero a favore di istituzioni volte a promuovere l'imprenditorialità femminile, al chiaro scopo di agevolarne lo sviluppo, con riferimento ai momenti più importanti del ciclo produttivo, nei vari settori merceologici in cui operano. Si tratta, più precisamente, di interventi di carattere positivo diretti a colmare o, comunque, ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d'azienda.

In altri termini, le finalità perseguite dalle disposizioni impugnate sono svolgimento immediato del dovere fondamentale – che l'art. 3, secondo comma, della Costituzione assegna alla Repubblica – di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Le “azioni positive”, infatti, sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate – fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) – al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico.

Nel caso di specie, le “azioni positive” disciplinate dalle disposizioni impugnate sono dirette a superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale. A tal fine è prevista, in relazione a un settore di attività caratterizzato da una composizione personale che rivela un manifesto squilibrio a danno dei soggetti di sesso femminile, l'adozione di un trattamento di favore nei confronti di una categoria di persone, le donne, che, sulla base di una non irragionevole valutazione operata dal legislatore, hanno subito in passato discriminazioni di ordine sociale e culturale e, tuttora, sono soggette al pericolo di analoghe discriminazioni.

Trattandosi di misure dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità, le “azioni positive” comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, primo comma, della Costituzione. Ma tali differenziazioni, proprio perché presuppongono l'esistenza storica di discriminazioni attinenti al ruolo sociale di determinate categorie di persone e proprio perché sono dirette a superare discriminazioni afferenti a condizioni personali (sesso) in ragione della garanzia effettiva del valore costituzionale primario della “pari dignità sociale”, esigono che la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese. Infatti, se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le “azioni positive” si trasformino in fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna, sarebbe di tutta evidenza.

Ciò non toglie che nel programma di “azioni positive” previsto, in conformità alla precisa indicazione costituzionale che ne affida il compito alla “Repubblica”, siano coinvolti anche soggetti pubblici diversi dallo Stato (regioni e province autonome). Ma un coinvolgimento del genere, come la Corte non ha mai mancato di affermare (v., da ultimo, sent. n. 281 del 1992), è costituzionalmente possibile soltanto all'interno di un quadro diretto a garantire un'effettiva coerenza di obiettivi e di comportamenti.

2.3. – Sulla base delle suesposte motivazioni vanno rigettati i dubbi di

legittimità costituzionale sollevati dalle ricorrenti nei confronti degli artt. 2, 4 e 8 della legge n. 215 del 1992.

Analogamente a quanto si riscontra nella più recente legislazione sociale (sulla quale questa Corte si è già pronunciata: v. sentt. nn. 75, 202, 281 e 406 del 1992), le disposizioni impugnate pongono una disciplina positivamente differenziata in dipendenza di fattori direttamente attinenti a qualità soggettive delle categorie di persone considerate, e non già in ragione delle attività da esse svolte. Questo carattere della disciplina impugnata testimonia la portata generale della stessa, nel senso che contiene misure concernenti le imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile, senza riguardo ai particolari settori materiali nei quali queste operano. Tali settori, infatti, sono presi in considerazione dal legislatore unicamente al fine di specificare la natura imprenditoriale delle attività e non già a quello di privilegiare taluni settori materiali e di riservare ad essi soltanto il superamento delle discriminazioni che si intendono eliminare.

Quanto affermato non porta ad escludere che l'attuazione delle "azioni positive" a favore dell'imprenditoria femminile possa in concreto interferire con le politiche di incentivazione che le regioni o le province autonome promuovono nei settori materiali affidati alle loro competenze. Tale incidenza indiretta, secondo il costante orientamento di questa Corte (v., da ultimo, sentt. nn. 281, 366 e 406 del 1992), non può tuttavia costituire motivo di illegittimità costituzionale, ma esige, piuttosto, la previsione di adeguati strumenti di cooperazione fra lo Stato e le regioni (o le province autonome).

3. – Le considerazioni appena svolte conducono all'accoglimento parziale delle questioni di legittimità costituzionale che le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 6 della legge n. 215 del 1992.

Tale articolo, al primo comma, demanda a un decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro, la determinazione dei criteri e delle modalità per la presentazione delle domande e per la concessione delle agevolazioni previste dal già ricordato art. 4. Per questo aspetto le censure mosse dalle ricorrenti vanno rigettate, dal momento che l'attribuzione allo Stato del potere di stabilire programmi di "azioni positive" riguardo all'imprenditoria femminile fa consequenzialmente cadere la pretesa lesività dell'intervento di un decreto ministeriale diretto a fissare i criteri e le modalità per l'attuazione di quei programmi legislativi.

Al contrario, vanno parzialmente accolte le censure che le stesse ricorrenti muovono al secondo comma dell'art. 6, per il quale le agevolazioni sono concesse con decreto del Ministro dell'industria, di concerto con i Ministri competenti per i settori cui appartengono i soggetti beneficiari, ma senza alcuno strumento di cooperazione con le regioni o le province autonome, le cui materie di propria competenza siano interessate dal suddetto decreto.

Le censure delle ricorrenti vanno accolte su quest'ultimo punto, poiché l'esercizio del potere statale di concedere agevolazioni alle imprese a prevalente

partecipazione femminile o condotte da donne, giustificato dalla necessità di assicurare condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale in ordine all'attuazione di un valore costituzionale primario, come la realizzazione dell'eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel campo dell'imprenditoria, produce indubbie interferenze sullo svolgimento delle competenze regionali (o provinciali), allorché le agevolazioni da concedere riguardino imprese operanti in settori materiali sottoposti alla disciplina dei poteri regionali (o provinciali) medesimi. In relazione a tali interferenze, il principio costituzionale di leale cooperazione esige che la decisione statale di concessione delle predette agevolazioni sia preceduta da forme di raccordo con le regioni (o le province autonome) nel cui ambito di competenza ricadono le attività delle imprese destinatarie dei benefici previsti dalla legge n. 215 del 1992. Tale esigenza di cooperazione, che peraltro la disposizione impugnata soddisfa unicamente nei rapporti con gli altri ministeri (mediante il "concerto"), si impone tanto più nei rapporti con le regioni e le province autonome, dal momento che l'art. 12 della legge impugnata prevede che queste ultime concorrano – attraverso la predisposizione di propri programmi di "azioni positive" coerenti con quelli nazionali – al raggiungimento degli obiettivi di eguaglianza sostanziale perseguiti dalla legge stessa.

Per le ragioni ora esposte, quando la concessione delle agevolazioni da parte del Ministro dell'industria interferisce con competenze attribuite alle regioni a statuto ordinario e alle province autonome, il relativo potere non può essere esercitato senza che sia previsto un adeguato strumento di collaborazione tra Stato e regioni (o province autonome).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), nella parte in cui non prevede un meccanismo di cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome in relazione all'esercizio del potere del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile allorché queste ultime operino nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle regioni e delle province autonome;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

* * *

Sentenza n. 190/2014 (Pres. Cassese; Red. Cartabia)*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), per violazione degli artt. 117, primo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione.

Le misure impugnate riguardano l'erogazione di contributi alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale nonché la copertura dei relativi oneri.

2. – La prima questione ha ad oggetto l'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, nella parte in cui avvantaggia le emittenti e i portali informativi aventi sede legale nella Provincia di Bolzano, rispetto a quelli operanti nel medesimo territorio provinciale, ma aventi sede legale in altre parti del territorio italiano o in altri Stati membri dell'Unione europea, dato che questi ultimi non potrebbero beneficiare dei contributi disposti dalla Giunta provinciale, se non trasferendo la propria sede legale nella Provincia di Bolzano. Di conseguenza, tale misura risulterebbe discriminatoria e violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione al principio della libertà di stabilimento previsto dall'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La questione è fondata.

L'impugnato art. 20, comma 2, autorizza la Giunta provinciale a erogare contributi finanziari alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online, a determinate condizioni. Tra queste, si richiede che i beneficiari dei contributi abbiano sede legale e redazione principale nel territorio della Provincia di Bolzano. In tal modo, la previsione censurata dispone misure di favore per le società aventi sede legale nel territorio provinciale, a scapito di quelle radicate in altre zone del territorio nazionale o in altri Stati membri dell'Unione europea, in violazione della libertà di stabilimento garantita dai Trattati europei.

La libertà di stabilimento comprende, infatti, ai sensi degli artt. 49 e 54 del TFUE, il diritto di stabilimento secondario, vale a dire il diritto delle società, costituite a norma delle leggi di un qualsiasi Stato membro e che abbiano la loro sede sociale, l'amministrazione centrale o la sede principale nel territorio

dell'Unione, di svolgere la loro attività economica in un altro Stato membro mediante una controllata, una succursale o un'agenzia.

I principi dell'Unione appena richiamati esigono una parità di trattamento tra imprese, indipendentemente dalla ubicazione della loro sede legale e quindi vietano tanto le discriminazioni palesi, quanto le misure che ostacolino o scoraggino, direttamente o indirettamente, il pieno esercizio della libertà di stabilimento (Corte di giustizia, sentenze 30 novembre 1995, in causa C-55/94, Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, e 5 ottobre 2004, in causa C-442/02, CaixaBank France contro Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Secondo il principio del trattamento nazionale, ai soggetti che nello Stato membro si limitano ad aprire un centro di attività deve essere esteso il trattamento che la legislazione locale riserva ai soggetti che nel territorio nazionale hanno lo stabilimento principale. Ammettere che lo Stato membro, ovvero, nel caso in questione, la Provincia autonoma di Bolzano, possa riservare un trattamento diverso alle società che operano sul suo territorio attraverso una sede secondaria, per il solo fatto che la sede principale si trova altrove, svuoterebbe di contenuto il diritto di stabilimento secondario (*ex plurimis*: Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 1993, in causa C-330/91, The Queen contro Inland Revenue Commissioners, *ex parte* Commerzbank AG; sentenza 12 aprile 1994, in causa C-1/93, Halliburton Services BV contro Staatssecretaris van Financiën; sentenza 28 gennaio 1986, in causa C-270/83, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese).

La misura impugnata, dunque, nel subordinare la concessione dei contributi al requisito della sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, viola l'art. 49 del TFUE, in quanto dispone un trattamento discriminatorio a svantaggio delle società con sede legale fuori dalla Provincia di Bolzano, che esercitano il proprio diritto di stabilimento secondario tramite una succursale, filiale o agenzia.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), limitatamente alle parole «sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale»;

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

* * *

Sentenza n. 242/2017 (Pres. Grossi; Red. Carosi)

Considerato in diritto

1. – La Corte di cassazione, sezioni unite, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 (*recte*: primo comma) del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie) – nella versione applicabile *ratione temporis*, in vigore anteriormente alle modifiche apportate dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» – in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

La disposizione censurata esenta dalle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative le operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine effettuate da aziende e istituti di credito e da loro sezioni o gestioni.

Ad avviso delle sezioni unite, il regime tributario in questione non sarebbe applicabile agli intermediari finanziari, alla cui categoria appartiene il contribuente parte del giudizio principale. A tale conclusione le sezioni unite pervengono dirimendo il contrasto insorto in seno alla sezione tributaria della medesima Corte di cassazione tra due orientamenti. Quello prevalente esclude l'applicabilità del trattamento privilegiato agli intermediari finanziari, in quanto riservato esclusivamente alle «banche» a seguito dell'evoluzione della disciplina di settore, nonché in virtù del principio generale per cui le disposizioni eccezionali che riconoscano benefici fiscali in deroga al regime ordinario sarebbero di stretta interpretazione e insuscettibili di applicazione analogica. Il contrario orientamento, espresso in un'unica occasione, estende il trattamento di favore agli intermediari finanziari attraverso un'interpretazione logico-sistematica.

Pur escludendo di poter condividere la tesi ermeneutica minoritaria, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 15 del d.P.R. n. 601 del 1973, interpretato in senso restrittivo, violi gli artt. 3 e 41 Cost. Sebbene morfologicamente e funzionalmente non del tutto assimilabili alle banche – essendo abilitati solo alla raccolta del «risparmio di rischio» e non anche di quello «a vista» o «rimbor-sabile» – gli intermediari finanziari, con riguardo all'attività considerata dalla norma censurata, agirebbero con le medesime modalità e nello stesso mercato degli operatori bancari. Con la conseguenza che il diverso trattamento normativo provocherebbe un effetto distorsivo sulla concorrenza per il vantaggio

derivante alle banche dal minor costo del prodotto offerto. Ciò non in ragione della specificità imprenditoriale ma per una scelta fiscale, che non troverebbe giustificazione nelle differenze inerenti alla costituzione della provvista che alimenta l'attività creditizia. Di qui la violazione della libertà di concorrenza, riconducibile alla libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost., e dell'art. 3 Cost.

È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata manifestamente infondata. Ad avviso della difesa erariale, banche e intermediari finanziari non sarebbero assimilabili, con la conseguenza di rendere impossibile il giudizio di equiparazione ai sensi dell'art. 3 Cost.

La limitazione dell'agevolazione ai soli soggetti bancari troverebbe giustificazione nel fatto che soltanto ad essi, e non anche agli intermediari finanziari, sarebbe concesso di operare la raccolta del risparmio pubblico, direttamente tutelato dall'art. 47, primo comma, Cost. Proprio tale esigenza di tutela fonderebbe quell'effetto, ritenuto distorsivo della concorrenza dal rimettente, con conseguente esclusione del contrasto con l'art. 41 Cost.

2. – La questione di legittimità dell'art. 15, primo comma, del d.P.R. n. 601 del 1973, nella versione in vigore anteriormente alle modifiche apportate dalla legge n. 244 del 2007, è fondata in riferimento a entrambi i parametri evocati.

Secondo la disposizione censurata «Le operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine e tutti i provvedimenti, atti, contratti e formalità inerenti alle operazioni medesime, alla loro esecuzione, modificazione ed estinzione, alle garanzie di qualunque tipo da chiunque e in qualsiasi momento prestate e alle loro eventuali surroghe, sostituzioni, postergazioni, frazionamenti e cancellazioni anche parziali, ivi comprese le cessioni di credito stipulate in relazione a tali finanziamenti, effettuate da aziende e istituti di credito e da loro sezioni o gestioni che esercitano, in conformità a disposizioni legislative, statutarie o amministrative, il credito a medio e lungo termine, sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative».

In luogo dei tributi da ultimo menzionati il successivo art. 17 prevede il pagamento di un'imposta sostitutiva – in seguito divenuta opzionale per effetto delle modifiche apportate alla disposizione dall'art. 12, comma 4, lettera b), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9 – secondo quanto previsto dagli artt. da 18 a 20 del medesimo d.P.R. n. 601 del 1973.

Il rimettente muove dal presupposto ermeneutico che il regime tributario previsto dalla disposizione censurata si applichi alle sole banche, con esclusione, pertanto, degli intermediari finanziari.

Correttamente egli argomenta che tale interpretazione si è consolidata in diritto vivente poiché – a parte la pronunzia della Corte di cassazione, quarta sezione civile, sentenza 12 marzo 2014, n. 5697 – il giudice della legittimità ha costantemente affermato che l'agevolazione in esame riguarda le sole banche (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 28 novembre 1984, n. 6183 e sentenza 23 maggio 1986, n. 3454; Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 9 marzo 2011, n. 5570; Corte di cassazione, quinta sezione civile, ordinanza 20 aprile 2012, n. 6234 e sentenza 12 marzo 2014, n. 5697), soluzione condivisa dalle stesse sezioni unite rimettenti.

Ritenendo di non potersi discostare da tale indirizzo esegetico ma dubitando della conformità a Costituzione della norma in esame, il giudice *a quo* sottopone la stessa a scrutinio di costituzionalità (in senso conforme, *ex plurimis*, sentenza n. 191 del 2016).

2.1. – Tanto premesso, nell'esame delle censure rivolte all'art. 15, primo comma, del d.P.R. n. 601 del 1973, in riferimento all'art. 3 Cost., occorre prendere le mosse dalla natura agevolativa della norma censurata. La limitazione agli istituti bancari esclude automaticamente la sua applicabilità ad altri soggetti in quanto, oltre agli espressi destinatari, nessun altro è riconducibile al significato letterale del testo normativo (Corte di cassazione, sesta sezione civile, ordinanza 19 marzo 2014, n. 6412; Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 24 maggio 2013, n. 12928, ordinanza 20 aprile 2012, n. 6234, sentenza 5 maggio 2011, n. 9903 e sentenza 11 marzo 2011, n. 5845).

È costante orientamento di questa Corte che «norme di tale tipo, aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (sentenza n. 292 del 1987; ordinanza n. 174 del 2001); con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi» (sentenza n. 177 del 2017).

Nella fattispecie in esame, tuttavia, le situazioni messe a confronto dal rimettente appaiono effettivamente rispondere a una medesima *ratio*. Questa va rinvenuta nel favore che il legislatore accorda agli investimenti produttivi, in ragione del fatto che essi possono creare nuova ricchezza accrescendo, tra l'altro, il prelievo fiscale (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 16 gennaio 2015, n. 695). Viene dunque in rilievo l'elemento oggettivo comune ad entrambe le situazioni messe a confronto, rappresentato dai finanziamenti a medio e lungo termine.

Ciò comporta l'irrelevanza della diversa natura dei soggetti che pongono in essere tali attività poiché, siano essi le banche o gli intermediari finanziari – a ciò abilitati dall'art. 106, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia» (TUB) –, non v'è ragione per cui gli investimenti produttivi siano discriminati in relazione al soggetto finanziante.

Se nel momento dell'introduzione della disposizione censurata «aziende e

istituti di credito», antesignani delle odierne banche, erano gli unici soggetti attivi sulla scena dei finanziamenti a medio e lungo termine, attualmente, in un contesto di pluralità degli operatori abilitati, l'esclusione degli intermediari non trova più ragionevole giustificazione.

Né si può condividere l'argomento sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, che si fonda sulla esclusiva competenza delle banche a raccogliere il risparmio, la cui tutela, assicurata dall'art. 47, primo comma, Cost., spiegherebbe il diverso trattamento loro riservato dalla norma censurata.

La tesi collide con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui occorre identificare la *ratio* sottesa al beneficio onde poi stabilire se sia comune ad entrambe le fattispecie messe a confronto. Poiché nel caso in esame essa afferisce al profilo dell'erogazione del credito e non a quello della predisposizione della provvista, è irrilevante la modalità di apprestamento di quest'ultima, venendo in rilievo solo il momento del finanziamento.

2.2. – Dirimente nel caso in esame è anche il profilo della tutela della concorrenza.

La discriminazione nel conferimento dell'agevolazione fiscale pone obiettivamente in essere un'irragionevole e immotivata deroga al principio di eguaglianza e una contestuale violazione dell'art. 41 Cost. sotto il profilo della libertà di concorrenza, una delle manifestazioni della libertà d'iniziativa economica privata (sentenza n. 94 del 2013).

Peraltro, anche il nono "considerando" della direttiva 15 marzo 1993, n. 93/6/CEE (Direttiva del Consiglio relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi), afferma che «in un mercato comune finanziario gli enti, a prescindere dal fatto che siano imprese di investimento o enti creditizi, sono direttamente concorrenti tra di loro».

Essendo di palmare evidenza la coincidenza oggettiva dei prodotti offerti, l'esclusività del beneficio fiscale attribuito alle operazioni di finanziamento poste in essere dalle banche costituisce, dunque, una discriminazione a danno degli intermediari finanziari e una distorsione della concorrenza nello specifico settore.

Tale beneficio assicura ai prodotti offerti dalle banche un indebito vantaggio, in termini di appetibilità finanziaria, rispetto a quelli degli intermediari, che risultano gravati da maggiori oneri fiscali inevitabilmente ricadenti sul cliente e – per ciò stesso – influenzanti le sue scelte.

3. – Deve essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, primo comma, del d.P.R. n. 601 del 1973, nella versione in vigore al momento dell'insorgere della controversia del giudizio *a quo*, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'agevolazione fiscale ivi prevista alle analoghe operazioni effettuate dagli intermediari finanziari.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie) – nella versione in vigore anteriormente alle modifiche apportate dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» – nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'agevolazione fiscale ivi prevista alle analoghe operazioni effettuate dagli intermediari finanziari.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2017.

3.6. Libera circolazione e misure a effetto equivalente

SENTENZA N. 443/1997 (PRES. GRANATA; RED. MEZZANOTTE)

Alimenti e bevande (igiene e commercio) – Produzione industriale di paste alimentari secche – Obbligo per i produttori italiani di utilizzare solo gli ingredienti autorizzati – Disparità di trattamento rispetto agli importatori, che possono vendere in Italia prodotti di altri paesi comunitari realizzati, secondo le regole del paese di origine, con materie prime anche diverse – Ingiustificata compressione del diritto di iniziativa economica dei produttori nazionali

Legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), art. 30

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 41, primo comma

SENTENZA N. 368/2008 (PRES. FLICK; RED. TESAURO)

Marchi – Segni distintivi dei vini – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Attribuzione ai produttori vitivinicoli friulani della facoltà di utilizzare la denominazione “Tocai Friulano” nel territorio nazionale anche dopo il 31 marzo 2007

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell’articolo 24, paragrafo 6, dell’Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPS), art. 1

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza) ed l) (ordinamento civile)

SENTENZA N. 86/2012 (PRES. QUARANTA; RED. CRISCUOLO)

Artigianato – Norme della Regione Marche – Approvazione, ad opera della Giunta, di disciplinari di produzione che descrivono e definiscono i materiali impiegati, le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate – Diritto delle imprese artigiane, che svolgono la propria attività secondo i disciplinari, di avvalersi del marchio di origine e qualità denominato “Marche Eccellenza Artigiana (MEA)”

Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l’applicazione di norme dell’Unione Europea e per la semplificazione dell’azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), art. 21

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), artt. 34, 35 e 36

SENTENZA N. 66/2013 (PRES. MAZZELLA; RED. MORELLI)

Marchi – Norme della Regione Lazio – Marchio regionale di qualità, destinato a contrassegnare determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio – Effetto restrittivo sulla circolazione delle merci

Legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni»

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), artt. 34, 35 e 36

SENTENZA N. 292/2013 (PRES. SILVESTRI; RED. FRIGO)

Appalti pubblici – Norme della Regione Puglia – Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità – Affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici – Priorità attribuita ai gestori che si riforniscono da aziende agricole locali, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto – Misura ad effetto equivalente

Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», artt. 3, comma 1, lett. c), e 4, comma 5

Costituzione, art. 117, primo comma

SENTENZA N. 23/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. AMATO)

Appalti pubblici – Norme della Regione Molise – Coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM) – Previsione che l'utilizzo di prodotti privi di OGM costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alle attività di ristorazione collettiva

Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica dell'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», art. 1

Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 36; direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, art. 26-ter, paragrafo 8

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale, sollevata con diverse ordinanze dal pretore di Pordenone, ha ad oggetto gli artt. 28, 30, 31 e 36 della legge 4 luglio 1967, n. 580, nella parte in cui prescrivono che per la produzione industriale di paste alimentari secche non possono essere utilizzati ingredienti diversi da quelli da essi stessi indicati o autorizzati con il decreto del Ministro della sanità previsto dall'art. 30.

Ad avviso del giudice *a quo*, tali disposizioni contrasterebbero con gli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione. Quanto all'art. 3, il remittente denuncia la disparità di trattamento tra i produttori nazionali, ai quali viene imposto di produrre e vendere in Italia pasta confezionata unicamente con gli ingredienti autorizzati, e gli importatori, ai quali è consentito introdurre in Italia per la vendita prodotti di altri Paesi comunitari realizzati, secondo le regole del Paese di origine, con materie prime anche diverse. Eguale disparità di trattamento sussisterebbe poi tra i produttori che destinino l'alimento al mercato interno e quelli che, invece, lo esportino, ai quali ultimi è consentito produrre per l'esportazione nella Comunità prodotti realizzati, secondo le regole del Paese a cui sono destinati, con materie prime anche diverse da quelle autorizzate in Italia. Il giudice *a quo* rileva, infine, un'ulteriore irragionevole discriminazione tra i produttori che utilizzino alcuni ingredienti per il ripieno delle paste e quelli che gli stessi ingredienti utilizzino per l'impasto, essendo la prima ipotesi consentita e la seconda vietata dal decreto ministeriale di cui si è detto.

Il remittente deduce anche la violazione dell'art. 41, primo comma, della Costituzione, perché risulterebbe ingiustificatamente compresso il diritto di iniziativa economica dei produttori nazionali.

Poiché le ordinanze di rimessione hanno ad oggetto le medesime disposizioni, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

[*omissis*]

3. – Delle residue disposizioni censurate nelle ordinanze di rimessione, solo all'art. 30 sono astrattamente ascrivibili i vizi denunciati. Tale disposizione, invero, nel consentire la produzione di paste speciali contenenti vari ingredienti alimentari, subordinatamente all'autorizzazione del Ministro della sanità di

(¹) Con la sent. n. 137 del 1971 (Pres. Branca; Rel. Rocchetti) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 36 della legge 4 luglio 1967, n. 580, sulla disciplina della confezione delle paste alimentari, in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Con la sent. n. 20 del 1980 (Pres. Amadei; Rel. Reale) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 36 e 29 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), concernenti il divieto di produrre e mettere in commercio paste alimentari di farina integrale di grano duro, laddove il detto art. 29 consente soltanto paste di semola e di semolato di grano duro, con esclusione del cosiddetto rimacinato, in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

concerto con i Ministri per l'agricoltura e foreste (oggi Ministro per le politiche agricole) e per l'industria, per il commercio e per l'artigianato (primo comma, secondo periodo), prevede che nel decreto siano stabilite le norme e le modalità per l'impiego e, nel caso, per la produzione, il commercio e la conservazione; e stabilisce per quest'ultima che, ove necessario, sia prescritta l'indicazione della data di fabbricazione e della durata di conservabilità degli ingredienti autorizzati (primo comma, ultima parte). L'art. 36 invece, prevedendo il divieto di vendere o di detenere per la vendita pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite nella stessa legge, non assume, per la parte che rileva nel presente giudizio (in cui si tratta di una fattispecie di impiego di ingredienti diversi da quelli autorizzati), un rilievo autonomo, discendendo il suo contenuto prescrittivo da quello di altre disposizioni tra le quali, appunto, l'art. 30. Le censure che investono l'art. 36 devono, pertanto, ritenersi assorbite in quelle concernenti l'art. 30, e in questo senso devono essere ritenute prive di fondamento.

4. – Così individuato l'oggetto scrutinabile nel merito, la questione è fondata.

Come già questa Corte ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 20 del 1980, la disciplina posta dalla legge 4 luglio 1967, n. 580, in materia di produzione e di vendita di paste alimentari, ha lo scopo di proteggere caratteristiche qualitative proprie della tradizione nazionale ritenute dal legislatore meritevoli di essere salvaguardate. La stessa materia è tuttavia assoggettata anche alle qualificazioni del diritto comunitario, alla luce delle quali quella finalità resta largamente frustrata. In assenza di regolamenti comunitari o di direttive di armonizzazione delle diverse discipline vigenti negli Stati membri, il principio operante in ambito europeo è quello della libera circolazione delle merci (fissato dagli artt. 30 e seguenti del trattato istitutivo della Comunità europea). In forza di tale principio, quale esso si è concretizzato nella giurisprudenza della Corte di giustizia della comunità, non è consentito ad uno Stato membro applicare una normativa nazionale che limiti l'importazione di merci prodotte e messe in commercio secondo le leggi dello Stato membro di provenienza. E così, in base al diritto comunitario, lo Stato italiano, salvo che per le finalità di cui ora si dirà, non può porre ostacoli a che in uno Stato membro vengano prodotte e destinate al consumo in Italia paste alimentari contenenti ingredienti diversi da quelli autorizzati dalla legge nazionale ma consentiti dal diritto comunitario. Se questo è il contesto nel quale le imprese nazionali sono chiamate ad operare, è di tutta evidenza che ogni limitazione imposta dalla legislazione nazionale alla fabbricazione e alla commercializzazione delle paste alimentari nel territorio italiano, che non rinvenga nel trattato o, più in generale, nel diritto comunitario il proprio fondamento giustificativo, così da poter essere applicata egualmente nei confronti di tutta la produzione commercializzata in Italia, si risolve in uno svantaggio competitivo e, in ultima analisi, in una vera e propria discriminazione in danno delle imprese nazionali. Queste vengono ad essere per legge vincolate all'osservanza di regole finalizzate alla salvaguardia delle tradi-

zioni alimentari italiane, laddove è consentito (o meglio, non può essere impedito) all'impresa comunitaria destinare al mercato italiano prodotti aventi caratteristiche difforni da quelle tradizionali.

Proprio in materia di interscambio comunitario di merci, deroghe al principio di libera circolazione dei beni potrebbero in astratto trovare nello stesso trattato il proprio titolo di legittimazione: l'art. 36 giustifica, infatti, restrizioni all'importazione per specifici motivi di interesse pubblico, tra i quali assumono preminente rilievo, in materia di circolazione di prodotti alimentari, la tutela della salute umana e, nell'interpretazione della giurisprudenza comunitaria, la tutela dei consumatori.

Ma, nel nostro caso, in cui la stessa Corte di giustizia, nella sentenza 14 luglio 1988 in causa 90/1986, Zoni, ha escluso che la disciplina introdotta dalla legge n. 580 del 1967 sia necessaria per rispondere ad esigenze imperative come la difesa dei consumatori o la lealtà dei negozi commerciali o la tutela della salute pubblica, la questione è se vincoli di protezione di tradizioni alimentari possano essere legislativamente imposti dalle leggi nazionali anche al di là di quanto giustificabile alla stregua del diritto comunitario.

5. – Quello al quale si è ora accennato è il tema delle cosiddette “discriminazioni a rovescio”: situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario. Va chiarito che in questa sede non interessa accertare quale sia il regime comunitario di simili discriminazioni, chiedersi se ed entro quali limiti esse siano rilevanti e possano essere denunciate di fronte agli organi della Comunità europea, come da taluno si sostiene, o se restino ancor oggi, in quell'ordinamento, del tutto irrilevanti come indurrebbe a ritenere un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia. È peraltro significativo che proprio nella citata sentenza in causa Zoni, che riguarda specificamente la legge della quale oggi si discute, si afferma che “il diritto comunitario non esige che il legislatore abroghi la legge per quanto attiene ai produttori di pasta stabiliti sul territorio italiano”. Ed in effetti, risponde ad una ben nota visione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno ispirata alla separazione dei due ordinamenti, comunitario e nazionale, della quale la citata sentenza della Corte di giustizia non è la sola espressione, che provvedimenti legislativi discriminatori in danno delle imprese nazionali siano di regola irrilevanti nel diritto comunitario. Salvaguardato il principio di libera circolazione delle merci ed assicurata, nei rapporti tra Stati, l'attuazione del divieto di restrizioni quantitative all'importazione o di misure di effetto equivalente, gli Stati membri resterebbero liberi di adottare, unilateralmente, una normativa che, senza toccare i prodotti importati, tenda a migliorare la qualità della produzione nazionale o a mantenerla conforme alle tradizioni alimentari interne, anche oltre quanto necessario per assicurare la tutela della salute umana e degli altri valori che, nel trattato, fungono da limite al principio di libertà della circolazione delle merci. Un eventuale atteggiamento di tolleranza nei confronti

delle “discriminazioni a rovescio” rientrerebbe, insomma, per il diritto comunitario, tra le scelte consentite agli Stati membri, interamente rimesse alla loro libera autodeterminazione di Stati sovrani.

Ma – si diceva – in questa sede non è il punto di vista comunitario che interessa. Anche a voler ritenere che, nell’attuale fase evolutiva del processo di integrazione europea, sia questo un portato del rapporto di separazione che tuttora sussiste tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, è certo che all’impatto con il nostro sistema giuridico, quello spazio di sovranità che il diritto comunitario lascia libero allo Stato italiano può non risolversi in pura autodeterminazione statale o in mera libertà del legislatore nazionale, ma è destinato ad essere riempito dai principii costituzionali e, nella materia di cui si tratta, ad essere occupato dal congiunto operare del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica, tutelati dagli artt. 3 e 41 della Costituzione, che sono stati invocati a parametro dal giudice remittente.

6. – La disparità di trattamento tra imprese nazionali e imprese comunitarie, seppure è irrilevante per il diritto comunitario, non lo è dunque per il diritto costituzionale italiano. Non potendo essere da questo risolta mediante l’assoggettamento delle seconde ai medesimi vincoli che gravano sulle prime, poiché vi osta il principio comunitario di libera circolazione delle merci, la sola alternativa praticabile dal legislatore – in assenza di altre ragioni giustificatrici costituzionalmente fondate – è l’equiparazione della disciplina della produzione delle imprese nazionali alle discipline degli altri Stati membri nei quali non esistano vincoli alla produzione e alla commercializzazione analoghi a quelli vigenti nel nostro Paese.

In definitiva, in assenza di una regolamentazione uniforme in ambito comunitario, il principio di non discriminazione tra imprese che agiscono sullo stesso mercato in rapporto di concorrenza, opera, nella diversità delle discipline nazionali, come istanza di adeguamento del diritto interno ai principii stabiliti nel trattato agli artt. 30 e seguenti; opera, quindi, nel senso di impedire che le imprese nazionali siano gravate di oneri, vincoli e divieti che il legislatore non potrebbe imporre alla produzione comunitaria: il che equivale a dire che nel giudizio di eguaglianza affidato a questa Corte non possono essere ignorati gli effetti discriminatori che l’applicazione del diritto comunitario è suscettibile di provocare.

7. – Va infine chiarito che il vizio di legittimità costituzionale investe immediatamente la legge e non potrebbe essere imputato all’eventuale regolamento adottato ai sensi dell’art. 30 dal Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per l’agricoltura e foreste (oggi Ministro per le politiche agricole) e con il Ministro dell’industria. Ed invero, l’interpretazione letterale e sistematica della legge 4 luglio 1967, n. 580, conduce alla univoca soluzione che questa, non solo non ha recepito il divieto, imposto dagli artt. 3 e 41 della Costituzione, di discriminare la produzione nazionale delle paste alimentari, ma lo ha del tutto ignorato, lasciando, sul punto, ampia discrezionalità alla fonte regolamentare

nel contesto di una disciplina ispirata alla protezione delle tradizioni alimentari nazionali. La stessa idea che l'utilizzazione di ingredienti ulteriori, anche se leciti nella legislazione dei Paesi membri dell'Unione, debba essere sottoposta a una autorizzazione nella quale possono essere tutelati interessi diversi dall'igiene e dalla salute umana o da altri valori cogenti per il trattato e per la Costituzione italiana, rende la disposizione che tale autorizzazione prevede senz'altro incompatibile con il principio costituzionale di non discriminazione della produzione interna.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), nella parte in cui non prevede che alle imprese aventi stabilimento in Italia è consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

* * *

Sentenza n. 368/2008 (Pres. Flick; Red. Tesaurò)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPs), in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, ed agli artt. 117, commi secondo, lettera *r*), e quinto, della Costituzione ed all'«art. 4, commi 1 e 2», (*recte*: art. 4, comma primo, n. 2) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La norma impugnata stabilisce: «Ai sensi dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, in attuazione dell'art. 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPs), ratificato in Italia con legge 29 dicembre 1994, n. 747, la denominazione "Tocai Friulano", patrimonio della vitivinicoltura regionale ormai da

secoli, può continuare ad essere utilizzata dai produttori vitivinicoli della Regione Friuli-Venezia Giulia, anche dopo il 31 marzo 2007, per designare il vino, derivante dall'omonimo vitigno, che viene commercializzato all'interno del territorio italiano».

2. – Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto la Comunità europea ha stabilito che i produttori vitivinicoli italiani possono utilizzare solo sino al 31 marzo 2007 la denominazione «Tocai Friulano», per i vini prodotti nelle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia.

Siffatta prescrizione è stata stabilita dai seguenti atti: Decisione del Consiglio del 23 novembre 1993, n. 93/724/CE (Decisione del Consiglio concernente la conclusione di un accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Ungheria sulla tutela e il controllo reciproci delle denominazioni dei vini); regolamenti (CE) 29 aprile 2002, n. 753/2002 (Regolamento della Commissione che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli) e 9 agosto 2004, n. 1429/2004 (Regolamento della Commissione recante modifica del regolamento (CE) n. 753/2002 che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli).

Il regolamento (CE) 4 aprile 2007, n. 382/2007 (Regolamento della Commissione recante modifica del regolamento (CE) n. 753/2002 che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli) ha, infine, soppresso le deroghe per l'uso della denominazione «Tocai Friulano» e del sinonimo «Tocai italico», inserendo il sinonimo «Friulano» per l'Italia, come richiesto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Inoltre, secondo la difesa erariale, sebbene l'art. 24, paragrafo 6, dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPs) permetta agli Stati di conservare, quale denominazione di un vino, quella corrispondente ad un'indicazione geografica concernente il vino prodotto in un altro Stato, qualora sia eguale al nome del vitigno da cui esso deriva, nella materia oggetto della norma impugnata la Comunità europea ha esercitato la propria competenza, vietando, a far data dal 1° aprile 2007, la coesistenza delle denominazioni «Tocai Friulano», per i vini di produzione italiana, e «Tokaj», per i vini di produzione ungherese, stabilendo in tal modo la protezione esclusiva della indicazione geografica ungherese «Tokaj», con conseguente illegittimità costituzionale della norma impugnata.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza della questione, svolgendo una serie di argomenti diretti, sostanzialmente, a contestare la legittimità e la validità del divieto stabilito dalle norme comu-

nitare, contestazioni queste ultime respinte da tre pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza 12 maggio 2005, C-347/03; ordinanza 11 maggio 2006, C-231/04; ordinanza 12 giugno 2008, C 23/07 e C 24/07).

Inoltre, il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha dichiarato irricevibili due ricorsi aventi ad oggetto una domanda di annullamento della disposizione che limita al 31 marzo 2007 il diritto di utilizzare il nome «Tocai Friulano», inserito, sotto forma di nota esplicativa, al punto 103 dell'allegato I del Regolamento 9 agosto 2004, n. 1429, ricorsi proposti, rispettivamente, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e da alcune associazioni, società e produttori di questa Regione (ordinanze del 12 marzo 2007, T-417/04 e T-418/04).

Lo stesso Tribunale ha respinto la domanda, proposta dalla Repubblica italiana, avente ad oggetto la richiesta di provvedimenti provvisori mirante ad ottenere, in via principale, la sospensione dell'esecuzione della disposizione che limita al 31 marzo 2007 il diritto di utilizzare la denominazione «Tocai Friulano» contenuta nella citata nota esplicativa (ordinanza del 18 giugno 2007, T-431/04).

Il regolamento (CE) 29 aprile 2008, n. 479/2008 (Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999), sopravvenuto nel corso del giudizio, neppure ha introdotto elementi di significativa novità, rilevanti in ordine a detta questione. Da ultimo, il decreto ministeriale 25 settembre 2008 (Cessazione degli effetti del decreto 11 febbraio 2008, recante disposizioni transitorie per l'uso della varietà di vite «Tocai Friulano» e del sinonimo «Friulano» nella designazione e presentazione della relativa tipologia di vino, dei vini a denominazione di origine della regione Friuli-Venezia Giulia, e l'adozione delle disposizioni definitive per l'uso del sinonimo «Friulano»), sulla dichiarata premessa di dare esecuzione all'ordinanza della Corte di giustizia del 12 giugno 2008, C-23/07 e C-24/07, reca «le opportune disposizioni nazionali al fine di consentire in termini definitivi l'utilizzo del sinonimo «Friulano» nella designazione e presentazione dei vini a denominazione di origine della regione Friuli-Venezia Giulia».

3. – Secondo il ricorrente, la norma impugnata violerebbe, altresì, l'art. 117, commi secondo, lettera *r*), e quinto, Cost., nonché l'art. 4, comma primo, n. 2, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

A suo avviso, la disciplina della denominazione in esame non concernerebbe la materia «agricoltura», ma quella «opere dell'ingegno». Peraltro, quest'ultima locuzione sarebbe omologa a «proprietà intellettuale», spesso utilizzata in alternativa a «proprietà industriale», che comprende la regolamentazione dei segni distintivi dei prodotti, delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine. Inoltre, la violazione di detti segni rileverebbe sul piano del diritto

civile e la disciplina stabilita dalla norma impugnata sarebbe riconducibile anche alla materia «tutela della concorrenza».

Tale questione deve essere esaminata per prima.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, le norme comunitarie integrano il parametro per la valutazione di conformità della norma regionale agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. (quest'ultimo inteso quale principio fondamentale), che ineriscono «non già alla violazione della competenza statale, ma all'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», quindi riguardano anche le Regioni a statuto speciale (tra le più recenti, sentenze n. 102 del 2008; n. 62 del 2008).

Ne consegue che le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma impugnata, in base alle regole che disciplinano il riparto interno delle competenze, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano il vizio oggetto della prima questione.

[*omissis*]

3.2. – Nel merito, la questione è fondata.

Occorre anzitutto identificare la materia nella quale si colloca la disposizione impugnata, avendo riguardo all'oggetto ed alla disciplina dalla stessa stabilita, per ciò che dispone, alla luce della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (sentenza n. 165 del 2007).

Ebbene, la norma censurata, attribuendo ai produttori vitivinicoli della Regione Friuli-Venezia Giulia la facoltà di utilizzare la denominazione «Tocai Friulano» per designare il vino commercializzato all'interno del territorio italiano, ha senza dubbio ad oggetto la disciplina di un segno distintivo di tale prodotto, indipendentemente dalla esatta qualificazione che di esso può darsene.

L'elemento caratterizzante della regolamentazione dei segni distintivi è stato individuato da questa Corte, sin dalla sentenza n. 44 del 1967, nella circostanza che «la disciplina dei marchi (assunto questo termine in un senso generico, comprensivo dei vari istituti designati dalla vigente legislazione con denominazioni molteplici, come quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine, o denominazioni di provenienza, e con funzioni in parte diverse, e cioè o prevalentemente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, o invece di certificazione della qualità del prodotto avente lo scopo, almeno in via principale, di garanzia del consumatore)». Pertanto, la relativa disciplina ha «riflessi [...] nel commercio internazionale ed in quello comunitario», anche in quanto la Regione «non costituisce un mercato chiuso».

In seguito, è stato precisato che «la tutela della denominazione di origine dei vini non può essere disposta che in modo unitario sul piano nazionale», in considerazione appunto della «complessità degli interessi connessi alla produzione e distribuzione di vini pregiati, tali da indurre ad escludere che la materia

sia completamente ricompresa in quella propria dell'agricoltura, di competenza regionale» (sentenze n. 333 del 1995 e n. 171 del 1971).

Da ultimo, dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la disciplina dei segni distintivi è stata ricondotta anche alla «tutela della concorrenza» (sentenza n. 175 del 2005, in riferimento al marchio «*made in Italy*»), materia di competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, una norma regionale avente ad oggetto la promozione di certificazioni di qualità di un determinato prodotto ittico catturato dalla marineria della Regione Abruzzo, ovvero allevato in impianti dislocati nel territorio della medesima, è stata giudicata non censurabile, in riferimento, tra gli altri, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., soltanto in quanto non istituiva, né disciplinava un marchio identificativo di un prodotto, ma si limitava a prevedere forme di incentivazione di quest'ultimo, del quale non erano indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche (sentenza n. 213 del 2006).

3.2.1. – L'incidenza della disciplina del segno con il quale è commercializzato il vino su una molteplicità di interessi eccedenti la materia «agricoltura» è stata, peraltro, costantemente rilevata anche dalla Corte di giustizia delle Comunità europee. Il giudice comunitario ha, in particolare, sottolineato che la «normativa comunitaria in materia di designazione e presentazione dei vini ha l'obiettivo di conciliare la necessità di fornire al consumatore finale un'informazione esatta e precisa sui prodotti interessati con quella di proteggere i produttori sul loro territorio contro le distorsioni della concorrenza» (sentenza 12 maggio 2005, C-347/05); ed ha precisato che «le denominazioni di origine rientrano nel campo dei diritti di proprietà industriale e commerciale» (sentenza 16 maggio 2000, C-388/95).

3.2.2. – La giurisprudenza di questa Corte ha, dunque, affermato la sostanziale convergenza della disciplina di tutti i segni distintivi (comprese le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine) verso una identica funzione e la molteplicità degli interessi dalla stessa tutelati. Si tratta di una convergenza agevolmente desumibile dalle norme nazionali che, tra l'altro, di recente hanno ricondotto alla «proprietà industriale» i molteplici segni distintivi, stabilendo il principio dell'unitarietà degli stessi (artt. 1 e 22 del d.lgs. n. 30 del 2005), in quanto tutti costituiscono mezzi di designazione e presentazione di un prodotto, occorrendo che la loro regolamentazione sia ispirata al divieto di inganno dei consumatori, alla tutela degli imprenditori ed all'esigenza di garantire la corretta e libera esplicazione dell'iniziativa economica. Peraltro, i riflessi della disciplina sul corretto svolgimento della concorrenza tra imprenditori (quindi sul piano civilistico) sono rilevabili sin dal decreto del Presidente della Repubblica 12 luglio 1963, n. 930 (Norme per la tutela delle denominazioni di origine dei mosti e dei vini), mentre l'interferenza con la materia agricoltura, benché giustifichi, in riferimento ad alcuni profili, il coinvolgimento delle Regioni, non esclude che gli interessi oggetto della disciplina istitutiva di un segno distintivo del prodotto eccedano tale materia.

In questa parte, le norme nazionali sono in armonia con le norme comunitarie che, nella specifica materia dei segni che contraddistinguono i vini, mirano ad «incoraggiare la concorrenza leale e non trarre in inganno i consumatori» (regolamento (CE) del 29 aprile 2008, n. 479/2008, si veda, in particolare, il 32 *considerando* e l'art. 33, paragrafo 2; in precedenza, si veda, il regolamento (CE) 17 maggio 1999, n. 1493/1999, 54 *considerando* e l'art. 47, paragrafo 1).

Analogamente, avendo riguardo alle norme internazionali, è sufficiente ricordare che le indicazioni geografiche – tutelate e ricondotte alla proprietà industriale, unitamente alle denominazioni di origine, in virtù di una risalente tradizione (Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 20 marzo 1883, ratificata, nelle versioni successivamente rivedute, unitamente all'Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine del 31 ottobre 1958, con legge 4 luglio 1967, n. 676) – di recente sono state sistemate all'interno di un Trattato avente ad oggetto la proprietà intellettuale «a reciproco vantaggio dei produttori e degli utilizzatori di conoscenze tecnologiche e in modo da favorire il benessere sociale ed economico, nonché l'equilibrio tra diritti e obblighi» (artt. 7 dell'Allegato 1-C dell'Accordo TRIPS).

3.2.3. – In definitiva, indipendentemente dall'esatta configurazione del segno distintivo in esame e dalla categoria alla quale esso è riconducibile, è palese che la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incide su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza, interferendo in tal modo in una molteplicità di materie. Siffatta interferenza va composta facendo ricorso al criterio della prevalenza (tra le molte, sentenze n. 165 del 2007; n. 422 e n. 81 del 2006), che è qui applicabile, poiché risulta evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura (tutela della concorrenza, ordinamento civile), nessuna delle quali è attribuita alla resistente, con conseguente illegittimità della norma impugnata.

Restano assorbiti gli ulteriori profili e la questione sollevata in riferimento agli altri parametri costituzionali sopra indicati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPS).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2008.

* * *

Sentenza n. 86/2012 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 14 luglio 2011 (reg. ric. n. 70 del 2011), ha impugnato: a) l'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), norma che ha sostituito l'art. 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione); b) l'art. 2 della citata legge regionale n. 7 del 2011, nella parte in cui inserisce i commi 6 e 7 del novellato articolo 29 della legge della stessa Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero).

2. – Quanto alla questione *sub a)* il citato art. 21, sotto la rubrica «Sostituzione dell'art. 34 della L. R. n. 20/2003», così dispone: «1. L'articolo 34 della L. R. n. 20/2003 è sostituito dal seguente: art. 34 Disciplinari di produzione e marchio di origine e qualità.

1. Per ognuna delle lavorazioni dell'artigianato artistico, tradizionale e tipico individuate ai sensi dell'articolo 33, comma 2, la Giunta regionale approva appositi disciplinari di produzione, che descrivono e definiscono sia i materiali impiegati sia le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate.

2. Le deliberazioni di cui al comma 1 sono adottate su proposta di apposite commissioni, nominate dalla Giunta regionale medesima. Ai componenti delle commissioni spettano le indennità e i rimborsi spese di cui all'art. 30, comma 3.

3. Le imprese artigiane che svolgono la propria attività secondo i disciplinari di cui al comma 1 e risultano iscritte alla sezione di cui all'articolo 28, comma 1, lettera *b)*, hanno diritto di avvalersi del marchio di origine e di qualità denominato "Marche Eccellenza Artigiana (MEA)".

4. La Giunta regionale, sentita la CRA, definisce la forma e le caratteristiche tecniche ed estetiche del marchio di origine e qualità di cui al comma 3.

5. La Giunta regionale promuove il marchio d'origine e qualità con le modalità individuate nelle disposizioni annuali di attuazione di cui all'articolo 4.

6. La Giunta regionale vigila sull'applicazione dei disciplinari di cui al comma 1 e sull'uso del marchio di cui al comma 4, adottando, previa diffida, i necessari provvedimenti per il ripristino della corretta gestione degli stessi.

7. È vietata l'apposizione del marchio su prodotti finiti acquistati da soggetti terzi».

Secondo la difesa dello Stato, la norma ora trascritta violerebbe l'art. 117,

primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, in quanto si porrebbe in netto contrasto con le disposizioni dettate dagli artt. da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in materia di libera circolazione delle merci, disposizioni che vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi altra misura di effetto equivalente. L'istituzione di un marchio di origine e qualità da parte di uno Stato o di una Regione costituirebbe, per l'appunto, una «misura ad effetto equivalente».

Inoltre, sarebbe violato l'art. 120, primo comma, Cost., perché l'istituzione di un marchio con le modalità sopra indicate sarebbe di ostacolo al libero scambio delle merci anche all'interno del mercato nazionale, in quanto i consumatori sarebbero attratti dal particolare marchio legato ad una specifica Regione rispetto alle merci provenienti da altre Regioni.

3. – La questione è ammissibile.

Si deve premettere che, come più volte affermato da questa Corte, l'art. 11 Cost., prevedendo che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; n. 349 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Il testo dell'art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (...)» – ha ribadito che tali vincoli si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome).

Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell'Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale.

Nel primo caso, le norme dell'Unione, se munite di efficacia diretta,

impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008, citata).

Alla luce di tali principi, le censure mosse all'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011 devono essere dichiarate ammissibili, perché le norme dell'Unione europea sono state correttamente evocate dal ricorrente nel presente giudizio per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., quale elemento integrante il parametro di legittimità costituzionale.

4. – La questione è, altresì, fondata.

Ai sensi dell'art. 34 del TFUE (già art. 28 del TCE), «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

Il successivo art. 35 (già articolo 29 del TCE) dispone che «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente».

L'art. 36 del TFUE (già art. 30 del TCE), infine, stabilisce che «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

Dalle suddette disposizioni si evince il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di “misura di effetto equivalente”, nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, Dassonville contro Belgio).

Nel quadro di tale principio, la Corte suddetta ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE

(Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania).

Ad avviso della Corte, la disciplina controversa aveva, quanto meno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci fra Stati membri. Infatti una simile disciplina, introdotta al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati, poteva indurre i consumatori ad acquistare i prodotti recanti il marchio CMA, escludendo i prodotti importati.

A conclusioni analoghe la stessa Corte è pervenuta con sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese, relativa alla protezione giuridica nazionale concessa ad alcuni marchi regionali.

Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata.

Pertanto, sussiste la denunziata violazione dei vincoli posti dall'ordinamento dell'Unione europea e, per conseguenza, dell'art. 117, primo comma, Cost.

La Regione Marche, del resto, non contesta i principi sopra enunciati, dichiarandosi ben consapevole della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e degli effetti che ne discendono, in relazione alla valutazione di conformità delle discipline statali o regionali dirette ad introdurre i cosiddetti «sistemi di marcatura» dei prodotti, di cui siano titolari enti pubblici anziché soggetti privati. Tuttavia, l'ente sostiene che, proprio sulla base di quella giurisprudenza, non si potrebbe considerare vietata, in termini assoluti e incondizionati, l'istituzione di marchi di «origine» o di «qualità» ad opera di enti pubblici. A suo avviso, il divieto sarebbe configurabile soltanto in relazione alla sussistenza di precise caratteristiche o requisiti concreti del marchio in questione, tali da determinare un illegittimo ostacolo alla libertà di concorrenza e alla libera circolazione dei prodotti all'interno dei confini dell'Unione.

Questa tesi non può essere condivisa.

Ferme le considerazioni dianzi svolte, da aversi qui per ribadite, si deve osservare che non è esatto l'assunto, secondo cui la normativa impugnata lascerebbe impregiudicata la questione se il marchio de quo sia riferito all'origine, alla qualità o ad entrambi tali profili dei prodotti cui sia attribuito e, soprattutto, se ed in quali termini la qualità sia ricondotta all'origine esclusivamente «marchigiana» dei prodotti medesimi.

In realtà, il testuale tenore della norma rende palese che il marchio in

questione è riferito sia all'origine sia alla qualità (art. 21, commi 3 e 5, della legge regionale), mentre l'origine "marchigiana" dei prodotti è rimarcata con analoga chiarezza dalla denominazione della Regione inserita nel marchio.

È poi irrilevante che nella norma censurata non sia indicato a quali "lavorazioni artigiane" il marchio sia potenzialmente attribuito, trattandosi di disposizioni di dettaglio che la norma stessa demanda alla Giunta regionale.

Infine, quanto al quesito «se debbano considerarsi pregiudizialmente esclusi o meno i produttori o gli operatori economici di altri Stati dell'Unione europea – o di altre Regioni italiane che soddisfino i requisiti previsti nei disciplinari», va rilevato che si tratta di un profilo ipotetico, peraltro privo di riscontri nel dettato della norma e comunque inidoneo ad escludere il carattere potenzialmente lesivo per la libera circolazione delle merci, sopra evidenziato.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, che ha sostituito l'art. 34 della legge della stessa Regione n. 20 del 2003, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale comprende l'intera disposizione, avuto riguardo alla stretta connessione delle norme che la compongono.

Ogni altro profilo resta assorbito.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), articolo che sostituisce l'articolo 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione);

2) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

* * *

Sentenza n. 66/2013 (Pres. Mazzella; Red. Morelli)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna una serie di disposizioni della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e

agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni», e ne denuncia il contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e con l'articolo 120, primo comma, della Costituzione.

Nei suoi articoli 1, commi 1 e 2, lettera *c*), 2, 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*) 6, 9 e 10 – cui il ricorrente, in particolare, riferisce il dubbio di illegittimità costituzionale – la citata legge regionale, al fine (dichiarato *sub* art. 1) di «assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari» e di incentivare «la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale», rispettivamente, disciplina:

- l'istituzione di un «marchio regionale collettivo di qualità», demandando alla Giunta regionale di individuare, con propria deliberazione, le tipologie di prodotti da ammettere all'uso del marchio e l'adozione dei rispettivi disciplinari di produzione (artt. 1, commi 1 e 2, 2);

- i criteri e le modalità di concessione del marchio ed i casi di sua sospensione, decadenza e revoca, e le modalità d'uso (artt. 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*); 9);

- la concessione di contributi in relazione all'istituendo marchio regionale (artt. 1, comma 2, lettera *c*), 6 e 10).

2. – L'istituzione e la conseguente disciplina di un siffatto marchio collettivo di qualità, da parte della Regione Lazio, si porrebbe, appunto, secondo il ricorrente, in conflitto con il diritto dell'Unione europea – in relazione a quanto disposto, fra l'altro, dagli artt. 34 e 35 del TFUE, che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente – e, quindi, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che richiede, nell'esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. E contrasterebbe, altresì, con l'art. 120, primo comma, Cost., «in quanto la misura adottata dalla Regione Lazio potrebbe ostacolare la libera circolazione delle merci, anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti laziali rispetto a quelli provenienti da altre Regioni». Nessuno specifico riferimento argomentativo è, invece, svolto rispetto all'art. 36 del TFUE.

3. – Sostiene, in contrario, la Regione resistente che il marchio in questione, da essa adottato per precipue finalità di tutela del consumatore, non incorra nella violazione degli evocati parametri costituzionali e delle correlate norme comunitarie, non essendo esso idoneo ad orientare l'interesse generale dei consumatori in direzione preferenziale di prodotti del territorio laziale. E ciò per la sua «natura del tutto neutra», rispetto alla provenienza geografica del prodotto, posto che ne «possono fruire tutti gli operatori del settore, sia che abbiano stabilimento nella Regione Lazio, sia che svolgano la propria attività

economica in altra Regione italiana o, più in generale, nel territorio degli Stati membri».

4. – La questione è fondata.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia – che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) – la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).

Orbene, la legge della Regione Lazio qui impugnata – introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio – è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri simili, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario.

In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale.

Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.

E ciò a prescindere dalla considerazione che l'istituzione, da parte di un soggetto pubblico, di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, cit.).

In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, dunque, fondata, con riferimento a tutte le

norme specificamente censurate, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

5. – La declaratoria di illegittimità va estesa a tutte le disposizioni della legge impugnata avuto riguardo alla loro stretta interconnessione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

* * *

Sentenza n. 292/2013 (Pres. Silvestri; Red. Frigo)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e l'art. 120, primo comma, Cost., perché ostacolerebbe gli scambi intracomunitari e falserebbe la concorrenza: i gestori dei servizi di ristorazione collettiva sarebbero, infatti, indotti a rifornirsi dalle aziende agricole locali per assicurarsi l'anzidetto titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti pubblici.

[*omissis*]

3. – Con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., la questione è, per converso, fondata.

L'art. 4, comma 5, della legge regionale censurata prevede che, nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici debbano

«garantire priorità» ai soggetti che utilizzino, in una determinata misura percentuale (non meno del trentacinque per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua), prodotti agroalimentari «da filiera corta», «di qualità» e «a chilometro zero». Nell'ambito di tale ultima categoria sono ricompresi – in forza della definizione offerta dall'art. 3, comma 1, lettera c), della medesima legge – sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia, «e comunque», «i beni trasportati all'interno del territorio regionale».

Dalla combinazione delle due norme emerge, dunque, che gli utilizzatori di prodotti di origine pugliese fruiscono di un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti in questione, indipendentemente dal livello di emissione di gas nocivi che il loro trasporto comporta.

4. – Questa Corte, con la sentenza n. 209 del 2013, ha già avuto occasione di dichiarare costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), una norma regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quello della disposizione combinata oggi denunciata. Si trattava, in particolare, dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero), ove si stabiliva che l'utilizzazione dei prodotti agricoli di origine regionale costituisse titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva.

Nell'occasione, la Corte ha rilevato come la legge regionale dianzi citata fosse volta – stando al relativo titolo – «ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero». A fronte della genericità della definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, della medesima legge – definizione che aveva riguardo alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo – il riferimento ai prodotti «a chilometri zero» rimaneva, peraltro, privo di una concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale».

In questa prospettiva, la norma censurata veniva, dunque, ad imporre all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente chiaramente idoneo ad alterare la concorrenza, incentivando gli imprenditori ad impiegare prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana) a discapito di prodotti con caratteristiche simili, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come poteva avvenire, in specie, ove il consumo avvenisse in zone limitrofe ad altre Regioni).

5. – Nel caso oggi in esame, l'alterazione della concorrenza viene in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – trattandosi di parametro non evocato nel ricorso – ma come ragione di contrasto della

normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost.

A differenza della «priorità» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive – «priorità» giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente – la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE – che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari – e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato.

L'art. 36 del TFUE, infatti, lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Nel caso in esame, tuttavia, il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte, non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell'impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l'utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive – e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale – non conferisce analogo titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori.

La conclusione non è inficiata dagli argomenti addotti dalla difesa della Regione, i quali fanno leva precipuamente sul fatto che le merci di provenienza locale non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, la quale dovrebbe comunque attingere anche ad altri prodotti agroalimentari con diversa provenienza. A prescindere da ogni altra possibile considerazione, è dirimente infatti il rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 del TFUE per il solo fatto che l'ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un'area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme).

6. – La disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43 del 2012 deve essere dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui include tra i prodotti

la cui utilizzazione garantisce priorità, nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici, anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto;

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

* * *

Sentenza n. 23/2021 (Pres. Coraggio; Red. Amato)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al numero 3 del registro ricorsi 2020, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica dell'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», che aggiunge il comma 2-*bis* all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)».

1.1. – Tale disposizione prevede che la Regione «sostiene la fornitura e l'utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva di scuole di ogni ordine e grado, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati. Per tale motivo, la fornitura e l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati, pur nel rispetto della normativa statale vigente in materia di contratti

pubblici, costituiranno titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva».

2. – Secondo lo Stato le norme impugnate violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 e all'art. 26-ter, paragrafo 8, della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, introdotto dall'art. 1 della direttiva 2015/412/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio (Testo rilevante ai fini del SEE).

2.1. – La preferenza accordata ai prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati, in particolare, sarebbe infatti suscettibile di costituire un ostacolo non giustificato alla libera circolazione di questi ultimi e agli scambi intracomunitari, in assenza di un dimostrato pregiudizio per la salute pubblica e di una finalità ambientale della restrizione, tenuto conto che la commercializzazione dei prodotti contenenti organismi geneticamente modificati (OGM) avrebbe lo stesso impatto sull'ambiente della commercializzazione di quelli che ne sono privi.

3. – Va innanzi tutto precisato che l'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, oggetto di censura, indica l'utilizzo di prodotti privi di OGM quale titolo preferenziale, in alternativa all'utilizzo di oltre il cinquanta per cento di prodotti provenienti da filiera corta – a cui solo si riferisce il tetto percentuale, a differenza di quanto in alcuni passaggi pare argomentare la difesa regionale – per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva.

Sebbene la parte ricorrente chieda l'integrale caducazione di tale disposizione, le censure vertono interamente sulla previsione del criterio preferenziale per l'utilizzo di prodotti non contenenti OGM, non sulla preferenza riconosciuta per la somministrazione oltre il cinquanta per cento di prodotti provenienti da filiera corta, di cui, anzi, la difesa statale afferma in via di principio l'ammissibilità.

Pertanto, l'esame della questione di legittimità costituzionale deve essere limitata a quelle parti della disposizione impugnata concernenti gli organismi geneticamente modificati.

4. – La questione è fondata.

4.1. – L'art. 22 della direttiva 2001/18/CEE, come modificata dalla direttiva 2015/412/UE, stabilisce che «gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti» previsti dal diritto europeo.

Il successivo art. 23 attribuisce sì agli Stati membri il potere di limitarne o vietarne temporaneamente la vendita o l'utilizzo in commercio, ma solo qualora «uno Stato membro, sulla base di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, abbia fondati motivi di ritenere che un OGM come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto in base alla presente direttiva rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente»; in tal caso, inoltre, lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione europea e gli altri Stati, motivando la propria scelta, sulla quale è adottata una decisione della stessa Commissione.

L'art. 26-ter, infine, prevede i casi in cui è possibile chiedere la limitazione o il divieto di coltivazione di OGM autorizzati, in base a peculiari esigenze ambientali, economiche e territoriali, stabilendo in ogni caso al paragrafo 8 che le conseguenti misure «non incidono sulla libera circolazione degli OGM autorizzati, come tali o contenuti in prodotti».

Come già chiarito da questa Corte, la direttiva 2001/18/CE costituisce «il testo normativo fondamentale» per quanto concerne l'immissione in commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati, nonché i relativi limiti ammissibili (sentenza n. 116 del 2006; in senso analogo, sentenza n. 150 del 2005).

4.2. – Ciò premesso, risulta evidente che l'intervento legislativo regionale, sebbene in via indiretta, reca una limitazione alla libera circolazione degli OGM autorizzati in conformità al diritto europeo.

Infatti, pur considerando che il legislatore molisano ha previsto non un divieto alla somministrazione di prodotti contenenti OGM, bensì un criterio di punteggio aggiuntivo agli ulteriori criteri già fissati per l'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva, è indubbio che i partecipanti alla procedura sarebbero comunque incentivati al soddisfacimento di tale criterio aggiuntivo.

In tal senso, il fatto che gli alimenti non trattati geneticamente non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, come asserito dalla difesa regionale, non pare dirimente, atteso che le norme impugnate comportano in ogni caso un ostacolo alla libera circolazione degli OGM, anche se non tale da impedirne la commercializzazione (in tal senso si veda la sentenza n. 292 del 2013).

4.3. – Né per giustificare tale limitazione può farsi appello alle deroghe consentite dall'art. 26-ter della direttiva 2001/18/CE – che concernono le restrizioni alla coltivazione, mentre nel caso di specie vengono in gioco limiti alla circolazione – e neppure a quelle di cui all'art. 23 della medesima direttiva. Da un lato, infatti, non vi sono acclarate evidenze scientifiche circa la presunta nocività degli OGM, fondandosi la valutazione del rischio argomentata dalla difesa regionale su considerazioni meramente ipotetiche (si veda, in tal senso, Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 23 settembre 2003, in causa

C-192/2001, Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca). Dall'altro lato, le restrizioni consentite dalle norme europee hanno carattere temporaneo, richiedono una decisione motivata dello Stato membro e una valutazione della Commissione europea (per cui si veda Corte di giustizia della Comunità europea, sentenza 16 luglio 2009, in causa C-165/08, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica di Polonia). Elementi, questi, tutti assenti nel caso di specie, in cui si prevede soltanto una misura volta a penalizzare il ricorso agli alimenti contenenti OGM.

4.4. – Le disposizioni impugnate non possono essere giustificate, come invece asserisce la difesa della Regione Molise, neanche sulla base dell'art. 36 TFUE, che consente agli Stati membri di apporre limiti alle importazioni giustificati da motivi, tra l'altro, di tutela della salute e di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale.

In primo luogo, come già sottolineato, le ragioni di tutela della salute sono fondate su valutazioni del tutto ipotetiche, ivi incluso il possibile pregiudizio alle colture tradizionali causato dalla diffusione degli OGM, che avverrebbe con mezzi di distribuzione commerciale ritenuti più potenti e quindi più efficaci.

In secondo luogo, non può essere accolto l'argomento secondo cui l'intervento legislativo oggetto di censura sarebbe legittimo in quanto recante misure a tutela del patrimonio culturale. Secondo tale argomento la tutela comprenderebbe anche i processi produttivi e il patrimonio genetico del cibo, la cui valorizzazione troverebbe specifica protezione anche in ambito sovranazionale, in specie nella Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 dalla XXXII sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 settembre 2007, n. 167.

A parte il fatto che le disposizioni impugnate riservano un trattamento deteriore agli OGM ma non proteggono per ciò stesso i prodotti e i processi produttivi tradizionali, la tutela del patrimonio culturale italiano, ivi compreso quello immateriale attinente agli alimenti, si ascrive alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed eccede, quindi, le competenze regionali.

Quanto previsto dall'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, in conclusione, oltre a determinare una violazione della direttiva 2001/18/CE, si risolve altresì in una misura ad effetto equivalente ai sensi dell'art. 34 TFUE, intesa quale normativa idonea a ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (si vedano le sentenze di questa Corte n. 66 del 2013 e n. 191 del 2012).

4.5. – Alla luce di quanto sopra, nondimeno, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, che introduce l'art. 2, comma 2-bis, della legge reg. Molise n. 7 del 2008, deve essere limitata alle parole «e

dagli organismi non geneticamente modificati» e «oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica dell'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», che aggiunge il comma 2-*bis* all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)», limitatamente alle parole «e dagli organismi non geneticamente modificati» e «oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2021.

4.

CRISI D'IMPRESA, PROCEDURE CONCORSUALI E COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO

4.1. Ambito soggettivo di applicazione delle procedure concorsuali

SENTENZA N. 570/1989 (PRES. SAJA; RED. GRECO)

Fallimento – Piccolo imprenditore – Definizione, ai fini della non assoggettabilità alla procedura concorsuale – Criterio integrativo (del codice civile) – Investimento nell'azienda di un capitale non superiore a lire 900.000

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 1, secondo comma, come modificato dall'articolo unico della legge 20 ottobre 1952, n. 1375 (Adeguamento dei limiti di somma indicati dalle disposizioni degli articoli 1, comma secondo; 35, comma secondo; e 155 della "disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa", approvata con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267)

Costituzione, art. 3

Considerato in diritto

1. – La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui fissa in lire 900.000 (novecentomila) il limite di capitale investito per la individuazione del piccolo imprenditore, in riferimento all'art. 3 della Costituzione in quanto, per effetto della svalutazione monetaria, detta somma è divenuta un indice insignificante della realtà operativa ed organizzativa, ed ha fatto venir meno la soglia della distinzione tra l'imprenditore soggetto a fallimento, il piccolo imprenditore e l'insolvente civile, che non sono ad esso sottoposti.

Conseguentemente, due realtà diverse, secondo la previsione degli artt. 2083 e 2221 del codice civile, sono disciplinate in modo identico, venendo così meno quella distinzione soggettiva, organizzativa e dimensionale nella quale era stata ravvisata la legittimità del diverso trattamento mentre sono soggette a fallimento anche quelle attività che, per condizioni soggettive e dimensionali, sono qualificabili insolvenze civili.

2.1. – La questione è fondata.

L'art. 1, secondo comma, della legge fallimentare statuisce che sono piccoli imprenditori gli esercenti un'attività commerciale che, in sede di accertamento ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, sono stati riconosciuti titolari di un reddito inferiore al minimo imponibile. E aggiunge che, quando è mancato l'accertamento ai fini della suddetta imposta, sono considerati piccoli imprenditori gli esercenti un'attività commerciale nella cui azienda risulta essere stato

(¹) Nella sentenza n. 54 del 1991 (Pres. Conso; Red. Greco) la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, ultima proposizione, del regio decreto n. 267 del 1942 sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. con riguardo alla sottoposizione alla procedura fallimentare delle società anche di fatto e di modeste dimensioni. Nel richiamare l'invocato precedente della sentenza n. 570 del 1989 la Corte ha rilevato che alcune considerazioni potevano valere anche per le società commerciali di modeste dimensioni riconducendole alla sfera di discrezionalità spettante al legislatore.

Con la sentenza n. 368 del 1991 (Pres. Corasaniti; Red. Greco) la Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del r.d. n. 267 del 1942, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. nella parte in cui esclude dalla categoria dei piccoli imprenditori le società artigiane, anche se di piccole dimensioni. La Corte, atteso che la nozione di società artigiana quale società esercente una piccola impresa si inserisce in quella delineata dall'art. 2083 cod. civ. divenuto – per effetto della declaratoria di illegittimità dell'art. 1, secondo comma, del regio decreto n. 267 del 1942, disposta con la sentenza n. 570 del 1989, il solo criterio di determinazione per tale qualifica – ha ritenuto abrogato l'art. 1, secondo comma, della legge fallimentare nella parte in cui esclude che le società artigiane possano essere considerate piccoli imprenditori, per incompatibilità fra le nuove disposizioni e le precedenti (art. 15 disp. prel. codice civile).

Con la sentenza n. 266 del 1997 (Pres. Casavola; Red. Guizzi) la Corte ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui non esonera dal fallimento le piccole società commerciali, a differenza delle società artigiane, di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443.

investito un capitale non superiore a lire 30.000 (trentamila) elevato, poi, a lire 900.000 dalla legge n. 1375 del 1952.

D'altro canto, l'art. 2083 del codice civile stabilisce che sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia.

2.2. – Per effetto della riforma fiscale di cui al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 397, la prima parte del suddetto articolo ha cessato di avere vigore in quanto l'imposta di ricchezza mobile non è stata più prevista dall'ordinamento tributario. Ma il prevalente indirizzo giurisprudenziale, seguito anche dalla Corte remittente, ritiene che sia rimasto in vigore, e quindi sia ancora applicabile, la seconda parte del detto articolo secondo cui, quando manca l'accertamento ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, è criterio di qualificazione del piccolo imprenditore, non soggetto a fallimento, l'investimento nell'azienda di un capitale non superiore a lire 900.000. Detto criterio è integrativo di quello portato dall'art. 2083 del codice civile. Il legislatore dell'epoca (relazione ministeriale alla legge sul fallimento), infatti, ha avvertito che la nozione di piccolo imprenditore è data dall'art. 2083 del codice civile ma che si era ritenuto opportuno porre una norma integrativa idonea a facilitare l'opera del giudice nei singoli casi.

2.3. – Ora, è accaduto che, per effetto della svalutazione monetaria verificatasi, i valori monetari si sono gravemente alterati; il limite delle 900.000 mila lire non è stato adeguato ai suddetti, mentre la nozione di artigiano si è man mano modificata (da ultimo la legge 8 agosto 1985, n. 443) così come quella di coltivatore diretto. E lo stesso legislatore, in varie leggi, prevedendo incentivi per risolvere la crisi economica ed agevolare l'occupazione specie giovanile, ha considerato piccole industrie quelle che investono capitali di gran lunga superiori a lire 900.000.

Comunque, essa non realizza più le finalità che l'hanno determinata e la sua applicazione sul piano pratico produce disparità di trattamenti ed appare affetta da illogicità e irrazionalità.

Le categorie di piccolo, medio e grande imprenditore, ed insolvente civile, nell'ordinamento economico e giuridico hanno posizioni nettamente differenziate. A fondare la distinzione, specie ai fini dell'assoggettabilità o meno alla procedura fallimentare, occorre un criterio assolutamente idoneo e sicuro. I limiti devono essere stabiliti in relazione all'attività svolta, all'organizzazione dei mezzi impiegati, alla entità dell'impresa ed alle ripercussioni che il dissesto produce nell'economia generale. La insussistenza di validi presupposti per la diversificazione delle situazioni soggettive che si volevano diversamente e distintamente disciplinate, crea anche disparità di trattamento, tanto più che, altre norme (artt. 2083 e 2221 del codice civile) pongono più validi criteri di distinzione.

3. – Imprese molto modeste incorrono nelle procedure fallimentari e vengono meno le finalità del fallimento.

L'esiguo patrimonio attivo del fallito può rimanere assorbito interamente dalle spese della complessa procedura e a volte risulta persino insufficiente a coprire le spese anticipate dall'erario. Il fallimento finisce con l'essere un rimedio processuale impeditivo della tutela dei creditori e un mezzo di difesa insufficiente.

È evidente, pertanto, la illegittimità costituzionale della disposizione censurata e va, quindi, emessa la relativa declaratoria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come modificato dall'articolo unico della legge 20 ottobre 1952, n. 1375, nella parte in cui prevede che "quando è mancato l'accertamento ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, sono considerati piccoli imprenditori gli imprenditori esercenti un'attività commerciale nella cui azienda risulta investito un capitale non superiore a lire novecentomila".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1989.

4.2. Amministrazione controllata

SENTENZA N. 156/1986 (PRES. PALADIN; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Amministrazione controllata – Determinazione dei compensi ad incaricati per l'opera prestata – Disciplina del reclamo avverso i decreti del giudice delegato – Termini decorrenti dal deposito del decreto in cancelleria

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 26 e 23, primo comma, in relazione all'art. 188 dello stesso decreto; codice di procedura civile, artt. 739 e 741

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 881/1988 (PRES. SAJA; RED. GRECO)

Procedure concorsuali – Amministrazione controllata – Decreto del giudice delegato dichiarativo della cessazione degli effetti – Reclamo – Termine di proposizione – Decorrenza dalla data del decreto anziché da quella della sua rituale comunicazione all'interessato

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 190, secondo comma

Costituzione, art. 24

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – L'esigenza di rispettare il canone della rilevanza dei sospetti d'incostituzionalità induce la Corte a limitare il giudizio sulla questione di legittimità *sub a)* (*supra* 1.2.) alla vicenda, sorta avanti il Tribunale di Reggio Emilia, di reclamo al tribunale avverso decreto, dal giudice delegato adottato, di liquidazione del compenso ad incaricati per l'opera prestata nell'interesse della procedura di amministrazione controllata sulla base degli artt. 23 e 26 l. fall. che si reputano richiamati dagli artt. 138 e 164 l. fall..

Comunque, la declaratoria d'incostituzionalità, resa con sent. 55/1986, degli artt. 26 comma primo, secondo e terzo, e 23 comma primo, in relazione agli artt. 188 comma secondo e terzo e 167 comma secondo e terzo, l. fall., nella parte in cui si assoggettano al reclamo al tribunale, nel termine di tre giorni decorrente dalla data del decreto del giudice delegato anziché dalla data della comunicazione dello stesso debitamente eseguita, i provvedimenti del giudice delegato all'amministrazione controllata con contenuto decisivo su diritti soggettivi induce a giudicare fondata la proposta questione, la quale è scaturita da contestazione sulla misura di compensi ad incaricati per opera prestata nell'interesse della procedura di amministrazione controllata, che pur dà vita a controversia su diritti soggettivi.

4. – Del pari fondata è da giudicare la questione d'incostituzionalità degli artt. 739 e 741 c.p.c., collegati con gli artt. 26 e 23 comma primo l. fall. (*supra* 1.2.) perché questa Corte ha giudicato, con sent. 303/1985, resa a proposito dell'art. 26 comma primo, l. fall., inidonea ad assicurare lo svolgimento di processo giusto l'identificazione del *dies a quo* del termine per il reclamo nella data della pronuncia del decreto impugnato e non già nella data della sua comunicazione eseguita con il rispetto delle vigenti disposizioni procedurali.

Mette conto di rilevare che soltanto il coordinamento, istituito dal giudice *a quo*, tra gli artt. 739 e 741 c.p.c. e l'art. 26 l. fall. rende necessaria la declaratoria d'incostituzionalità dei combinati disposti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 23 comma primo, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (disciplina del fallimento del concordato preventivo dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) in relazione all'art. 188 dello stesso decreto, nella parte in cui assoggettano al reclamo al tribunale nel termine di tre giorni decorrente dalla data del decreto del giudice delegato anziché dalla data di comunicazione dello stesso debitamente eseguita i decreti, adottati dal giudice delegato, di determinazione dei compensi ad incaricati per opera prestata nell'interesse della procedura di amministrazione controllata;

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 739 e 741 c.p.c., nella parte in cui, disciplinando il reclamo avverso i decreti del giudice delegato di cui *sub a)*, fanno decorrere il termine per il reclamo dal deposito del decreto in cancelleria, anziché dalla comunicazione eseguita con il rispetto delle vigenti disposizioni procedurali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1986.

* * *

Sentenza n. 881/1988 (Pres. Saja; Red. Greco)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 190, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare), nella parte in cui prevede che il termine di dieci giorni per proporre reclamo avverso il decreto del giudice delegato che dichiara cessati gli effetti del provvedimento di ammissione alla procedura di amministrazione controllata (art. 189 del r.d. 267/1942) decorra dalla data del decreto anziché dalla comunicazione dello stesso decreto, ritualmente eseguita, in quanto risulterebbe leso il diritto di difesa costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.).

2. – La questione è fondata.

Questa Corte ha già ritenuto (sentt. nn. 255 del 1974; 120 del 1986; 156 del 1986) che del diritto di difesa fa parte integrante il diritto dei soggetti interessati ad impugnare determinati atti processuali di essere posti in grado di averne tempestiva conoscenza, in modo da potere utilizzare, nella loro interesse, i termini legali di decadenza, di volta in volta prestabiliti dalla legge per l'esperimento del gravame.

Ha anche affermato che alle stesse esigenze, ora assunte e tutelate a livello costituzionale, è informato il codice di procedura civile che contiene il principio di ordine generale (artt. 133 e 136 c.p.c.) per cui i termini previsti per le impugnazioni decorrono dalla notificazione all'interessato del provvedimento da impugnare ed, in determinati casi, dalla sua comunicazione.

In altri termini, l'effettivo esercizio del diritto di difesa costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.) postula che il termine di decadenza previsto per le impugnazioni decorra solo dal momento in cui l'interessato abbia avuto notizia dell'atto da impugnare o, quanto meno, abbia attinto detta notizia ad un livello di conoscibilità.

Invece, nel procedimento che si dovrebbe instaurare, secondo il giudice *a quo*, ex art. 190, secondo comma, r.d. n. 267/1942, di impugnazione del decreto del giudice delegato con il quale, a norma dell'art. 189 s.l., si dichiarano cessati gli effetti della procedura di amministrazione controllata con successivo inizio della procedura fallimentare, l'interessato non è posto in condizione di utilizzare

nella sua interezza il termine di decadenza di dieci giorni, previsto per la proposizione del necessario reclamo al Tribunale, perché esso è fatto decorrere dalla data del provvedimento anziché dalla sua comunicazione rituale allo stesso interessato, che solo così può averne notizia; tanto più se, come nella specie, il detto provvedimento è emesso dal giudice a scioglimento di una riserva e, quindi, in assenza delle parti interessate.

Pertanto, per la evidente lesione del diritto di difesa, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 190 del r.d. n. 267 del 1942 nella parte in cui il termine di decadenza di dieci giorni previsto per il reclamo avverso il provvedimento del giudice delegato è fatto decorrere dalla data del decreto anziché dalla sua rituale comunicazione agli interessati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 190, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare) nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza di dieci giorni per il reclamo avverso il provvedimento del giudice delegato di cessazione degli effetti dell'amministrazione controllata, dalla data del decreto anziché dalla sua rituale comunicazione all'interessato.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1988.

4.3. Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi

SENTENZA N. 41/1985 (PRES. ELIA; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi – Piano di risanamento – Dichiarazione dello stato di insolvenza – Omessa previsione che sia pronunciata oltre che su domanda della società consortile, anche d'ufficio o ad iniziativa dei creditori concorsuali

Legge 3 aprile 1979, n. 95 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, concernente provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi), art. 5, secondo comma

Costituzione, artt. 3 e 24

SENTENZA N. 181/1987 (PRES. LA PERGOLA; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Formazione dello stato passivo – Partecipazione – Titolari o amministratori – Impresa sottoposta ad amministrazione straordinaria – Mancata previsione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 209, primo comma

Costituzione, artt. 3 e 24, primo comma

SENTENZA N. 567/1989 (PRES. SAJA; RED. GRECO)

Procedure concorsuali – Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi – Crediti da lavoro – Rivalutazione per il periodo successivo all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria – Omessa previsione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 59, in relazione all'art. 1 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26 (Provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95

Costituzione, artt. 3 e 36

Procedure concorsuali – Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi – Crediti da lavoro – Prelazione – Omessa estensione agli interessi maturati durante la procedura di amministrazione straordinaria

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, in relazione all'art. 1 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26 (Provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95

Costituzione, artt. 3 e 36

SENTENZA N. 154/2006 (PRES. A. MARINI; RED. VACCARELLA)

Procedure concorsuali – Procedura di amministrazione straordinaria – Piano di riparto – Contestazioni dei creditori ammessi allo stato passivo – Proposizione nel termine perentorio di venti giorni decorrenti dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della notizia dell'avvenuto deposito del piano, totale o parziale, in cancelleria, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto

deposito effettuata a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altra modalità prevista dalla legge

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 213, secondo comma

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza), 24, 97 e 111

Considerato in diritto

[*omissis*]

9. – Dell'art. 5 comma secondo, inserito nel d.l. 30 gennaio 1979, n. 26 in sede di conversione, del quale il Tribunale di Milano ha sospettato l'incostituzionalità per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., mette conto di riprodurre il testo:

“Le disposizioni del presente decreto non si applicano, dalla data della costituzione e per la durata della società consortile, alle imprese per il cui risanamento sia stata autorizzata la costituzione di società consortili ai sensi della legge 5 dicembre 1978 n. 787, né alle società che le controllano a norma del secondo comma dell'art. 2 della legge medesima. Tuttavia la società consortile può in ogni momento domandare la dichiarazione giudiziaria dello stato di insolvenza di tali imprese ai sensi e per gli effetti del presente decreto”.

Il testo del secondo comma che si è riprodotto, è stato – si ripete – formulato in sede di conversione e diverge dal testo originario del d.l. 26/1979 in ciò che il d. legge e non la legge di conversione non consente l'applicazione delle disposizioni del d. legge finché è in corso il piano di risanamento, e che, mentre il d. legge preclude l'applicazione delle disposizioni di cui consta se per il risanamento delle grandi imprese *de quibus agitur* sia stata autorizzata la costituzione di società consortili di cui alla l. 787/1978, la legge di conversione (non si limita a precisare che le disposizioni del d.l. non si applicano alla data della costituzione e per la durata della società consortile autorizzata al risanamento della impresa in crisi, ma) soggiunge che “Tuttavia la società consortile può in ogni momento domandare la dichiarazione giudiziaria dello stato d'insolvenza di tali imprese ai sensi e per gli effetti del presente decreto”.

L'art. 1 l. 5 dicembre 1978 n. 787 (Disposizioni per agevolare il risanamento finanziario delle imprese), poi, dispone I) che le società consortili – costituite dopo l'entrata in vigore della legge 3 gennaio 1979 ed entro tre anni dalla stessa (3 gennaio 1982) – hanno per oggetto esclusivo la sottoscrizione e la vendita di azioni e di obbligazioni convertibili in azioni emesse da imprese industriali per aumenti di capitale od emissioni di obbligazioni convertibili connessi a piani di risanamento produttivo, economico e finanziario delle imprese emittenti (comma primo), II) che “se la società consortile di cui al primo comma è stata costituita con durata inferiore a cinque anni può essere prorogata fino a cinque anni dalla costituzione” (comma terzo) e III) che “alla scadenza dei cinque anni dalla costituzione la società è sciolta di diritto e ogni maggiore durata e proroga sono nulle” (comma quarto).

Nella vicenda, su cui il Tribunale di Milano ha emesso il 21 novembre 1980 la ordinanza iscritta al n. 268 R.O. 1981, la società consortile è stata costituita il 25 settembre 1979 e, pertanto, era sciolta di diritto il 25 settembre 1984.

Poiché a seguito del decesso del relatore Maccarone l'incidente, già discusso nella pubblica udienza del 10 luglio 1984, è stato di bel nuovo posto sul ruolo

della pubblica udienza del 12 dicembre 1984, nel corso di questa la difesa della società Sarda Resine e consorti non ha, su richiesta del giudice relatore Andrioli, mancato di confermare che la società consortile è stata sciolta e posta in liquidazione nel settembre 1984.

Non reputa la Corte che il sopravvenuto scioglimento della società consortile faccia venir meno l'istituzionale interesse della Corte stessa ad esaminare il merito della proposta questione vuoi perché il venir meno della società consortile è un fatto che, per incidere, *in primis et ante omnia*, sullo svolgimento del giudizio *a quo*, sospeso in virtù della ordinanza di rimessione, non influisce, ai sensi dell'art. 22 delle norme integrative 16 marzo 1956 per i giudizi avanti la Corte Costituzionale, sul modo e sul divenire dell'incoato giudizio di costituzionalità, vuoi per il principio generale per il quale – ammenoché non si tratti di evento normativo sopravvenuto che ponga nel nulla o imprima diverso contenuto alla disposizione impugnata – la sussistenza della controversa volontà normativa deve essere riferita in riferimento al tempo in cui il procedimento avanti la Corte ha avuto inizio (*initium* che nei giudizi di legittimità costituzionale s'identifica con la ordinanza di rimessione).

10. – Ribadito che nell'ambiente dominato dal testo del comma secondo dell'art. 5, quale configurato nella legge di conversione del d.l. 26/1979, non trovano posto il realizzarsi o meno del piano di risanamento né l'incidenza delle conseguenze che l'eventuale insuccesso di questo determini sull'utile esercizio delle azioni cognitive dei creditori concorsuali dell'impresa in crisi né sulla occupazione dei lavoratori né infine sulle possibilità di adempimento dei debiti sorti in dipendenza delle operazioni di risanamento (*supra* 9.) e precisato che il sospetto di incostituzionalità sollevato dal Tribunale di Milano si appunta sul se sia conforme agli artt. 3 e 24 Cost. il subordinare l'attività giurisdizionale di accertamento dello stato di insolvenza – quali che ne siano poi i risultati – alla iniziativa della sola società consortile, il quesito in tal modo puntualizzato non può non ricevere risposta affermativa se si consideri I) da un lato che l'art. 24 tutela non solo il diritto di difesa ma anche – anzi in prima linea – l'esercizio in giudizio dei diritti e degli interessi legittimi in guisa da dar vita al sommo bene del processo giusto descritto negli artt. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e 14 del Patto internazionale di New York del 19 ottobre 1966, relativo ai diritti civili e politici, e II) dall'altro lato che l'oggetto esclusivo delle società consortili, quale descritto nell'art. 1 l. 787/1978, e la invalicabile durata quinquennale delle stesse, che le esigenze del piano di risanamento – peraltro non assunte ad autosufficiente causa impeditiva di applicazione delle disposizioni del d. legge – non valgono a prolungare, non consente di rinvenire nella società consortile una fonte di elementi di convinzione sulla solvenza o meno della grande impresa in crisi sì ricca da elevarla ad unica titolare dell'azione di accertamento dello stato di insolvenza, in contrasto con le direttive collaudate da secolare esperienza che degradano le iniziative del debitore, dei creditori e

dello stesso P.M. a denunce pur in difetto delle quali il giudice deve d'ufficio accertare lo stato d'insolvenza dell'imprenditore.

Grave è l'attentato all'art. 94 Cost. perpetrato nell'ultimo periodo dell'impugnato art. 5 comma secondo l. 95/1974 al fine di perpetuare la prassi di superspeciali leggi e decreti-legge di vari gradi che rappresenta la non commendevolesse caratteristica della normativa sulla amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Qui si tratta non già di istituire paragoni tra vicenda in cui viene riconosciuta ai creditori la legittimazione ad instare per la dichiarazione dello stato di insolvenza e la presente vicenda di talché l'art. 3 Cost. non si appalesa esaustivo parametro, sibbene di ristabilire le condizioni di instaurazione e di svolgimento del processo giusto che la legge di conversione, la quale ha riconosciuto la esigenza di accertare lo stato d'insolvenza pur in costanza di attuazione del piano di risanamento, ha tenuto in non cale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) – 2) *[omissis]*

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 comma secondo della l. 3 aprile 1979 n. 95 di conversione del d.l. 30 gennaio 1979 n. 26 (Provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi) nella parte in cui non prevede che la dichiarazione dello stato d'insolvenza possa essere pronunciata, oltre che su domanda della società consortile, anche d'ufficio o ad iniziativa dei soggetti indicati nell'art. 6 r.d. 16 marzo 1942 n. 267.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 1985.

* * *

Sentenza n. 181/1987 (Pres. La Pergola; Rel. Andrioli) ¹

Considerato in diritto

[omissis]

3.1. – La questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 209 co. 2 ("Le impugnazioni, a norma dell'articolo 98, e le impugnazioni, a norma dell'articolo 100, sono proposte nei quindici giorni dal deposito con ricorso al presidente del tribunale, osservate le disposizioni del

(¹) Con ord. n. 77 del 1988 (Pres. Saja; Red. Saja) la Corte costituzionale ha disposto, nella sentenza n. 181 del 1987, la correzione dei seguenti errori materiali: 1) nella motivazione, al punto 3.2., in luogo di "art. 100", deve leggersi "art. 209, co. 1" e, in luogo di "ripetuta disposizione", deve leggersi "art. 209, co. 2"; 2) nel dispositivo, in luogo di "art. 209, co. 2," deve leggersi "art. 209, co. 1" e, in luogo di "art. 100", deve leggersi "art. 209, co. 2".

comma 2 dell'articolo 93") r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare) applicabile all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi in virtù del richiamo contenuto nell'art. 1 comma 5 d.l. 30 gennaio 1979, n. 26 (sostituito in virtù della legge 3 aprile 1979, n. 95 di conversione), per il quale la procedura di A.S. è disciplinata, in quanto non diversamente stabilito dal d.l., dagli artt. 195 e seguenti e dall'art. 237 della legge fallimentare, nella parte in cui non prevede la legittimazione delle imprese in amministrazione straordinaria all'impugnazione dei crediti ammessi, è ammissibile. Invero le ragioni prospettate dalla parte nel giudizio de quo possono pur reputarsi in ipotesi infondate nel merito, ma ciò non equivale a dirle non proposte per inferirne l'irrelevanza della questione d'incostituzionalità coinvolgente l'ammissibilità della opposizione, con la quale si è sostenuta la fondatezza nel merito della prospettata questione.

Disatteso il dubbio sulla rilevanza affacciato dall'Avvocatura erariale, la questione è da giudicarsi infondata perché all'impresa in amministrazione straordinaria va attribuito il mezzo di tutela dell'intervento nella adunanza di verifica dello stato passivo assicurato dall'art. 96 l. fall. al debitore fallito, che la Corte con sent. n. 222 del 1984 ha giudicato conforme ai dettami della Carta costituzionale. Pertanto è d'uopo che il commissario, in ossequio all'art. 209 l. fall., formi, con l'intervento dell'imprenditore individuale o degli amministratori della società o della persona giuridica in A.S., l'elenco dei creditori ammessi o respinti (e delle domande di cui all'art. 207 comma 2) e lo depositi nella cancelleria del tribunale del luogo dove l'impresa ha la sede principale dandone notizia con raccomandate con avviso di ricevimento a coloro le cui pretese non sono stata in tutto o in parte ammesse.

3.2. – Giudicata fondata la questione di costituzionalità dell'art. 209, co. 1 non già per aver negato la legittimazione dell'impresa in A.S. ad impugnare lo stato passivo compilato dal Commissario sibbene per non aver riconosciuto alla impresa debitrice l'intervento nella formazione di detto stato passivo diviene inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 209, co. 2, nella parte in cui fissa l'inizio del termine di quindici giorni per sperimentare l'impugnazione nel deposito dello stato passivo in cancelleria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 209 co.1 r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), applicato all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi in virtù dell'art. 1 co. 5 l. 3 aprile 1979, n. 95 di conversione del d.l. 30 gennaio 1979, n. 26 (Provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi) nella parte in cui non prevede che l'imprenditore individuale o gli amministratori

della società o della persona giuridica soggetti ad amministrazione straordinaria siano sentiti dal commissario con riferimento alla formazione dell'elenco indicato nello stesso articolo 209 legge fallimentare;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 1987.

* * *

Sentenza n. 567/1989 (Pres. Saja; Red. Greco)

Considerato in diritto

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale:

a) dell'art. 59 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in relazione all'art. 1 del regio decreto 30 gennaio 1979, n. 26 (Provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95, nella parte in cui esclude la rivalutazione dei crediti di lavoro per il periodo successivo all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria a carico del datore di lavoro;

b) degli artt. 55, primo comma, e 54, terzo comma, dello stesso regio decreto n. 267 del 1942, richiamati dall'art. 1 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, nella parte in cui, nella procedura di amministrazione straordinaria, non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti di lavoro privilegiati nella procedura di amministrazione straordinaria, in quanto sarebbero violati l'art. 36 della Costituzione, che fissa il principio della proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità di lavoro, e l'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento che si verifica tra lavoratori dipendenti da datori di lavoro ammessi all'amministrazione straordinaria e lavoratori dipendenti da datori di lavoro non usufruenti della detta amministrazione.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già dichiarato la illegittimità costituzionale delle disposizioni ora di nuovo censurate allorché siano applicate nella procedura di concordato preventivo (sent. n. 300 del 1986) e nella procedura fallimentare (sent. n. 204 del 1989) in quanto rispettivamente escludono (art. 59, legge fall.) la rivalutazione dei crediti di lavoro fino al momento in cui lo stato passivo diviene definitivo e non estendono (art. 55, primo comma, e 54, terzo comma, legge fall.) la prelazione agli interessi sulle somme oggetto di privilegio, come invece avviene per i crediti assistiti da pegno o da ipoteca.

Si è riscontrata la violazione dell'art. 36 della Costituzione perché il lavoratore sarebbe privato di parte della retribuzione che, invece, in base al precetto costituzionale, deve essere proporzionata alla quantità e qualità del

lavoro ed, in ogni modo, deve essere sufficiente ad assicurare a lui e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa, e dell'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che si verificherebbe tra lavoratori dipendenti da datori di lavoro assoggettati alle procedure di concordato preventivo e di fallimento e lavoratori dipendenti da datori di lavoro non assoggettati alle dette procedure, mentre non risulterebbero eccessivamente sacrificati né il principio della par condicio creditorum né le esigenze di speditezza dei procedimenti.

Per quanto riguarda la mancata estensione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati di lavoro della prelazione riconosciuta ad altri crediti assistiti da pegno o ipoteca si è osservato (sentenze nn. 300 del 1986, 204 del 1989, 408 del 1989; ordinanza n. 228 del 1989) che la omessa previsione della prelazione produce lesione dell'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che si verifica tra i crediti in esame e altri crediti garantiti da pegno ipotecario e assistiti da privilegio e dell'art. 36 della Costituzione in quanto anche gli interessi sono destinati al ristoro della mancata disponibilità delle somme dovute a titolo retributivo e che costituiscono cioè crediti di lavoro.

Ora, gli stessi principi devono trovare applicazione anche nella procedura di amministrazione straordinaria delle imprese in crisi, di cui alla legge 3 aprile 1979, n. 95, che si annovera tra le procedure concorsuali.

Invero, l'art. 1 della detta legge fa rinvio alle norme sulla liquidazione coatta amministrativa che, a loro volta, rinviando a quelle sul fallimento, onde non vi è dubbio che anche nella procedura in esame trovino applicazione le norme censurate, mentre non è introdotta alcuna deroga alle regole sul trattamento dei creditori, che restano quelle generali delle procedure concorsuali.

Gli effetti dell'amministrazione straordinaria per i creditori, in definitiva, sono gli stessi della liquidazione coatta amministrativa e del fallimento.

Trattamenti preferenziali sono già previsti dall'art. 2, penultimo comma, legge n. 95 del 1979, per i lavoratori dipendenti nella distribuzione di acconti; dall'art. 4, primo comma, decreto-legge 31 luglio 1981, n. 414, convertito in legge 2 ottobre 1981, n. 544, per il pagamento dell'indennità di anzianità; mentre lo stesso art. 4, al secondo comma, prevede il divieto di inizio e proseguimento delle azioni esecutive individuali dopo l'emanazione del provvedimento che dispone l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria.

Pertanto, anche per la procedura in esame, l'invocata rivalutazione dei crediti di lavoro deve essere disposta fino al momento in cui lo "stato passivo" diviene definitivo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) la illegittimità costituzionale dell'art. 59 del regio decreto 16 marzo 1942,

n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in relazione all'art. 1 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26 (Provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi) convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95, nella parte in cui non prevede la rivalutazione dei crediti di lavoro con riguardo al periodo successivo al decreto ministeriale con cui si dispone la procedura di amministrazione straordinaria fino al momento in cui la verifica del passivo diviene definitiva;

b) la illegittimità costituzionale degli art. 54, terzo comma, e 55, primo comma, del regio decreto n. 267 del 1942, in relazione all'art. 1 del decreto-legge n. 26 del 1979, convertito, con modificazioni, nella legge n. 95 del 1979, nella parte in cui non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati da lavoro nella procedura di amministrazione straordinaria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1989.

* * *

Sentenza n. 154/2006 (Pres. A. Marini; Red. Vaccarella)

Considerato in diritto

1. – La Corte d'appello di Ancona dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, dell'art. 213 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui fa decorrere il termine di venti giorni, per la proposizione da parte dei creditori delle contestazioni al piano di riparto finale, dall'inserzione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'avviso dell'avvenuto deposito dell'atto presso la cancelleria del tribunale, anziché dalla ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento contenente la notizia dell'avvenuto deposito.

Analoga questione, in riferimento all'art. 24 Cost., solleva il Tribunale ordinario di Verona relativamente all'art. 1, quinto (*recte*: sesto) comma, «secondo inciso», della legge 3 aprile 1979, n. 95 – *recte*: del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26 (Provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95 – per il «richiamo ivi operato» agli artt. 212 e 213 del r.d. n. 267 del 1942 (legge fallimentare), «nella parte in cui non prevede che del deposito dei piani di riparto parziali se ne debba dare notizia ai creditori con raccomandata con avviso di ricevimento».

2. – La sostanziale identità delle questioni poste dalle ordinanze di rimessione impone la riunione dei due giudizi.

2.1. – A tale proposito va chiarito che, ai fini della questione in esame, non rileva la circostanza che, nel giudizio di cui all'ordinanza n. 237 del 2004, si

trattava di un credito prededucibile mentre, nel giudizio di cui all'ordinanza n. 500 del 2005, si trattava di un credito concorsuale, come tale già oggetto di valutazione ed accertamento in sede di formazione dello stato passivo.

Il credito prededucibile, infatti, se riconosciuto sia nella sua esistenza sia nella sua entità dal commissario – come nel caso di specie – non necessita di alcuna altra verifica ed è, in tutto, assimilato ed assimilabile ai crediti ammessi allo stato passivo: sicché nella locuzione «crediti ammessi» devono ritenersi compresi, pur se non figurano nello stato passivo, anche i crediti prededucibili riconosciuti esistenti, anche nel loro ammontare, dal commissario.

[*omissis*].

4. – Le questioni sono fondate.

4.1. – Preliminarmente, deve chiarirsi che la disciplina di cui all'art. 213 della legge fallimentare ha ad oggetto – come osservato dal Tribunale ordinario di Verona sulla base del costante orientamento della giurisprudenza – non solo il piano di riparto finale, ma anche quelli parziali, in quanto pure questi ultimi consistono in attribuzioni patrimoniali definitive ed irretrattabili (a differenza degli «acconti», caratterizzati dalla provvisorietà e revocabilità dell'erogazione): sicché la disciplina prevista da tale norma (deposito in cancelleria del piano, finale o parziale, di riparto autorizzato dall'autorità di vigilanza; inserzione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'avviso dell'avvenuto deposito; decorrenza da tale inserzione del termine perentorio per la proposizione delle contestazioni al tribunale) concerne ogni ipotesi di riparto tra i creditori.

4.2. – Questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi più volte – e proprio a proposito di disposizioni della legge fallimentare – sulla possibilità che la legge faccia decorrere termini perentori, previsti per impugnare provvedimenti (asseritamente) lesivi di diritti soggettivi, da momenti (emanazione del provvedimento, affissione) diversi da quello della notificazione o comunicazione dei provvedimenti stessi.

Da ultimo, con la sentenza n. 224 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 144, quarto comma, della legge fallimentare – nella parte in cui prevede che il termine per la proposizione del reclamo avverso la sentenza che provvede sull'istanza di riabilitazione decorre dalla affissione della sentenza stessa anziché dalla sua comunicazione –, osservando che «questa Corte, scrutinando altre norme della legge fallimentare, ha affermato che la scelta dell'affissione, quale forma di pubblicità idonea a far decorrere il termine per l'impugnazione di un atto, può essere giustificata solo dalla difficoltà di individuare coloro che possono avere interesse a proporre l'impugnazione stessa (sentenze n. 273 del 1987 e n. 153 del 1980), risultando priva, invece, di razionale giustificazione se riferita a soggetti preventivamente individuati dal legislatore (sentenze n. 211 del 2001, n. 152 e n. 151 del 1980, n. 255 del 1974). Ciò in quanto l'affissione determina una mera presunzione legale, peraltro insuperabile, di conoscenza dell'atto ed è quindi compatibile con il diritto di difesa del destinatario nei soli casi in cui l'individuazione di questi, ed il

conseguente ricorso a mezzi di comunicazione diretta dell'atto stesso, risultino impossibili o estremamente difficoltosi».

Tale pronuncia è a sua volta coerente – e così pure le decisioni da essa richiamate – con i principi enunciati nella sentenza n. 881 del 1988, la quale – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 190, secondo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui faceva decorrere dalla data del decreto, anziché dalla sua rituale comunicazione all'interessato, il termine di decadenza di dieci giorni per il reclamo avverso il provvedimento del giudice delegato di cessazione degli effetti dell'amministrazione controllata – ha precisato quanto segue: «Questa Corte ha già ritenuto (sentenze numeri 255 del 1974; 120 del 1986; 156 del 1986) che del diritto di difesa fa parte integrante il diritto dei soggetti interessati ad impugnare determinati atti processuali di essere posti in grado di averne tempestiva conoscenza, in modo da potere utilizzare, nella loro interezza, i termini legali di decadenza, di volta in volta prestabiliti dalla legge per l'esperimento del gravame. Ha anche affermato che alle stesse esigenze, ora assunte e tutelate a livello costituzionale, è informato il codice di procedura civile che contiene il principio di ordine generale (artt. 133 e 136 cod. proc. civ.) per cui i termini previsti per le impugnazioni decorrono dalla notificazione all'interessato del provvedimento da impugnare e, in determinati casi, dalla sua comunicazione. In altri termini, l'effettivo esercizio del diritto di difesa costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.) postula che il termine di decadenza previsto per le impugnazioni decorra solo dal momento in cui l'interessato abbia avuto notizia dell'atto da impugnare o, quanto meno, abbia attinto detta notizia ad un livello di conoscibilità».

4.3. – A ciò si aggiunga che, nella procedura fallimentare, l'art. 110 della legge fallimentare dispone che «tutti i creditori [...] siano avvisati» del deposito in cancelleria del progetto di ripartizione e che il giudice delegato stabilisce il riparto e lo rende esecutivo con decreto, dalla comunicazione del quale – come statuito dalla sentenza n. 42 del 1981 – decorre il termine per proporre, *ex art.* 26 della legge fallimentare, reclamo (al quale per la costante, successiva giurisprudenza, si applica l'art. 739, comma secondo, cod. proc. civ.).

4.4. – La modalità della comunicazione a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento è stata prescritta – “integrando” le disposizioni, rispettivamente, degli artt. 98 e 100 della legge fallimentare – dalle sentenze n. 102 del 1986 e n. 538 del 1990 ai fini dell'impugnazione dello stato passivo reso esecutivo e delle ammissioni tardive di crediti, ed è stata estesa al deposito dell'elenco dei crediti ammessi o respinti nella liquidazione coatta amministrativa (sentenze n. 155 del 1980 e n. 201 del 1993) e nell'amministrazione straordinaria (sentenza n. 181 del 1987).

5. – Consegua da quanto esposto che, in materia concorsuale, la legge prevede, attualmente, che sia utilizzata come forma di comunicazione la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (oltre che nell'art. 213, oggetto del presente giudizio) soltanto nell'art. 126 (proposta di concordato fallimentare) e nell'art.

171, comma terzo, della legge fallimentare (proposta di concordato preventivo), e cioè in due casi nei quali non soltanto non è possibile individuare compiutamente i soggetti interessati alla comunicazione delle proposte di concordato, ma anche, e soprattutto, nei quali dalla comunicazione non decorre un termine decadenziale qual è quello per impugnare un provvedimento, altrimenti irreattabile.

6. – Alla luce dei principi enunciati nella copiosa giurisprudenza, sopra ricordata, di questa Corte, è evidente che la norma censurata sacrifica, tanto gravemente quanto ingiustificatamente, il diritto dei creditori di avere conoscenza del piano di riparto, totale o parziale, per poter proporre tempestivamente le contestazioni del caso avverso di esso: gravemente, in quanto richiede un onere di diligenza inesigibile attesa la necessità di consultare, per tutta la durata (sovente tutt'altro che breve) della procedura, la *Gazzetta Ufficiale* dalla quale soltanto decorre il termine *de quo*; ingiustificatamente, perché se l'indeterminatezza dei soggetti interessati può giustificare forme di "informazione" quali quella prevista dalla norma censurata, ciò non può dirsi quando – come nel caso dei creditori ammessi (nel senso chiarito *sub* 2.1.) – tali soggetti siano non solo individuabili, ma altresì individuati. In tale ipotesi – ricorrente nel caso dei creditori ammessi (e non degli altri, possibili «interessati») – l'onere di diligenza che la norma censurata impone ai creditori è incomparabilmente più gravoso, e gravido di conseguenze pregiudizievoli, di quello cui dovrebbe sottoporsi il commissario ove sia tenuto a dare diretta comunicazione dell'avvenuto deposito del piano di riparto ai creditori (ben individuati, per quanto numerosi essi siano). Peraltro, la sopportabilità da parte del commissario di tale onere è testimoniata inequivocabilmente dalla circostanza che il d.lgs. n. 270 del 1999 prevede espressamente (art. 67, comma 2) – con il richiamo delle norme relative alla procedura fallimentare – che nell'amministrazione straordinaria i creditori ammessi ricevano comunicazione dell'avvenuto deposito del piano di riparto, parziale e finale.

7. – L'art. 213, comma secondo, della legge fallimentare – *in parte qua* non modificato dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80) e quindi applicabile anche in futuro alla liquidazione coatta amministrativa – deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui fa decorrere, nei confronti dei «creditori ammessi» (nell'accezione di cui al precedente punto 2.1.), il termine perentorio di venti giorni, per le contestazioni del piano di riparto, dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della notizia dell'avvenuto deposito in cancelleria anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero a mezzo di altra modalità di comunicazione prevista dalla legge.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 213, comma secondo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui fa decorrere, nei confronti dei «creditori ammessi», il termine perentorio di venti giorni per proporre contestazioni avverso il piano di riparto, totale o parziale, dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della notizia dell'avvenuto deposito del medesimo in cancelleria, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altra modalità prevista dalla legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2006.

4.4. Concordato preventivo

SENTENZA N. 255/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. CRISAFULLI)

Procedure concorsuali – Appello contro la sentenza che omologa o respinge il concordato preventivo – Decorrenza del termine dall'affissione, anziché dalla data di ricezione della comunicazione della sentenza – Mera presunzione di conoscibilità, peraltro insuperabile, nascente dall'affissione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 183, primo comma

Costituzione, art. 24

Procedure concorsuali – Ricorso in cassazione contro la sentenza di appello che decide in merito alla omologazione o reiezione del concordato preventivo, appello contro la sentenza che omologa o respinge il concordato successivo e ricorso in cassazione contro quest'ultima sentenza – Decorrenza dei termini dall'affissione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 131, primo e terzo comma, e 183, ultimo comma

Costituzione, art. 24

Considerato in diritto

1. La questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 183 della legge fallimentare, nella parte in cui fa decorrere il termine per appellare dalla sentenza che omologa o respinge il concordato preventivo dall'affissione, è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il diritto di difesa in ogni stato e grado del giudizio, proclamato nel secondo comma dell'art. 24 Cost., pur potendo variamente atteggiarsi in funzione delle peculiari caratteristiche dei diversi tipi di procedimenti e dei superiori interessi di giustizia cui sono rispettivamente preordinate, deve essere garantito dalla legge in modo effettivo e adeguato alle circostanze. E non può dubitarsi, ed è stato altresì ripetutamente affermato dalla Corte (sent. n. 139 del 1967; sent. n. 34 del 1970, ad esempio), che del diritto di difesa fa parte integrante il diritto dei soggetti interessati ad impugnare determinati atti di essere posti in grado di averne tempestiva conoscenza, così da potere utilizzare nella loro interesse i termini legali di decadenza di volta in volta prestabiliti dalla legge per l'esperimento del gravame.

D'altronde, alle accennate esigenze, ora assunte e tutelate a livello costituzionale, appare informato lo stesso codice di procedura vigente, – nel quale – com'è ben noto – è regola generale che i termini decorrano dalla notificazione, ed in talune particolari ipotesi (nelle quali si è ritenuto preferibile fare assegnamento sull'impulso d'ufficio, anziché sulla iniziativa di parte) dalla comunicazione disciplinata negli artt. 133 e 136: a tali principi derogandosi eccezionalmente con forme *lato sensu* pubblicitarie solo quale *extrema ratio*, come quando si riveli impossibile portare l'atto a conoscenza del destinatario (affissione: artt. 142 e 143) ovvero “la notificazione nei modi ordinari è sommamente difficile per il rilevante numero dei destinatari o per la difficoltà di identificarli tutti” (notificazione per pubblici proclami, previa speciale autorizzazione e con particolari correttivi, a norma dell'art. 150).

Limitando il discorso al raffronto tra notificazione ed affissione, che solo interessa ai fini della presente controversia, è da sottolineare come l'affissione non possa considerarsi un equipollente della notificazione, giacché, mentre questa tende al risultato di portare effettivamente l'atto nella sfera di conoscenza dei destinatari, ed è regolata in modo da essere in grado, nella generalità dei casi, di conseguirlo, l'affissione, in sé ed ancor più per le modalità con cui suole in pratica avvenire, fa sorgere, a tutto concedere, una mera presunzione di conoscibilità, peraltro insuperabile, che è cosa sostanzialmente diversa.

Quanto sopra osservato vale senza dubbio anche con riferimento alla tesi del primo comma dell'art. 183 della legge fallimentare, di cui sorge questione; e vale anzi a maggior ragione, se si tiene conto della brevità del termine per l'appello, della quale l'ordinanza, uniformandosi alla giurisprudenza di questa Corte, non contesta la legittimità costituzionale, ma che ovviamente postula che

i soggetti legittimati all'impugnativa (il debitore ed i creditori oppONENTI: soggetti, cioè, rigorosamente predeterminati) abbiano avuto sicura e tempestiva notizia della sentenza pronunciata nel giudizio sulla omologazione. Né ricorrono, nella specie in esame, a giustificare siffatta deroga ai principi, quelle considerazioni ed esigenze oggettive, inerenti alla speciale procedura della legge fallimentare, e ravvisabili in altri casi, previsti dalla legge medesima, in ordine ai quali la Corte ha avuto occasione altra volta di pronunciarsi in opposto senso.

Vero è, bensì, malgrado l'ordinanza accenni a dubitarne, che l'affissione di cui all'art. 183 dovrebbe essere integrata dalla comunicazione prescritta, con norma di generale applicazione, dall'art. 133 cod. proc. civile. Ma l'obbligo imposto alla cancelleria di procedervi entro cinque giorni dal deposito della sentenza non è poi sanzionato, né direttamente né indirettamente, e nell'interpretazione dominante in giurisprudenza non incide, comunque, sulla decorrenza del termine per appellare, potendo persino accadere che la sentenza sia comunicata dopo che la decadenza dall'impugnazione siasi già verificata.

Ciò premesso, ed a prescindere dal problema, di ordine concettuale, se la comunicazione possa correttamente considerarsi, come spesso si ritiene, una forma abbreviata di notificazione, e sebbene, concernendo essa il solo dispositivo, ne derivi a carico degli interessati l'onere di prendere visione integrale della sentenza, può concludersi, dunque, che, nel sistema della legge fallimentare, la illegittimità costituzionale della norma denunciata per contrasto con l'art. 24 Cost. si concentra nella decorrenza del termine dalla data (incerta e mal nota) dell'affissione, anziché da quella della ricevuta comunicazione a cura della cancelleria.

Conseguenzialmente, la pronuncia di illegittimità va estesa, a norma dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, ed egualmente in parte qua, all'ultimo comma dello stesso art. 183, nonché all'art. 131, primo e terzo comma, disciplinante l'appello avverso la sentenza che omologa o respinge il concordato fallimentare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 183, primo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (così detta legge fallimentare), nella parte in cui, per le parti costituite, fa decorrere il termine per proporre appello contro la sentenza che omologa o respinge il concordato preventivo dall'affissione, anziché dalla data di ricezione della comunicazione della stessa;

b) in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, *dichiara*, altresì, la illegittimità costituzionale derivata dell'ultimo comma del medesimo art. 183 e del primo e terzo comma dell'art. 131 del decreto predetto, nella parte in cui fanno decorrere dall'affissione i termini, rispettivamente, per ricorrere in cassazione contro la sentenza di appello che decide in merito alla omologazione

o reiezione del concordato preventivo, per proporre appello contro la sentenza che omologa o respinge il concordato successivo, nonché per ricorrere in cassazione contro quest'ultima sentenza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 novembre 1974.

4.5. Fallimento

4.5.1. *Organi preposti al fallimento*

SENTENZA N. 42/1981 (PRES. AMADEI; REL. DE STEFANO)

Fallimento – Disciplina del reclamo al tribunale avverso i provvedimenti decisorii del giudice delegato (in materia di piani di riparto dell'attivo) – Termine di decadenza per proporre il reclamo e decorrenza dalla data del decreto di esecutività del piano di riparto anziché dalla data di conoscenza del decreto

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 26, in relazione all'art. 23 del medesimo regio decreto

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 303/1985 (PRES. PALADIN; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Provvedimenti decisorii del giudice delegato – Reclamo al tribunale – Fissazione del termine di decorrenza dalla data del decreto anziché dalla data della sua comunicazione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 26, in riferimento agli artt. 23, primo comma, 25, n. 7, ultima proposizione, e 26, primo comma

Costituzione, art. 24

Considerato in diritto

1. Le questioni sottoposte alla Corte dalle due ordinanze, della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, e del tribunale di Firenze, sono sostanzialmente identiche, e pertanto i relativi giudizi vengono riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. Il *thema decidendum* può essere enunciato nei seguenti termini: se sia costituzionalmente illegittimo – per contrasto con l’art. 24 della Costituzione – l’art. 26 della legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, “Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa”), in relazione all’art. 23 della stessa legge, nella parte in cui assoggetta a reclamo al collegio del tribunale, regolandolo nel modo ivi previsto, i provvedimenti decisorii emessi dal giudice delegato in materia di piani di riparto dell’attivo.

Ben vero che i provvedimenti di rimessione delineano la questione, nel motivarne la non manifesta infondatezza, con più ampio riferimento ai “provvedimenti decisorii emessi dal giudice delegato nelle controversie su diritti soggettivi attribuite alla cognizione e decisione di esso nelle ipotesi tipiche previste dalla legge” (ordinanza della Corte di cassazione), ed ai “provvedimenti decisorii emessi dal giudice delegato sulle controversie su diritti soggettivi” (ordinanza del tribunale di Firenze). Ma questa Corte, nei cui compiti rientra – come affermato dalla sua giurisprudenza (da ultimo sentenze nn. 137 e 151 del 1980) – precisare l’oggetto della questione sottoposta al suo esame, considera, secondo quanto esplicitamente risulta dalle stesse ordinanze, che nel giudizio pendente innanzi alla Corte di cassazione il provvedimento, contro il quale era stato esperito il reclamo di cui all’art. 26 della legge fallimentare, era il decreto con il quale il giudice delegato, tenuto conto delle osservazioni dei creditori, “stabilisce il piano di riparto, rendendolo esecutivo” (art. 110, ultimo comma, della stessa legge); e che nell’altro giudizio *a quo*, pendente innanzi al tribunale di Firenze, il reclamo era stato proposto dal curatore del fallimento contro il decreto con il quale il giudice delegato, in sede di riparto dell’attivo, aveva disposto che il pagamento ai creditori ammessi al passivo per prestazioni di lavoro subordinato alle dipendenze dell’impresa fallita, fosse effettuato senza operare alcuna ritenuta a titolo di acconto dell’i.r.p.e.f. dovuta dai percipienti. Ritiene, pertanto, la Corte, che la questione di legittimità costituzionale del reclamo previsto dall’art. 26 in parola, non debba essere trattata con riferimento a qualsiasi provvedimento decisorio del giudice delegato (cerchia alquanto eterogenea), ma debba essere puntualmente circoscritta nei termini sopra indicati, e cioè con riferimento ai provvedimenti decisorii che il giudice delegato adotta, ai sensi degli articoli 110 segg. della legge fallimentare, in sede di ripartizione dell’attivo.

[*omissis*]

4. La questione è fondata.

Giova, in proposito, prender le mosse dalla sentenza di questa Corte n. 118 del 1963, alla quale ripetutamente fan richiamo i provvedimenti di rimessione. In quell'occasione il giudice *a quo* – investito della opposizione ad un decreto del giudice delegato che, in applicazione degli artt. 77 e 150 della legge fallimentare, aveva ingiunto ad un associato in partecipazione di versare la parte ancora dovuta dei conferimenti, nei limiti delle perdite a suo carico – aveva dubitato della legittimità costituzionale degli artt. 23, ultimo comma, e 26, primo comma, nella parte che recita: “entro tre giorni dalla data del decreto”, e secondo comma, della legge medesima, in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione. Ma la Corte dichiarò non fondata la questione, ritenendo che le disposizioni impugnate dovessero necessariamente interpretarsi nel senso che il meccanismo, da esse delineato, non fosse applicabile ai provvedimenti, come quello allora contestato, “emessi dal giudice delegato nell'esercizio di funzioni di cognizione, aventi per oggetto diritti soggettivi”: ciò essendo escluso “sia dalla stessa struttura del reclamo ... sia dalle forme o dalle garanzie di tutela dei diritti soggettivi, assicurate dall'ordinamento generale”. L'opposta interpretazione data dal giudice *a quo* avrebbe invero condotto, ad avviso della Corte, a situazioni nelle quali si sarebbe verificata “non già una limitazione o un affievolimento dei diritti soggettivi, ma addirittura l'impossibilità di una loro tutela giurisdizionale”.

Senonché, le Sezioni unite della Corte di cassazione – alle quali il ricorso dell'I.M.I. è stato deferito ai sensi dell'art. 374, comma secondo, del codice di procedura civile, trattandosi di questione di diritto già decisa in senso difforme dalle Sezioni semplici – nella loro ordinanza, richiamando giurisprudenza “largamente prevalente”, hanno invece ritenuto esperibile il reclamo *ex art.* 26 anche nelle controversie su diritti soggettivi tipicamente attribuite dalla legge al giudice delegato; ed hanno affermato che, nella specie, il decreto di approvazione del piano di riparto rientra appunto in una delle ipotesi tipiche, in cui sono al giudice delegato attribuiti dalla legge poteri cognitori e decisorio in controversie su diritti soggettivi, senza che sia insieme previsto uno specifico mezzo di gravame, dovendo pertanto riconoscersi che contro il decreto medesimo è esperibile il reclamo in parola. La medesima interpretazione delle denunciate norme vien posta a base dell'ordinanza del tribunale di Firenze, che in proposito fa puntuale riferimento all'ordinanza delle Sezioni unite della Corte di cassazione. Gli stessi orientamenti interpretativi, del resto, risultano più volte ribaditi e nettamente preponderanti nella giurisprudenza successiva alle ordinanze di rinvio.

Non v'ha allora dubbio che, in tal modo interpretate ed applicate, le disposizioni impugnate vivono nella realtà concreta in modo incompatibile con il precetto dell'art. 24 della Costituzione.

5. Suffraga la pronuncia di fondatezza della sollevata questione innanzi tutto la natura decisoria dei provvedimenti che il giudice delegato adotta in sede di ripartizione delle attività fallimentari, in applicazione degli artt. 110 e

seguenti della legge fallimentare. Oggetto della cognizione del giudice è, infatti, l'ordine tra i vari creditori, quale disciplinato dall'art. 111, integrato dagli artt. 2777 – 2783 del codice civile, come modificati dalla legge 29 luglio 1975, n. 426, in materia di privilegi. Ben vero che il riparto ha per presupposto le situazioni consolidate nella procedura di accertamento del passivo, ma ciò non toglie al decreto di esecutività del riparto quel carattere di novità, consistente nell'accertamento dell'ordine tra i creditori concorsuali, in difetto del quale l'ammissione al passivo non legittima alla collocazione sulle somme disponibili.

Si verte, dunque, nell'ambito di diritti soggettivi, la cui tutela è resa impossibile, o quanto meno estremamente difficile, dalla eccessiva brevità del termine (appena “tre giorni”) previsto dall'art. 26 per l'esperimento del reclamo; nonché dalla sua decorrenza “dalla data del decreto”, indipendentemente dalla conoscenza di esso da parte dell'interessato. Con il che resta evidentemente vulnerato – come già sottolineato nella ricordata sentenza di questa Corte n. 118 del 1963 – il diritto di difesa costituzionalmente garantito, il cui effettivo esercizio postula appunto che il termine di decadenza dall'impugnazione sia congruo, e che decorra dal momento in cui l'interessato all'impugnativa abbia avuto notizia della emanazione dell'atto impugnabile, o quanto meno tale notizia abbia attinto un livello di conoscibilità da parte dell'interessato medesimo.

La stessa “struttura” del procedimento di reclamo *ex* artt. 23 e 26, inoltre, non assicura adeguata tutela giurisdizionale ai diritti soggettivi coinvolti nella ripartizione delle attività fallimentari. Significativa, al riguardo, è soprattutto la sommarietà del contraddittorio propria di siffatto procedimento, essendo previsto che il tribunale investito del reclamo abbia soltanto la facoltà, e non l'obbligo, di sentire in camera di consiglio le parti; e ciò – come giustamente rileva la Corte di cassazione – dopo una prima fase cognitoria innanzi al giudice delegato “parimenti, quando non maggiormente, sommaria”. Né di minor rilievo appare la forma del provvedimento che definisce il procedimento di reclamo: decreto, per il quale – come rilevato dalla sentenza n. 118 del 1963 – “non si richiede motivazione”.

Per le su esposte considerazioni la Corte ritiene che la disposizione dettata dall'art. 26 della legge fallimentare, in relazione all'art. 23 della stessa legge, nella parte in cui, secondo l'accolta interpretazione, prevede la esperibilità del reclamo al tribunale fallimentare contro i provvedimenti decisori emessi dal giudice delegato in materia di piani di riparto, regolandolo nel modo ivi previsto, contrasti con l'art. 24 della Costituzione, in quanto non vengono adeguatamente garantiti né l'effettivo esercizio dell'azione in giudizio, né la difesa della parte nel corso del procedimento; e pertanto ne va dichiarata la illegittimità costituzionale.

Quale sia, poi, il rimedio che il vigente ordinamento appresta – una volta escluso il reclamo come strutturato dall'art. 26 in relazione all'art. 23 – per la tutela dei diritti soggettivi che si assumano lesi dai suddetti provvedimenti

adottati dal giudice delegato in materia di piani di riparto delle attività fallimentari, è questione ermeneutica che non compete a questa Corte risolvere. Sempre che il legislatore non ritenga poi di por mano ad un opportuno riassetto della intera materia delle procedure concorsuali, traendo occasione dalle segnalazioni che la Corte gli ha rivolto con le sentenze nn. 152 e 155 del 1980 a proposito di altre disposizioni della stessa legge.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 26, in relazione all'art. 23, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui assoggetta al reclamo al tribunale, disciplinato nel modo ivi previsto, i provvedimenti decisorii emessi dal giudice delegato in materia di piani di riparto dell'attivo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 1981.

* * *

Sentenza n. 303/1985 (Pres. Paladin; Rel. Andrioli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

8.1. – La identità e la connessione delle questioni giustificano la riunione dei dodici incidenti, di cui formano oggetto, ai fini di contestuale decisione.

8.2. – L'ordinanza iscritta al n. 895/1984 solleva la questione d'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 24 commi primo e secondo dell'art. 26 r.d. 16 marzo 1942 n. 267 in relazione all'art. 23 comma primo stesso decreto nella parte in cui assoggetta al reclamo al tribunale nei modi ivi previsti i provvedimenti decisorii del giudice delegato nelle controversie su diritti soggettivi ad esso attribuite dalla legge, ma, poiché oggetto della controversia era il compenso dovuto al curatore fallimentare né spende il giudice *a quo* parola di motivazione sulla rilevanza della questione in tal guisa prospettata su controversie aventi per oggetto altri diritti soggettivi – comunque non assoggettate al suo giudizio – l'esame della Corte deve essere contenuto nell'ambito della controversia sul diritto del curatore a compenso.

La questione è da giudicare fondata perché gli artt. 23 e 26 della legge fallimentare dan vita ad un procedimento nel quale non sono adeguatamente garantiti né l'effettivo esercizio dell'azione in giudizio né la difesa della parte nel corso del procedimento stesso (in tali sensi la C. cost. 5 marzo 1981 n. 42, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 26, in relazione all'art. 23

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui assoggetta al reclamo al tribunale, disciplinato nel modo ivi previsto, i provvedimenti decisori emessi dal giudice delegato in materia di piani di riparto dell'attivo).

8.3. – La declaratoria d'incostituzionalità, che la Corte va ad adottare, coinvolge non solo l'incidente iscritto al n. 568/1983, con il quale su reclamo al tribunale avverso decreto di liquidazione di compenso ad avvocato difensore di fallimento si sono impugnati gli artt. 25 n. 7 ultima proposizione e 26 r.d. 16 marzo 1942, n. 267, ma anche gli incidenti originati dalle ordinanze iscritte ai nn. 554 a 557/1982, e 49, 875 e 883/1983, con le quali i giudici *a quibus* han dubitato della conformità ai dettami costituzionali dell'art. 26 comma primo r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui fissa in tre giorni il termine per il reclamo e fa decorrere il termine stesso dalla data del decreto, perché rese dette ordinanze su reclami al tribunale aventi ad oggetto il diritto a compenso dovuto ad incaricati che prestano la loro opera nell'interesse del fallimento.

Per vero è sin troppo evidente che il dubbio sulla congruità del termine in controversie aventi tale oggetto è svuotato di contenuto a seguito della declaratoria d'incostituzionalità che ha coinvolto il reclamo al tribunale avverso decreti emanati dal giudice delegato per la liquidazione di compenso ad ausiliari della procedura fallimentare.

9. – Poiché le ordinanze iscritte ai nn. 685/1982, 439/1983 e 803/1984 non hanno per oggetto decreti di liquidazione di compenso ad incaricati nell'interesse del fallimento la declaratoria d'incostituzionalità *sub* 8. non esime la Corte dallo scrutinare la fondatezza della questione sulla congruità dei termini fissati nell'art. 26 comma primo r.d. 16 marzo 1942, n. 267; la quale disposizione è da giudicare incostituzionale non già per la brevità del termine che si deve escludere vuoi per la materia delle procedure concorsuali, nelle quali il tempo è moneta, vuoi, più in generale, per il ritmo della vita moderna, sibbene per il *dies a quo* identificato nella data della pronuncia del decreto e non già nella sua comunicazione eseguita con il rispetto delle vigenti disposizioni procedurali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

a) *dichiara* l'incostituzionalità dell'art. 26 r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) in riferimento agli artt. 23 comma primo e 25 n. 7 ultima proposizione stesso decreto nella parte in cui assoggetta a reclamo al tribunale il decreto con il quale il giudice delegato liquida il compenso a qualsiasi incaricato per l'opera prestata nell'interesse del fallimento;

b) *dichiara* l'incostituzionalità dell'art. 26 comma primo r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui fa decorrere il termine di tre giorni per il reclamo al

tribunale dalla data del decreto del giudice delegato anziché dalla data della comunicazione dello stesso ritualmente eseguita.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 1985.

4.5.2. *Procedimento per la dichiarazione di fallimento*

SENTENZA N. 141/1970 (PRES. BRANCA; REL. N. REALE)

Fallimento – Istruttoria prefallimentare – Rimedi a tutela del debitore – Mancata previsione dell'obbligo del tribunale di disporre la comparizione dell'imprenditore in camera di consiglio – Contraddittorio differito alla fase di impugnazione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15

Costituzione, art. 24, secondo comma

SENTENZA N. 142/1970 (PRES. BRANCA; REL. FRAGALI)

Fallimento – Procedimento per la sua dichiarazione – Camera di consiglio – Caratteri della rapidità e della sommarietà del giudizio – Esercizio del diritto di difesa dei soci illimitatamente responsabili

Fallimento – Procedimento per la sua dichiarazione – Soci illimitatamente responsabili – Previsione che non consente al creditore interessato la legittimazione a proporre istanza di dichiarazione di fallimento di altri soci nelle forme dell'art. 6 del regio decreto n. 627 del 1942

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147, secondo comma

Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24, commi primo e secondo

SENTENZA N. 110/1972 (PRES. CHIARELLI; REL. TRIMARCHI)

Fallimento – Dichiarazione del fallimento di società con soci a responsabilità illimitata – Mancata previsione che il tribunale debba ordinare la comparizione in camera di consiglio dei soci illimitatamente responsabili nei cui confronti la sentenza produce effetto

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147, primo comma

Costituzione, art. 24, secondo comma

Fallimento – Pronuncia del tribunale sulla domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo – Mancata previsione dell'obbligo di ordinare la comparizione in camera di consiglio del debitore

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 162, primo comma

Costituzione, art. 24, secondo comma

Fallimento – Mancata previsione dell'obbligo per il tribunale di disporre la comparizione del debitore in camera di consiglio per l'esercizio del diritto di difesa nel corso dell'istruttoria diretta ad accertare lo stato di insolvenza dell'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo,

dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 195, secondo comma

SENTENZA N. 127/1975 (PRES. BONIFACIO; REL. ROSSANO)

Procedure concorsuali – Fallimento – Preclusione, per il fallito, della legittimazione a chiedere la dichiarazione di fallimento dei soci illimitatamente responsabili

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147, secondo comma

Costituzione, artt. 3 e 24

Procedure concorsuali – Fallimento – Mancato riconoscimento al fallito della possibilità di proporre reclamo contro la pronuncia del tribunale che ha respinto l'istanza per la dichiarazione di fallimento del socio a termini dell'art. 147, secondo comma

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 22

Costituzione, artt. 3 e 24

SENTENZA N. 319/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. A. MARINI)

Fallimento – Società di persone – Termine annuale per la dichiarazione di fallimento – Decorrenza dalla cancellazione della società dal registro delle imprese – Omessa previsione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 10

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

Fallimento – Fallimento della società – Estensione del fallimento ai soci a responsabilità illimitata, pur dopo il decorso di un anno dal momento in cui abbiano perso, per qualsiasi causa, la responsabilità illimitata – Necessità di un congruo limite temporale al fallimento del socio illimitatamente responsabile

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147, primo comma

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Le dette questioni, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione e nei termini sotto indicati, concernono le seguenti norme del R.D. 16 marzo 1942, n. 267, sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa (c.d. legge fallimentare):

a) art. 15, in quanto non prevede l'obbligo, ma la semplice facoltà del tribunale di ordinare, prima di dichiarare il fallimento, la comparizione dell'imprenditore in camera di consiglio, perché sia sentito anche in confronto dei creditori istanti (ordinanze nn. 171 del 1969, 231 del 1969 e 17 del 1970 del pretore di Roma nel corso di giudizi penali per reati fallimentari; nonché nn. 45 del 1969, 103 del 1969 e 228 del 1969, rispettivamente del tribunale di Venezia, della Corte d'appello di Brescia e del tribunale di Milano, in sede di opposizione a sentenze dichiarative di fallimento);

b) lo stesso art. 15, in quanto non consente all'imprenditore medesimo di avvalersi della assistenza del difensore (ord. n. 237/1969 del tribunale di Roma in sede penale);

c) art. 18, primo comma, nella parte in cui stabilisce che il termine di quindici giorni per l'opposizione, avverso la sentenza dichiarativa di fallimento,

(¹) Con la presente decisione è stata, inoltre, dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, primo comma, del regio decreto n. 267 del 1942 recante la previsione – in deroga alle disposizioni contenute nell'art. 152 del Cod. proc. civ. - che stabiliva in giorni quindici il termine utile, entro il quale il debitore e qualunque interessato potevano fare opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento, e fissava la decorrenza di tale termine dal giorno dell'affissione della sentenza stessa alla porta esterna del Tribunale, sostituendo tale forma di notificazione a quella normale prevista dall'art. 137 del Cod. proc. civile.

La Corte, richiamando la precedente sentenza n. 93 del 1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Jaeger), ha ritenuto compatibile la previsione con il precetto del secondo comma dell'art. 24 della Costituzione, attesa la natura del procedimento e le finalità della pronuncia dichiarativa di fallimento. Nella citata decisione la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 18 del r.d. n. 627 del 1942 riguardante la compatibilità delle forme e del termine stabiliti dalla legge per l'opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento con il principio contenuto nell'art. 24 della Costituzione. La Corte, pur avendo osservato che in qualche caso taluno degli interessati, se non il fallito, potesse venire a trovarsi nella condizione di ignorare per un tempo anche lungo la pronuncia della sentenza dichiarativa di fallimento, tuttavia, anche considerando che si sarebbe trattato di casi rari o addirittura eccezionali, ha ritenuto la forma della pubblicazione compatibile con il diritto di difesa e con il carattere essenziale della crisi di impresa. La Corte ha altresì escluso l'incongruità del termine di quindici giorni i fini dell'esercizio effettivo del diritto di difesa, come a quelli della speditezza delle operazioni della procedura fallimentare e della sicurezza della permanenza della loro efficacia.

La Corte, nella sentenza n. 141 del 1970, ha escluso la deduzione di motivi tali da indurre a una diversa decisione rispetto alla richiamata sent. n. 93 del 1962 e ha inoltre aggiunto che le ragioni che hanno determinato quella decisione risultano rafforzate dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 15 del r.d. n. 627 del 1942.

da parte del debitore, decorre dalla data di affissione dell'estratto della sentenza stessa alla porta esterna del tribunale, senza che della pronunzia sia richiesta l'effettiva conoscenza dell'interessato (ord. n. 231/1969 del pretore di Roma e n. 45/1969 del tribunale di Venezia, sopra ricordate);

d) art. 18, secondo comma, in quanto dispone che l'opposizione non può essere proposta da chi ha chiesto la dichiarazione di fallimento e nega, quindi, la legittimazione al debitore che ha proposto istanza di fallimento a proprio carico (ord. n. 237/1969 del tribunale di Roma sopra menzionata).

3. – Come risulta dall'esposizione che precede talune questioni sono state promosse da giudici penali nel corso di processi per reati fallimentari.

Ma esse investono norme cui tali giudici non sono chiamati a dare applicazione, che spetta invece al giudice civile avente competenza in materia fallimentare.

La dichiarazione di fallimento ha natura pregiudiziale rispetto al processo penale concernente reati fallimentari. Da ciò deve trarsi la conseguenza, corroborata dall'indirizzo della giurisprudenza e della dottrina prevalenti, che, sorgendo controversia sullo stato di imprenditore fallito, il giudice penale non può conoscere di essa, ma deve limitarsi, previa verifica delle condizioni di legge, a sospendere il procedimento pendente davanti a lui, sino al passaggio in giudicato della relativa pronunzia.

Al solo giudice civile è data, pertanto, potestà di rilevare la dipendenza logico – giuridica della decisione di detta controversia dalla questione di costituzionalità di norme incidenti sulla dichiarazione di fallimento o sulla efficacia di essa.

Orbene, in questa sede, da tre delle ricordate ordinanze di giudici penali non risulta neppure la esistenza di una controversia, mentre soltanto nella quarta (ord. n. 171/1969) si dà atto, a seguito della esibizione di apposito certificato della cancelleria del tribunale civile, della pendenza di un giudizio di opposizione al fallimento, con la conseguente richiesta del difensore dell'imputato di sospendere il corso del processo penale ai sensi dell'art. 19 del codice di procedura penale.

È evidente, quindi, che non può riscontrarsi, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la pregiudizialità necessaria delle questioni prospettate rispetto ai detti giudizi penali, sicché le questioni stesse sono inammissibili.

II che non esclude, per altro verso, che debbano esaminarsi le questioni *sub a)* e *sub c)*, in quanto proposte nel corso di giudizi civili.

4. – Come sopra accennato i tribunali di Venezia e Milano e la Corte d'appello di Brescia, quali giudici dell'opposizione a sentenza dichiarativa di fallimento, hanno sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 15 della legge fallimentare, in riferimento al secondo comma dell'art. 24, in quanto vi si prevede la mera facoltà discrezionale e non l'obbligo del tribunale di disporre la comparizione personale del debitore in camera di consiglio.

La questione è fondata.

Occorre affermare che il diritto di difesa, garantito dal l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, deve trovare applicazione anche nella prima fase della procedura fallimentare, quella cioè diretta all'accertamento della sussistenza o meno delle condizioni per la dichiarazione di fallimento: compatibilmente, va peraltro aggiunto, con le finalità di tutela del l'interesse pubblico cui essa è preordinata e che caratterizzano e giustificano il carattere sommario della procedura medesima, non tassativamente vincolata a speciali modalità di svolgimento.

Per la più ampia tutela del debitore sono previsti, è vero, rimedi, ed in primo luogo l'opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento, improntati al principio del contraddittorio e diretti, mediante piena cognizione, a verificare la legittimità della sentenza medesima. Tuttavia la gravità delle conseguenze di questa pone l'indefettibile esigenza che il debitore, già nella prima fase processuale in camera di consiglio, informato della iniziativa in corso, possa contrastare, anche in confronto di creditori istanti, con deduzioni di fatto ed argomentazioni tecnico – giuridiche e con l'eventuale ausilio di difensori, la veridicità dell'asserito stato di dissesto e la di lui assoggettabilità alla esecuzione fallimentare.

La sentenza dichiarativa incide, infatti, profondamente nella sfera giuridica soggettiva del fallito, con danni morali e materiali di estrema gravità e talora, in parte o in tutto, irreparabili.

Come è appena il caso di rilevare, la dichiarazione di fallimento importa limitazioni alla capacità di agire in ordine alla amministrazione ed alla disponibilità dei beni, nonché alla legittimazione processuale, oltre a gravi menomazioni ai diritti della personalità e in specie a diritti pubblici soggettivi, pur essi oggetto di particolare tutela costituzionale, circa la libertà e segretezza della corrispondenza, la libertà di circolazione, l'elettorato attivo e passivo.

Ora non può ritenersi che un provvedimento di tale gravità venga legittimamente emanato, come e sia pure non frequentemente in pratica avviene, senza che sia stato udito e ammesso ad esporre le proprie ragioni il soggetto passivo di esso.

Né, allo scopo di assicurare la difesa dell'imprenditore, nei sensi indicati dal precetto costituzionale summenzionato, sembra mezzo sufficiente il contraddittorio differito alla fase di impugnazione.

E ciò in riferimento così alle modalità del particolare procedimento di opposizione fallimentare, come alla disciplina della sentenza dichiarativa di fallimento. A questa l'ordinamento attribuisce efficacia immediatamente esecutiva, non suscettibile di sospensione a seguito dell'atto di opposizione (art. 18, ultimo comma, legge fallimentare), mentre consente la rimozione, ai sensi di legge, degli effetti di essa soltanto, e con inevitabile ritardo, dopo che sia divenuta esecutiva la pronunzia che accolga l'opposizione, e sia avvenuta la cancellazione dal registro dei falliti.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 in esame,

che con sostanziale pregiudizio del diritto di difesa, non statuisce l'obbligo del tribunale di disporre la comparizione del debitore. Ovviamente tale disposizione, con l'eventuale successiva audizione del debitore e con la possibilità di sue deduzioni e difese, anche in confronto dei creditori istanti, non senza assistenza tecnica, deve essere inquadrata e contenuta nella vigente normativa circa il procedimento di cognizione sommaria, nell'ambito delle finalità e delle speciali ragioni di urgenza e tempestività anche allo scopo della conservazione del patrimonio del debitore, cui è informata la disciplina della dichiarazione di fallimento. A questo conseguentemente si attaglia il carattere della speditezza dei provvedimenti, svincolati da speciali forme procedurali e dal rispetto di termini non espressamente stabiliti dalla legge; il tutto rimesso invece al prudente apprezzamento degli organi giudiziari competenti.

Sarebbe, d'altra parte, in contrasto con le finalità di giustizia, cui lo stesso diritto di difesa è essenzialmente coordinato, il consentire che arrechino pregiudizio all'interesse pubblico connesso alla esecuzione concorsuale, la fuga, la latitanza o comunque la condotta dilatoria negligente o, talvolta, fraudolenta del debitore medesimo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 15 del R.D. 16 marzo 1942, n. 267, sulla "Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa", nella parte in cui esso non prevede l'obbligo del tribunale di disporre la comparizione dell'imprenditore in camera di consiglio per l'esercizio del diritto di difesa nei limiti compatibili con la natura di tale procedimento;

3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 1970.

* * *

Sentenza n. 142/1970 (Pres. Branca; Rel. Fragali) ¹

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – È preliminare l'esame della questione concernente l'asserita illegittimità

(¹) Nella medesima decisione la Corte ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità dell'art. 147 del r.d. n. 627 del 1942 sollevate con riferimento agli artt. 3 e 25 Cost. con

costituzionale della norma che attrae nella sfera del tribunale competente per il fallimento di una società a responsabilità illimitata la controversia sulla dichiarazione del fallimento di un nuovo socio.

Il dubbio all'uopo prospettato, che viene riconnesso al divieto di distogliere dal giudice naturale, è rimosso dalla giurisprudenza di questa Corte, per la quale giudice naturale precostituito è quello la cui competenza è determinata dalla legge con riferimento a fattispecie astratte, realizzabili in futuro, e non a posteriori; in relazione cioè ad un fatto già verificatosi o ad una regiducanda già insorta (sentenze 3 luglio 1962 n. 88 e 4 luglio 1963 n. 130). Nella specie, la competenza per le controversie di cui si è detto, per ragione di connessione, è stabilita a priori dalla norma denunciata, e non lascia adito a deroghe discrezionali; si pone sullo stesso piano dei criteri che informano il sistema degli artt. 7 e seguenti del codice di procedura civile, il quale, giova ricordarlo, poggia su una pluralità di regole di collegamento, a seconda della materia controversa, e contiene inoltre il principio generale della *vis attractiva* di una determinata competenza a motivo della connessione. Questa Corte ha ritenuto che la connessione è uno dei criteri fondamentali di ripartizione del potere giurisdizionale, e provvede all'esigenza di evitare incoerenze o incompletezze nell'esercizio del potere stesso (sentenza 1° aprile 1958 n. 29 e sentenza citata 4 luglio 1963 n. 130). Mai, come nella materia fallimentare, la regola del *simultaneus processus* presenta presupposti di razionalità, avuto riguardo al carattere generale dell'esecuzione fallimentare; che può attuare la par condicio creditorum soltanto attraverso la concentrazione presso unico giudice dei processi inerenti all'accertamento delle pretese creditorie e alla formazione della massa attiva.

3. – La sommarietà alla quale è ispirato il procedimento previsto nella norma denunciata non pregiudica il diritto di difesa, come invece si sostiene nelle ordinanze di rimessione.

Nel processo di dichiarazione di fallimento preme la esigenza di accertamenti rapidi e di pronta attuazione, che altra volta questa Corte ha riconosciuto causa ragionevole di abbreviazione dei termini di impugnativa dei provvedimenti degli organi fallimentari (sentenze 13 novembre 1962 n. 93 e 28 giugno 1963 n. 118; sentenza di pari data n. 141) e, nella specie, la sommarietà suddetta soddisfa alla necessità di immediate misure conservative del patrimonio dell'insolvente o del suo socio, che fa ritenere nociva all'interesse generale ogni remora istruttoria.

riguardo alla sommarietà del procedimento e alla competenza del tribunale fallimentare della causa di dichiarazione di fallimento degli altri soci illimitatamente responsabili.

Con sent. n. 87 del 2025 (Pres. Amoroso; Red. Navarretta) la Corte ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 131 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80).

Ma sommarietà del processo non deve significare eliminazione del diritto di difesa: la predetta sentenza di pari data, nel ritenere che il tribunale *ex art. 15* legge fallimentare deve disporre la comparizione dell'imprenditore prima di dichiararne il fallimento, ha giudicato che, nell'occasione di tale audizione, deve essere dato alla difesa il più ampio spazio compatibile con il carattere sommario ed urgente della pronuncia che il giudice è chiamato ad emettere (una più penetrante difesa potrà esperirsi nella fase di impugnazione di tale pronuncia). Entro questi limiti, ma solo in essi, anche l'articolo 147, secondo comma, è illegittimo. Così della difesa risulta pienamente assicurato lo scopo e la funzione.

Non si può obiettare che, nell'ipotesi del citato art. 147, secondo comma, legge fallimentare, dovendosi accertare la più ampia base soggettiva del rapporto sociale, la cognizione diviene complessa e non si presta ad una deliberazione. In pratica ciò non è esatto in tutti i casi; ma se, in qualche ipotesi, l'indagine non risultasse semplice, sorgerà soltanto l'esigenza di caute decisioni, date le gravi conseguenze cui un'inconsulta pronuncia può dar causa, non l'impossibilità di emettere un giudizio fondato sulla valutazione degli elementi probatori acquisiti. Anche l'indagine sommaria richiede un certo grado di approfondimento, e il giudizio conclusivo non può essere basato su supposizioni o su congetture, che non potrebbero poi resistere all'impugnazione: nel caso dell'art. 147, secondo comma, non potrebbe sorgere necessità di indagini più complicate di quelle che talora si richiedono per il riscontro dell'esistenza dei presupposti del fallimento individuale. L'ordinamento non può precludere provvedimenti di urgenza solo perché essi si collegano a fattispecie di sostanza complessa; soddisfa ugualmente il diritto di difesa il procedimento di controllo della pronuncia urgente, nel quale il contraddittorio si svolgerà come nel giudizio di normale cognizione. È un problema di politica processuale quello delle scelte concrete, il cui esame sfugge alla competenza della Corte; e gli inconvenienti che si sono esposti a proposito dell'applicazione della norma denunciata, non sono rilevabili agli effetti del giudizio di legittimità costituzionale.

L'art. 147, secondo comma, della legge fallimentare deve perciò essere dichiarato illegittimo nella parte in cui non consente ai soci illimitatamente responsabili di una società fallita di esercitare il diritto di difesa nei limiti compatibili con la natura del procedimento di camera di consiglio previsto per la dichiarazione di fallimento.

4. – Fondata è anche la questione di legittimità costituzionale della norma predetta nella parte in cui nega al creditore la legittimazione a domandare il fallimento del socio del fallito.

La disposizione si suole ricondurre al criterio che domina il processo fallimentare, per cui, messo questo in movimento, non v'è azione del creditore che non vi si debba inserire; ma l'applicazione di tale principio non deve togliere al creditore la legittimazione a proporre istanze al giudice fallimentare a tutela del proprio interesse, compatibilmente con la struttura del processo

fallimentare. Il creditore ha poteri di iniziativa per la dichiarazione di fallimento e questo potere non deve mancargli quando trattasi di implicare i soci del fallito nel concorso generale: l'istanza del creditore, in tal caso, non sbocca in una di quelle azioni esecutive individuali che, per il carattere generale del concorso fallimentare, sono vietate dall'art. 51 della legge speciale, ma intende dare al procedimento concorsuale la sua giusta dimensione. Deve necessariamente esercitarsi mediante ricorso al tribunale, così come è prescritto nell'art. 6 della legge stessa; e non viene perciò a turbare le linee del procedimento o a modificarne i principi, così come non turba queste linee e non ne modifica i principi la domanda del curatore ammessa nella stessa norma denunciata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, del R.D. 16 marzo 1942, n. 267 (c.d. legge fallimentare), nelle parti in cui:

a) non consente ai soci illimitatamente responsabili l'esercizio del diritto di difesa nei limiti compatibili con la natura del procedimento di camera di consiglio prescritto per la dichiarazione di fallimento;

b) nega al creditore interessato la legittimazione a proporre istanza di dichiarazione di fallimento di altri soci illimitatamente responsabili nelle forme dell'art. 6 del regio decreto predetto.

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 1970.

* * *

Sentenza n. 110/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. Trimarchi)

Considerato in diritto

1. – Con le nove ordinanze indicate in epigrafe vengono prospettate questioni di legittimità costituzionale relative a norme del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (contenente la disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa): si assume che non garantiscano il diritto di difesa le norme di cui agli artt. 15, 16 e 18; 147, comma primo; 162 e 195, comma secondo, e che vadano contro il principio di eguaglianza quelle di cui all'art. 217, commi primo e secondo.

Con una delle sopradette ordinanze, inoltre, in sede di applicazione dell'art. 217, comma secondo, si denunciano, per violazione dello stesso art. 3, le norme previste dagli artt. 19 e 21 del codice di procedura penale.

Le questioni così sollevate presentano notevoli analogie ovvero sono so-

stanzialmente connesse; i relativi giudizi possono, pertanto, essere riuniti e decisi con unica sentenza.

[*omissis*]

3. – Sulla legittimità costituzionale dell'art. 147, comma primo, della legge fallimentare, e sempre con riferimento all'art. 24, comma secondo, della Costituzione, vengono avanzati dubbi dal tribunale di Milano con l'ordinanza del 23 aprile 1970. Ad avviso del giudice *a quo* la dedotta illegittimità costituzionale risiederebbe nel fatto che la norma non prevede che siano personalmente sentiti o comunque previamente avvertiti i soci illimitatamente responsabili nei cui confronti produce effetto la sentenza che dichiara il fallimento della società con soci a responsabilità illimitata.

La Corte ritiene che in relazione alla norma in esame ed a fondamento della pronuncia che di seguito viene adottata, valgono i motivi posti a base della citata sentenza n. 141 del 1970 nonché della sentenza n. 142 dello stesso anno (con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, comma secondo, nella parte in cui “non consente ai soci illimitatamente responsabili l'esercizio del diritto di difesa nei limiti compatibili con la natura del procedimento di camera di consiglio prescritto per la dichiarazione di fallimento”).

La circostanza che la norma dell'art. 15, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra detti, sia una norma di portata generale e quindi applicabile anche all'ipotesi del fallimento delle società, non è di ostacolo all'accoglimento della tesi sostenuta dal giudice *a quo* che per il primo comma dell'art. 147 il tribunale possa non sentire personalmente o non previamente avvertire i soci illimitatamente responsabili in quanto tali. Era in facoltà ed ora, dopo la pubblicazione della sentenza n. 141 del 1970, è obbligo del tribunale di “disporre la comparizione dell'imprenditore in camera di consiglio per l'esercizio del suo diritto di difesa”, e ciò tanto se il debitore sia un imprenditore individuale quanto se lo stesso sia una società. Ma in questo secondo caso, e nella specifica ipotesi di società con soci a responsabilità illimitata, è tuttavia vigente la norma denunciata che riguarda i soci illimitatamente responsabili in quanto tali, e non nella loro eventuale qualità di amministratori o liquidatori della società.

Giustamente il tribunale di Milano ritiene che in caso di fallimento di una società con soci a responsabilità illimitata, non basti la convocazione dell'imprenditore collettivo in camera di consiglio prima della dichiarazione di fallimento, ovvero di alcuno dei soci aventi la rappresentanza della società perché, qualora si operi in codesti modi, può essere soddisfatto il diritto di difesa della società, ma non quello di tutti i soci, soggetti personalmente al fallimento.

Stante ciò, la Corte è dell'avviso che il diritto di difesa debba essere garantito anche nella prima fase della procedura fallimentare, sia pure compatibilmente con le finalità di tutela dell'interesse pubblico a cui essa è preordinata, per dar modo ai soci illimitatamente responsabili di contrastare con l'eventuale ausilio di difensori, in confronto della società e dei creditori istanti

(ed a ciascuno dei soci in confronto degli altri), la veridicità dell'asserito stato di insolvenza e l'assoggettabilità all'esecuzione fallimentare. E conseguentemente ritiene che la norma denunciata sia illegittima costituzionalmente nella parte in cui non prevede che prima della dichiarazione del fallimento della società con soci a responsabilità illimitata, il tribunale debba ordinare la comparizione in camera di consiglio dei soci illimitatamente responsabili nei cui confronti produce effetto la detta sentenza.

Ovviamente, gli atti che potranno essere compiuti nel rispetto del diritto di difesa riconosciuto ai soci illimitatamente responsabili, in concreto non potranno non essere armonizzati con le esigenze di urgenza e tempestività proprie della procedura fallimentare e con le finalità di giustizia, a cui lo stesso diritto di difesa è essenzialmente coordinato.

4. – Deve parimenti essere dichiarata fondata nei limiti di cui appresso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 162, commi primo e secondo, della legge fallimentare, sollevata dal tribunale di Potenza e dalla Corte d'appello di Milano con ordinanze rispettivamente del 16 aprile 1970 e del 20 aprile 1971.

Secondo il primo giudice, la norma sarebbe in contrasto con l'art. 24, comma secondo, sotto due profili: anzitutto, perché prevede come facoltativa l'audizione del debitore che abbia proposto domanda di ammissione al concordato preventivo, e prima della dichiarazione di inammissibilità dell'istanza; e perché non prevede per il debitore, durante questa stessa fase, l'assistenza del difensore; ed in secondo luogo, perché dichiara non soggetto a reclamo il decreto di inammissibilità.

Relativamente al primo profilo, ricorrono, e non è il caso quindi che siano ripetuti, i motivi posti nel precedente numero a base della pronuncia di parziale illegittimità dell'art. 147, comma primo. Non può dirsi, in effetti, sufficiente, per garantire il diritto di difesa del debitore, la semplice facoltatività della sua audizione. Né rilevano in senso contrario peculiari caratteristiche della fase preliminare del procedimento di concordato preventivo; è vero che il debitore è posto in grado di far conoscere le proprie ragioni e richieste con la domanda di ammissione alla procedura, ma dopo che questa ha avuto inizio, al debitore non è consentito più di svolgere utili difese. Anzi, va tenuto presente che non costituiscono sufficienti garanzie per il debitore le possibilità che secondo la giurisprudenza gli sono date di proporre reclamo *ex art. 111* della Costituzione avverso il decreto di inammissibilità, qualora a questo non segua la dichiarazione di fallimento, o di impugnare la sentenza dichiarativa del fallimento, perché il reclamo può proporsi solo per violazione di legge, e dall'eventuale sentenza di revoca del fallimento residuano in danno del debitore evidenti effetti pregiudizievoli. E si deve quindi ritenere costituzionalmente illegittima la norma de qua nella parte in cui non prevede che il tribunale prima di decidere sull'ammissibilità della proposta, debba invitare il debitore istante a comparire in camera di consiglio perché possa essere sentito.

[*omissis*]

Rilevata l'illegittimità costituzionale dell'art. 162 in relazione al primo profilo, risulta non meritevole di accoglimento la prospettazione che della questione viene effettuata dalla Corte di appello di Milano, per la quale si avrebbe la violazione dell'art. 24, comma secondo, per il fatto che la norma denunciata, nel suo secondo comma, non prevede che il tribunale debba disporre la comparizione dell'imprenditore in camera di consiglio per l'esercizio del diritto di difesa prima di procedere alla dichiarazione del fallimento.

Infatti, il decreto di inammissibilità della domanda di concordato preventivo e la sentenza dichiarativa del fallimento del debitore istante sono i modi e i mezzi di formazione ed esteriorizzazione dell'unica o contestuale volontà dell'ufficio di talché, prescritto che del debitore debba essere disposta la comparizione in camera di consiglio, prima che il tribunale possa emettere il decreto, il diritto alla difesa è assicurato anche in relazione all'eventuale dichiarazione di fallimento.

5. – Sarebbe, infine, in contrasto con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione, l'art. 195, comma secondo, della legge fallimentare nella parte in cui non prevede l'obbligo per il tribunale di disporre la comparizione del debitore in camera di consiglio per l'esercizio del diritto di difesa, in contraddittorio con la parte che abbia richiesto la dichiarazione dello stato di insolvenza dell'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento, e con l'autorità governativa che ha la vigilanza sull'impresa stessa.

La questione, sollevata dal tribunale di Bologna con ordinanza del 23 marzo 1971, è fondata.

La norma dell'art. 195, comma secondo, dispone che, prima di provvedere, il tribunale deve sentire l'autorità governativa che ha la vigilanza sull'impresa. Ma non prevede per lo stesso tribunale l'obbligo di disporre la comparizione in camera di consiglio dell'imprenditore perché questo possa esercitare il diritto di difesa. L'imprenditore, quindi, non è posto in grado, nella fase anteriore alla dichiarazione del tribunale, di affermare e dimostrare le proprie ragioni e di avanzare le proprie richieste, eventualmente con assistenza tecnica, in confronto dei creditori istanti e dell'autorità governativa di vigilanza, e a tale carenza, sul terreno delle garanzie della difesa, non si supplisce con il riconoscimento del diritto alla opposizione, operato con il quarto comma dello stesso art. 195.

La norma denunciata è perciò illegittima costituzionalmente nella parte in cui non prevede l'obbligo per il tribunale di disporre la comparizione in camera di consiglio dell'imprenditore per l'esercizio del diritto di difesa, prima che il tribunale stesso si pronunci sulla richiesta di dichiarazione dello stato di insolvenza dell'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa, con esclusione del fallimento.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 147 comma primo, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui non prevede che il tribunale debba ordinare la comparizione in camera di consiglio dei soci illimitatamente responsabili nei cui confronti produce effetto la sentenza che dichiara il fallimento della società con soci a responsabilità illimitata, perché detti soci possano esercitare il diritto di difesa;

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 162, comma primo, del citato r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui non prevede che il tribunale, prima di pronunciarsi sulla domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo, debba ordinare la comparizione in camera di consiglio del debitore per l'esercizio del diritto di difesa;

c) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 195, comma secondo, del citato r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui non prevede l'obbligo per il tribunale di disporre la comparizione del debitore in camera di consiglio per l'esercizio del diritto di difesa nel corso dell'istruttoria diretta ad accertare lo stato di insolvenza dell'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento;

d) – h) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1972.

* * *

Sentenza n. 127/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Rossano)

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), "sotto il profilo che tale norma nega al fallito la legittimazione a proporre istanza al tribunale fallimentare per la dichiarazione di fallimento dei soci illimitatamente responsabili" è stata sollevata dalla Corte di cassazione con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, rilevando che questa Corte, con sentenza 16 luglio 1970, n. 142, dichiarò l'illegittimità costituzionale di detta norma nella parte in cui negava "al creditore interessato la legittimazione a proporre istanza di dichiarazione di fallimento di altri soci illimitatamente responsabili nelle forme dell'art. 6 del r.d. predetto".

2. – Il riferimento alla citata sentenza n. 142 del 1970 postula la precisazione dei limiti della questione in essa decisa quali si desumono dal dispositivo alla luce della motivazione. In tale sentenza questa Corte, nell'interpretare il secon-

do comma dell'art. 147, osservò: "la disposizione si suole ricondurre al criterio che domina il processo fallimentare, per cui, messo questo in movimento, non v'è azione del creditore che non vi si debba inserire; ma l'applicazione di tale principio non deve togliere al creditore la legittimazione a proporre istanze al giudice fallimentare a tutela del proprio interesse, compatibilmente con la struttura del processo fallimentare".

Ora la distinzione tra "azione che non debba essere inserita nel processo" e "legittimazione a proporre istanze a tutela del proprio interesse, compatibilmente con la struttura del processo fallimentare" esclude che tale legittimazione abiliti il creditore a proporre prove come in un processo ordinario. Questa Corte, in coerenza con tale premessa, precisò che "la istanza del creditore non sbocca in una di quelle azioni esecutive individuali, che, per il carattere generale del concorso fallimentare, sono vietate dall'art. 51 legge fallimentare, ma intende dare al procedimento concorsuale la sua giusta dimensione; deve necessariamente esercitarsi mediante ricorso al tribunale, così come è prescritto nell'art. 6 della legge stessa, e non viene perciò a turbare le linee del procedimento o a modificarne i principi, così come non turba queste linee e non ne modifica i principi la domanda del curatore ammessa nella stessa norma denunciata".

Escluso, dunque, che la istanza del creditore, ai sensi del secondo comma dell'art. 147, abbia carattere di azione, che permetta, nella fase sommaria del procedimento in cui è consentita a termini dell'art. 6, l'ammissibilità di prove – deve ritenersi che il tribunale possa pronunciare a termini dell'articolo 5 (legge fallimentare) la dichiarazione di fallimento ogni qualvolta, ma soltanto, gli risultino esistenti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla legge per tale pronuncia. E, se è consentita una sommaria delibazione sull'esistenza di requisiti che rivelino, per la loro manifestazione nei confronti di terzi, una responsabilità patrimoniale del soggetto alla stregua della disciplina del fallimento, dell'impresa e delle società, non può ritenersi senza violazione dell'art. 24 della Costituzione e della disciplina menzionata una dichiarazione di fallimento che ritenga accertata, in mancanza di un'indagine probatoria, l'esistenza di requisiti che non rivelino, con esteriore manifestazione, il loro carattere qualificante.

Con la precisazione di tali limiti deve ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma (legge fallimentare), sollevata dalla Corte di cassazione e concernente l'ammissibilità dell'istanza di fallimento proposta dal fallito. Gli effetti, che gli artt. 42 e 43 (legge fallimentare) importano sulla disponibilità dei beni da parte del fallito e sulla sua legittimazione processuale attiva e passiva relativamente ai rapporti patrimoniali compresi nel fallimento, giustificano, a termini degli artt. 3 e 24 della Costituzione, la pronuncia di illegittimità, come ritenuto per l'ammissibilità dell'istanza proposta dal creditore con la suindicata sentenza di questa Corte.

In conseguenza della decisione adottata deve anche dichiararsi, a termini dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sulla costituzione e sul funziona-

mento di questa Corte, l'illegittimità dell'art. 22 (legge fallimentare), nella parte in cui non legittima il fallito a proporre reclamo contro la pronuncia del tribunale che ha respinto l'istanza per la dichiarazione di fallimento del socio a termini del secondo comma dell'art. 147 (legge fallimentare).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (cosiddetta legge fallimentare), nella parte in cui nega al fallito la legittimazione a chiedere la dichiarazione di fallimento dei soci illimitatamente responsabili;

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge fallimentare, nella parte in cui nega al fallito la legittimazione a proporre reclamo contro la pronuncia del tribunale che ha respinto l'istanza per la dichiarazione di fallimento di socio illimitatamente responsabile.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 1975.

* * *

Sentenza n. 319/2000 (Pres. Mirabelli; Red. A. Marini) ¹

Considerato in diritto

1. Il Tribunale di Palermo solleva, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, primo e secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta

(¹) Con sentenza n. 66 del 1999 (Pres. Granata; Red. Marini) la Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, primo e secondo comma, del regio decreto n. 267 del 1942, sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

Con ordinanza n. 321 del 2002 (Pres. Ruperto; Red. Contri) la Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, del regio decreto n. 267 del 1942, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede un limite temporale, decorrente dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento principale, per la dichiarazione di fallimento c.d. in estensione del socio occulto illimitatamente responsabile.

Con sentenza n. 255 del 2017 (Pres. Grossi; Red. Morelli) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, quinto comma, del regio decreto n. 267 del 1942, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, Cost. in quanto, in base al diritto vivente, la disposizione si riflette nell'interpretazione, costituzionalmente adeguata, che equipara la società di capitali all'impresa individuale ai fini dell'estendibilità del fallimento agli eventuali rispettivi soci di fatto.

amministrativa), in relazione all'art. 10 dello stesso regio decreto, nella parte in cui detta norma – per diritto vivente – prevede, in caso di fallimento di società, anche il fallimento dei soci illimitatamente responsabili pure se abbiano perso tale qualità, per trasformazione del tipo sociale, da oltre un anno.

Il Tribunale di Milano solleva invece questione di legittimità costituzionale della stessa norma, sempre con riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., non esplicitamente evocato ma desumibile chiaramente dalla motivazione dell'ordinanza, nella parte in cui non contiene la fissazione di un termine ragionevole – che si assume comunque dover essere diverso dal termine annuale previsto dall'art. 10 dello stesso regio decreto – entro il quale possa essere dichiarato il fallimento dei soci illimitatamente responsabili, dopo che essi abbiano perso tale qualità a seguito di trasformazione societaria.

Il Tribunale di Bologna, infine, solleva, in riferimento ancora all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 10 e 147, primo e secondo comma, della legge fallimentare in quanto tali norme impongono – sempre secondo il diritto vivente – la declaratoria di fallimento delle società e dei loro soci illimitatamente responsabili senza limiti di tempo, anche dopo la cancellazione della società dal registro delle imprese, a fronte del termine di preclusione annuale fissato dall'art. 10 per l'imprenditore individuale che abbia cessato l'attività di impresa.

I tre giudizi, comportando la risoluzione di questioni sostanzialmente identiche, vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. Le ordinanze di rimessione muovono tutte dalla pronuncia con cui questa Corte, nel dichiarare non fondata una analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare, ha affermato che “la disposizione denunciata va interpretata nel senso che, a seguito del fallimento della società commerciale di persone, il fallimento dei soci illimitatamente responsabili defunti o rispetto ai quali sia comunque venuta meno l'appartenenza alla compagine sociale può essere dichiarato solo entro il termine, fissato dagli artt. 10 e 11 della legge fallimentare, di un anno dallo scioglimento del rapporto sociale” (sentenza n. 66 del 1999).

I rimettenti escludono, per motivi diversi, che l'interpretazione adeguatrice sopra riferita sia direttamente applicabile alle diverse fattispecie sottoposte al loro giudizio. Rilevano peraltro – sotto profili non del tutto coincidenti – come la previsione di un termine per la declaratoria di fallimento dell'imprenditore individuale e dell'ex socio (secondo l'interpretazione contenuta nella sentenza n. 66 del 1999) e la mancanza invece di qualsiasi termine per la declaratoria di fallimento delle società commerciali e dei soci illimitatamente responsabili, pur dopo la perdita della responsabilità illimitata di questi ultimi a seguito della trasformazione del tipo sociale, comporti una irragionevole disparità di trattamento fra situazioni omogenee, così risultando lesiva dell'art. 3 Cost.

3. Nella sentenza n. 66 del 1999 questa Corte ha osservato che, così come l'assoggettabilità a fallimento dell'imprenditore cessato o defunto postula, in

applicazione del generale principio di certezza delle situazioni giuridiche, la fissazione di un limite temporale entro cui debba seguire la dichiarazione di fallimento – limite fissato negli artt. 10 e 11 della legge fallimentare in un anno dalla cessazione dell'impresa (o dalla morte dell'imprenditore) –, analogamente ed a maggior ragione deve essere circoscritta entro un prestabilito limite temporale l'ammissibilità del fallimento dell'ex socio, la cui sottoposizione alla procedura fallimentare prescinde del tutto dalla sussistenza dei presupposti di cui agli artt. 1 e 5 della legge fallimentare, che vanno accertati solo nei confronti della società.

In coerenza all'affermazione, costante nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le leggi “in linea di principio non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne) ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (così, *ex plurimis* sentenze n. 200 del 1999 e n. 65 del 1999) si è individuato, in via interpretativa, il limite temporale all'ammissibilità del fallimento dell'ex socio all'interno della stessa legge fallimentare, e precisamente nella norma dettata dagli artt. 10 ed 11, attribuendo quindi ad essa, in considerazione della sua *ratio* una portata generale e non limitata al solo imprenditore individuale.

La giurisprudenza dei giudici ordinari, successiva alla citata sentenza di questa Corte, ha tuttavia mostrato un'evidente contrarietà ad abbandonare l'interpretazione restrittiva da lungo tempo consolidata in sede di legittimità. Gli stessi rimettenti – come si è detto – muovono dal presupposto che l'art. 10 della legge fallimentare non sia suscettibile di diretta applicazione al di fuori della fattispecie espressamente esaminata nella sentenza n. 66, con ciò stesso implicitamente negando il carattere generale della norma, affermato invece nella predetta sentenza.

Da qui l'opportunità – onde evitare il perpetuarsi di una grave incertezza interpretativa – che l'esame delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, per molti versi connesse a quelle affrontate nella richiamata sentenza n. 66 del 1999, venga questa volta condotto sulla base della diversa interpretazione della denunciata normativa, consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità ed assunta dai rimettenti quale diritto vivente.

4. Alla luce di tale premessa, è da ritenersi innanzitutto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge fallimentare, sollevata dal Tribunale di Bologna.

Il termine annuale, previsto da tale norma, oltre il quale non può darsi declaratoria di fallimento, nel caso di impresa collettiva decorre – appunto secondo il diritto vivente – non già dalla cessazione dell'attività o dallo scioglimento della società medesima, bensì dal compimento della fase liquidatoria, che non coincide con la chiusura formale della liquidazione ma con la liquidazione effettiva dei rapporti facenti capo alla società, sicché questa si

considera esistente, e dunque assoggettabile a fallimento, finché rimangono rapporti, attivi o passivi, da definire.

È evidente peraltro che la norma stessa, così interpretata, risulta sostanzialmente inapplicabile, atteso che il termine di un anno entro il quale può essere dichiarato il fallimento della società, nonché il fallimento in estensione dei suoi soci illimitatamente responsabili, inizia a decorrere solamente dal momento in cui, essendo stato definito ogni rapporto passivo che fa capo alla società stessa, non può nemmeno ipotizzarsi l'esistenza dello stato di insolvenza, costituente il presupposto della dichiarazione di fallimento.

Va chiarito, a tale proposito, che rientra sicuramente nella discrezionalità del legislatore individuare diversamente, per l'impresa individuale e per quella collettiva, il *dies a quo* del termine entro il quale il fallimento dev'essere dichiarato dopo la cessazione dell'impresa, così come prevedere, eventualmente, in riferimento alle due fattispecie, termini diversi. La discrezionalità del legislatore incontra peraltro un limite nel principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il quale postula che la norma con la quale viene fissato un termine non sia congegnata in modo tale da vanificare completamente la *ratio* che presiede alla fissazione di quel termine, rendendolo così del tutto inutile.

Va perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge fallimentare – risultando assorbita in tale pronuncia la censura relativa all'art. 147 – nella parte in cui prevede che il termine di un anno dalla cessazione dell'impresa, entro il quale può intervenire la dichiarazione di fallimento, decorra, per l'impresa collettiva, dalla liquidazione effettiva dei rapporti facenti capo alla società, invece che dalla cancellazione della società stessa dal registro delle imprese.

5. – Parimenti fondate, nei limiti di seguito precisati, sono le questioni sollevate dai Tribunali di Palermo e Milano.

Questa Corte, come si è detto, ha affermato nella sentenza n. 66 del 1999 che il generale principio di certezza delle situazioni giuridiche – in considerazione delle conseguenze che dalla declaratoria di fallimento discendono, non solo per chi ne è colpito ma anche per i terzi che con lui siano entrati in rapporto – impone che l'ammissibilità del fallimento dell'ex socio sia ristretta entro un congruo limite temporale, così come previsto, in ragione di una identica esigenza, dagli artt. 10 e 11 della legge fallimentare per il fallimento dell'imprenditore deceduto o che abbia cessato l'attività di impresa.

Tale affermazione va ora ulteriormente precisata – con riguardo all'ipotesi, cui le questioni si riferiscono, di fallimento del socio che abbia perso la responsabilità illimitata a seguito di trasformazione del tipo sociale – nel senso che deve ritenersi la necessità di un limite temporale alla assoggettabilità al fallimento del socio di società commerciale, allo stesso modo e per le medesime ragioni già illustrate nella sentenza n. 66 del 1999, in tutti i casi di perdita, per qualsiasi causa, della responsabilità illimitata.

Poiché, secondo l'interpretazione prospettata dai rimettenti, la norma di cui

agli artt. 10 e 11 della legge fallimentare non può intendersi riferita – come si è visto – anche al fallimento in estensione del socio, ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui prevede che il fallimento della società produce il fallimento dei soci illimitatamente responsabili, pur dopo che sia decorso un anno dal momento in cui costoro abbiano perso per qualsiasi causa la responsabilità illimitata.

Va precisato, ancora una volta, che ben potrebbe il legislatore – nel bilanciamento tra le opposte esigenze di tutela dei creditori e di certezza delle situazioni giuridiche – fissare, per la assoggettabilità al fallimento dei soci illimitatamente responsabili, un termine diverso da quello annuale previsto dagli artt. 10 e 11 della legge fallimentare. Laddove evidente appare che, da parte di questa Corte, il rilevato vizio di illegittimità costituzionale non possa essere sanato in altro modo che uniformando, sul punto, la disciplina del fallimento del socio illimitatamente responsabile a quella dettata per l'imprenditore individuale o collettivo dai menzionati artt. 10 e 11 della legge fallimentare.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui non prevede che il termine di un anno dalla cessazione dell'esercizio dell'impresa collettiva per la dichiarazione di fallimento della società decorra dalla cancellazione della società stessa dal registro delle imprese;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui prevede che il fallimento dei soci a responsabilità illimitata di società fallita possa essere dichiarato dopo il decorso di un anno dal momento in cui essi abbiano perso, per qualsiasi causa, la responsabilità illimitata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'11 luglio 2000.

4.5.3. *Dichiarazione di fallimento*

SENTENZA N. 149/1971 (PRES. BRANCA; REL. CAPALOZZA)

Fallimento – Reati commessi dal fallito in epoca anteriore alla dichiarazione di fallimento – Conversione della pena pecuniaria in pena detentiva prima della chiusura della procedura – Equiparazione delle situazioni di insolvibilità e di insolvenza

Codice penale, art. 136, primo comma

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 46/1975 (PRES. BONIFACIO; REL. DE MARCO)

Procedure concorsuali – Fallimento – Sentenza di revoca della dichiarazione di fallimento – Spese di procedura e compenso al curatore

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 21, terzo comma

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 151/1980 (PRES. AMADEI; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Fallimento – Termine per l'opposizione – Decorrenza per il debitore dall'affissione della sentenza che ne dichiara fallimento

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 18, primo comma

Costituzione, artt. 3 e 24, secondo comma

SENTENZA N. 328/1999 (PRES. GRANATA; RED. A. MARINI)

Fallimento – Dichiarazione di fallimento – Decreto di rigetto dell'istanza di fallimento – Reclamo alla Corte d'appello avverso il decreto di rigetto, in relazione al mancato accoglimento delle domande conseguenziali (condanna al rimborso delle spese processuali e al risarcimento del danno), proposte dal debitore nei cui confronti sia stata avanzata l'istanza – Legittimazione al reclamo del debitore – Esclusione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 22, secondo comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 24

Considerato in diritto

1. – Il dubbio di legittimità costituzionale, sollevato dall'ordinanza pretoria in epigrafe, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, investe gli artt. 136, primo comma, del codice penale e 586, quarto comma, del codice di procedura penale, nella misura in cui non escludono che, nei confronti del fallito, debba attendersi l'esaurimento della procedura concorsuale prima di addivenire alla conversione della pena pecuniaria a cui egli sia stato condannato.

2. – È da premettere che la norma effettivamente attinente alla censura va individuata in quella di diritto sostanziale (art. 136, primo comma, cod. pen.), rispetto alla quale la norma di diritto processuale (art. 586, quarto comma, cod. proc. pen.) è solo una derivazione ed una applicazione, i cui confini vengono (e restano) delimitati dal contenuto e dalla significazione della prima.

3. – La questione non sorgerebbe, se le pene pecuniarie fossero ritenute un debito verso l'erario, argomentando dall'art. 189, primo comma, n. 1, e terzo comma, cod. pen. (che prevede le garanzie dell'ipoteca legale e del sequestro in favore dello Stato); dall'art. 191 del codice penale (che pone le pene pecuniarie al n. 6, nell'ordine dei crediti garantiti con ipoteca o sequestro); dall'art. 620, primo comma, del codice di procedura penale (che fa salva l'azione civile per ottenere con le norme ordinarie il pagamento delle somme ancora dovute dopo la ripartizione del ricavato della vendita dei beni ipotecati o sequestrati); dagli artt. 196 e 197 del codice penale (che dispongono la previa escussione delle persone rivestite dell'autorità o incaricate della direzione o vigilanza sul condannato e, rispettivamente, di determinate persone giuridiche di cui il condannato abbia la rappresentanza o l'amministrazione o con cui sia in rapporto di dipendenza); dall'art. 40 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale approvate con r.d. 28 maggio 1931, n. 602 (che determina come vada accertata l'insolvibilità del condannato).

Ché, in tale caso, le pene pecuniarie, una volta insinuate, entrerebbero a far parte del passivo del fallimento: e la conversione sarebbe scongiurata in caso di completo soddisfacimento; sarebbe ridotta al residuo in caso di soddisfacimento parziale e resterebbe integra in caso di totale mancato realizzo in sede di liquidazione e ripartizione dell'attività fallimentare o di mancanza di attivo.

Tuttavia, la Corte di cassazione è, per consolidata giurisprudenza, di contrario avviso: sicché al condannato che sia dichiarato fallito, la pena pecuniaria non pagata viene subito convertita in detentiva.

4. – Non deve questa Corte smentire la sua precedente giurisprudenza circa la legittimità costituzionale dell'istituto della conversione alla stregua del principio della inderogabilità della pena (sent. n. 29 del 1962 e ord. n. 59 del 1962), bensì prendere in esame la questione sotto il nuovo e diverso profilo, che si palesa fondato, dell'art. 3 della Costituzione.

5. – L'art. 3 della Costituzione risulta violato, in quanto si equiparano due situazioni del tutto diverse, quali sono la insolvibilità – che è un dato di fatto

oggettivo – richiesta dall'art. 136 del codice penale per la conversione in pena detentiva della pena pecuniaria non eseguita, e l'insolvenza – mera situazione contingente, condizionata e, talvolta, provvisoria – nella quale viene a trovarsi il fallito, posto nella impossibilità giuridica di disporre dei suoi beni e, quindi, di pagare.

Il condannato, contro il quale si procedesse subito alla conversione, subirebbe a torto la pena detentiva se il fallimento venisse in seguito revocato.

La dilazionata convertibilità, invece, consentirebbe allo Stato di realizzare quanto dovutogli, sia pure con qualche ritardo (e, nel contempo, resterebbero ferme la finalità e la stessa ragion d'essere, sul piano di politica criminale, della pena pecuniaria), tanto se, per la chiusura del fallimento, ne cessino gli effetti sul patrimonio del fallito (e la chiusura può essere assai rapida: art. 120 r.d. 16 marzo 1942, n. 267, in relazione all'art. 118, n. 1 e n. 2), o il fallimento sia rimosso con la esecuzione del concordato (art. 136, terzo comma, stesso r.d.); quanto se il fallito, cui è permessa un'attività remunerativa anche in pendenza del fallimento (art. 46, n. 2, stesso r.d.), fosse, poi, in grado di pagare (ed è risaputo che l'erario è abilitato ad esperire gli atti esecutivi per il realizzo contro un fallito che abbia disponibilità).

6. – Né rileva l'obiezione che la pena pecuniaria, una volta che ne sia sospesa la convertibilità in pendenza del fallimento, possa, nel frattempo, prescriversi, dappoiché, da un lato, la estinzione per decorso del tempo richiede non meno di dieci anni per la multa e di cinque anni per l'ammenda e, talora, non ha affatto luogo (artt. 172 e 173 cod. pen.); dall'altro, non è lecito addurre un siffatto (eventuale) inconveniente a suffragio della legittimità costituzionale di una norma.

7. – Deve, per altro, aversi riguardo all'impossibilità giuridica sopravvenuta e, pertanto, contenersi il divieto di conversione alle condanne a pena pecuniaria anteriori alla dichiarazione di fallimento, perché sarebbe irrazionale – e finirebbe coll'apparire un incentivo alla violazione della legge penale – che la inderogabilità della pena trovasse un correttivo a favore di chi, essendo in istato di fallimento, commetta dei reati per i quali riporti condanna alla multa o alla ammenda.

8. – La declaratoria di parziale illegittimità dell'art. 136, primo comma, del codice penale esaurisce la materia del contendere: l'accolta accezione dell'insolubilità si trasferisce automaticamente nell'art. 586, quarto comma, del codice di procedura penale e va utilizzata per la interpretazione di questo, nei sensi di cui sopra, e per la sua portata applicativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 136, primo comma, del codice penale, nella parte in cui ammette, per i reati commessi dal fallito in

epoca anteriore alla dichiarazione di fallimento, la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, prima della chiusura della procedura fallimentare;

b) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 1971.

* * *

Sentenza n. 46/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

1. – L'art. 21 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), nel disciplinare gli effetti della revoca della dichiarazione di fallimento, tra l'altro, al terzo comma, dispone: "Le spese di procedura e il compenso al curatore sono a carico del creditore istante, che è stato condannato ai danni per aver chiesta la dichiarazione di fallimento con colpa. In caso contrario il curatore può ottenere il pagamento, in tutto o in parte, secondo le modalità stabilite dalle speciali norme vigenti per l'attribuzione di compensi ai curatori, che non poterono conseguire adeguata retribuzione".

Le "speciali norme vigenti" richiamate nella seconda parte del riportato comma erano quelle contenute nella legge 10 luglio 1930, n. 995, relativa alla istituzione del ruolo degli amministratori giudiziari (art. 1) e del fondo speciale destinato, tra l'altro, ad attribuire i detti compensi ai curatori nel caso sopra ipotizzato (art. 5 u.c.).

Soppressi il ruolo ed il fondo speciale di cui si è detto con il d.l.C.P.S. 23 agosto 1946, n. 153, la giurisprudenza della Cassazione ha costantemente affermato il principio che, nell'ipotesi già disciplinata nella detta seconda parte del terzo comma dell'art. 21 del r.d. n. 267 del 1942, spese e compensi del curatore dovessero essere posti a carico del fallito.

Il tribunale, chiamato a decidere sull'istanza di compenso presentata dal curatore, nei confronti di un imprenditore commerciale, la cui dichiarazione di fallimento era stata revocata in sede di opposizione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 del r.d. n. 267 del 1942 sotto un duplice profilo:

a) violazione dell'ultimo comma dell'art. 24 della Costituzione, in quanto mentre tale norma – applicabile, secondo l'ordinanza di rinvio, anche nella materia civile – prevede addirittura la riparazione degli errori giudiziari, di fronte ad un evidente errore giudiziario, chi ne è stato vittima non solo non ha diritto ad alcuna riparazione, ma è addirittura tenuto a subirne un ulteriore onere;

b) violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto, senza razionale ragione, in deroga al principio che le spese seguono la soccombenza, si pongono a carico di chi non solo non è soccombente ma non ha dato causa al

procedimento, nel quale è risultato vincitore, gli oneri derivanti dal procedimento stesso.

2. – Così chiaritine i termini risulta che la questione è fondata, sotto l'assorbente profilo della violazione del principio di eguaglianza.

Che anche nel procedimento fallimentare, quando ne ricorrono gli estremi, si debba applicare il principio che le spese seguono la soccombenza risulta confermato dalla stessa norma impugnata che implicitamente ne prevede addirittura una forma aggravata – quale la condanna al risarcimento dei danni – per il creditore che abbia richiesto la dichiarazione di fallimento con colpa.

Né può obbiectarsi che risolvendosi, in sostanza, quello fallimentare in un procedimento esecutivo, debba ad esso applicarsi l'art. 95 del codice di procedura civile, in base al quale le spese vanno poste a carico di chi ha subito l'esecuzione.

Tale principio, infatti, presuppone una esecuzione legittima ed indubbiamente ben deve essere applicato nel procedimento fallimentare quando abbia avuto il suo corso normale, con la liquidazione dell'attivo e la relativa ripartizione tra i creditori.

Ma quando, come nella specie, il procedimento sia stato troncato sul nascere per la contestazione della mancanza degli estremi che ne legittimassero l'instaurazione e per giunta non può ravvisarsi nel comportamento di chi l'abbia subita un qualsiasi elemento di rapporto di causa ad effetto con tale instaurazione, evidentemente manca ogni fondamento giuridico per una pronuncia che ha come presupposto necessario l'affermazione di una responsabilità.

Infatti, appunto alla responsabilità delle parti per le spese ed i danni processuali è intitolato il capo IV del titolo III del codice di procedura civile che disciplina la relativa materia e presupposto di qualsiasi forma di responsabilità è sempre un comportamento, anche se lecito, dal quale possa derivare ad altri un onere o peggio un danno, con rapporto diretto ed immediato di causalità.

Alla stessa guisa, pertanto, che il creditore istante che abbia provocato una dichiarazione di fallimento successivamente revocata, in tanto può essere chiamato a rispondere dei danni derivatine in quanto sia incorso in colpa, il debitore dichiarato illegittimamente fallito, in tanto può essere ritenuto responsabile degli oneri che da tale dichiarazione siano derivati, in quanto se non proprio in colpa, sia incorso in comportamenti che abbiano indotto il giudice all'errato convincimento della esistenza degli estremi necessari per la dichiarazione successivamente revocata.

Quando questo comportamento non vi sia, evidentemente non vi può essere affermazione di quella particolare forma di responsabilità che è il presupposto necessario di ogni condanna al pagamento di spese o di compensi inerenti al procedimento revocato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma terzo, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui, nel caso di sentenza di revoca della dichiarazione di fallimento, pone a carico di chi l'abbia subita senza che ne ricorressero i presupposti e senza che vi avesse dato causa col suo comportamento le spese della procedura ed il compenso al curatore.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 1975.

* * *

Sentenza n. 151/1980 (Pres. Amadei; Rel. Andrioli) ¹

Considerato in diritto

1. – La circostanza che tutte le ordinanze di rimessione pongono in forse la legittimità dell'art. 18, primo comma, r.d. 16 marzo 1942, n. 267 in quanto fissa il *dies a quo* del termine di quindici giorni per l'opposizione del fallito alla sentenza dichiarativa per un verso giustifica la riunione dei quattro procedimenti e per altro verso limita il compito della Corte alla verifica della conformità della norma impugnata ai parametri ravvisati dal Tribunale di Roma negli artt. 3 e 24 Cost. (gli altri giudici han fatto capo al solo art. 24) per la opposizione del solo fallito. È per vero estraneo all'attuale dibattito lo scrutinio dell'art. 18 nella parte in cui fa decorrere dall'affissione il termine per l'opposizione di interessati diversi dal fallito, della vasta congerie, cioè di coloro a carico dei quali operano gli effetti della dichiarazione di fallimento (autori di atti pregiudizievoli ai creditori, parti di rapporti pendenti, creditori non istanti).

2. – La precisazione avvia l'indagine intesa a dire fondata la questione per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma Cost.: invero, la necessità di trattazione e decisione unitarie della pluralità di opposizioni, in ipotesi proposte da Vari legittimati non identificabili a priori, spiega perché nel sistema della

(¹) Con sentenza n. 93 del 1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Jaeger) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 18 del regio decreto n. 267 del 1942, sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. escludendo l'incongruità del termine di quindici giorni ivi previsto in relazione alle finalità del fallimento, corrispondenti a interessi generali, di natura pubblica, e che esigono misure di pronto intervento, di accertamento rapido dei diritti degli interessati e un notevole grado di stabilità giuridica dei provvedimenti. Con la sentenza n. 141 del 1970 (Pres. Branca; Rel. Reale) analoga questione è stata dichiarata manifestamente infondata in continuità con la precedente decisione, attesa la natura del procedimento e le finalità della pronuncia dichiarativa di fallimento.

legge il termine iniziale sia uno ed unico e ne sia la messa in moto sottratta alla iniziativa degli interessati a rendere irretrattabili gli effetti del fallimento dichiarato. Senonché il diritto di difesa del debitore, il quale è destinatario degli effetti del fallimento in assai maggior misura degli altri interessati alla revoca della sentenza dichiarativa, se non riceve offesa dalla seconda delle ragioni giustificatrici della norma in esame (si vuol dire l'impulso d'ufficio), riesce colpito dalla difficoltà della conoscenza effettiva della pronuncia somministrata al debitore dalla affissione, dalla quale pur prende a decorrere il termine di quindici giorni.

Allegare, come da questa Corte si è giudicato con precedenti pronunce (sent. 93/1962; sent. 141/1970; ord. 59/ 1971), l'adagio: *vigilantibus, non dormientibus iura succurrunt* non convince, perché tutto sta a vedere se sia da reputarsi *dormiens* il debitore che non rispetta il termine decorrente dall'affissione, e la esperienza insegna che la risposta affermativa è quanto meno azzardata.

La inidentificabilità, poi, degli altri interessati, se legittima la scelta del legislatore nei limiti in cui ricorre la ripetuta inconoscibilità, non somministra utile supporto al dettato normativo nell'ipotesi del debitore, talché ben può concludersi che la individuazione del *dies a quo* nell'affissione dell'estratto della sentenza è, per quel che concerne l'opposizione del debitore, priva di razionale fondamento.

Infine, la celerità della procedura fallimentare nel suo complesso intesa e la tutela degli interessi dei creditori sono a torto invocate, per poco si consideri che tutti gli effetti del fallimento si producono – a prescindere dalla affissione – a far tempo dalla pronuncia (e cioè dalla pubblicazione mediante deposito in cancelleria) della sentenza dichiarativa, la quale è esecutiva di diritto e insuscettibile di sospensione, e che la sua revoca non impinge sulla validità degli effetti degli atti legalmente compiuti dagli organi del fallimento.

3. – Alcuno dei giudici si è domandato e ha domandato se la mancata o tardiva esecuzione delle altre forme di propalazione della pronuncia (e segnatamente della comunicazione dell'estratto della sentenza) incida sulla idoneità della affissione alla decorrenza del termine per l'opposizione del fallito, ma del quesito è unico destinatario il giudice ordinario, al quale competono l'interpretazione e l'applicazione della legge fallimentare e del codice di procedura civile, che non cessa di essere la legge generale della giurisdizione dei diritti (art. 1).

Altro giudice ha sollecitato la Corte a sostituire alla affissione la ricezione da parte del fallito del biglietto di comunicazione dell'estratto della sentenza dichiarativa quale atto idoneo alla decorrenza del termine, ma la operazione compete al legislatore, non alla Corte.

Né va sottaciuto che alla raccomandata pura e semplice, di cui il legislatore ordinario, malgrado l'ammonimento espresso nella sent. 88/1977 di questa Corte, ha insistito nel reputarsi pago nella parziale novellazione del combinato disposto degli artt. 136 c.p.c. e 45 d.a.c.p.c., operata con gli artt. 7 e 8 legge 7 febbraio 1979, n. 59, dovrebbe, per esaudire il voto, essere sostituita, le quante

volte il biglietto non sia consegnato dal cancelliere al debitore né venga notificata per mezzo di ufficiale giudiziario, la raccomandata con avviso di ricevimento: sostituzione che implica ancora e sempre quella creazione di nuove norme, che non compete alla Corte.

Le or svolte riflessioni pongono in evidenza come, anche *ratione temporis* (ancora non erano entrati a far parte del complesso normativo gli artt. 7 e 8, nonché 3 legge 59/1979), non possa essere invocata come espressione di opposto indirizzo la sent. 255/1974 con la quale la Corte non si è limitata a giudicare illegittimi gli artt. 131, primo e terzo comma, e 183, primo e terzo comma, r.d. 267/1942, ma si è indotta a sostituire all'affissione la ricezione della comunicazione del dispositivo; a chi ben guardi la invocazione è frutto di disattenta lettura dell'arresto del '74, volta che eventuali parti del giudizio di appello sono nel campo dei concordati le sole parti costituite nel giudizio di primo grado e, pertanto, non si avverte l'esigenza di costruire un *dies a quo* uno ed unico per la massa sconosciuta degli interessati diversi dal debitore.

Né merita, infine, diverso apprezzamento la denuncia d'incostituzionalità dell'art. 30 legge 87/1953, in questa sede sporta da una delle parti, comeché inidoneo a colmare "vuoti" provocati da pronunce d'incostituzionalità di leggi e atti aventi forza di legge.

4. – Il dispositivo, che la Corte va a formulare, consente ai giudici, che lo han sollecitato, di pronunciare sul merito; anche alla Corte d'appello di Brescia, la quale ha posto in rilievo la condizione del socio illimitatamente responsabile non rappresentante della società personale, che non fu posto in grado di difendersi nella procedura di dichiarazione di fallimento, evidente essendo che, una volta eliminato l'ostacolo della decadenza dalla opposizione, la cui disciplina, traverso il richiamo effettuato dall'art. 147, primo e terzo comma, r.d. 267/1942, va rinvenuta nell'art. 18, sarà il socio ammesso a far valere le sue ragioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i quattro procedimenti, iscritti ai nn. 323, 484, 508/1977 e 847/1979, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, primo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui prevede che il termine di quindici giorni per fare opposizione decorra per il debitore dalla affissione della sentenza che ne dichiara il fallimento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 1980.

* * *

Sentenza n. 328/1999 (Pres. Granata; Red. A. Marini)*Considerato in diritto*

1. – La Corte d'appello di Trento dubita, con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 22 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), e più precisamente del secondo comma di tale articolo, nella parte in cui non consente al debitore di reclamare avverso il decreto di rigetto dell'istanza di fallimento avanzata nei suoi confronti, per la parte riguardante il mancato accoglimento della domanda di condanna al rimborso delle spese processuali ed al risarcimento del danno per responsabilità aggravata da lui proposta nei confronti del creditore.

2. – La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

3. – L'art. 22, secondo comma, della legge fallimentare dispone che avverso il decreto di rigetto del ricorso per la dichiarazione di fallimento "il creditore istante può, entro quindici giorni dalla comunicazione, proporre reclamo alla corte d'appello, la quale provvede in camera di consiglio, sentiti il creditore istante e il debitore".

Il rimettente, con interpretazione non implausibile fondata sulla sentenza di questa Corte n. 127 del 1975, ritiene che, atteso il carattere tassativo della previsione legislativa, deve escludersi la legittimazione del debitore a proporre reclamo avverso il provvedimento negativo di cui alla norma denunciata. Provvedimento che non appare necessariamente limitato al rigetto del ricorso per la dichiarazione di fallimento, ma può abbracciare anche la statuizione, conseguenziale a detto rigetto, su eventuali domande proposte dal debitore.

Ed è appunto in relazione a tale più ampio contenuto che il precludere al debitore la legittimazione al reclamo accordandola, invece, al creditore viene a determinare un evidente quanto ingiustificato squilibrio tra le parti in causa.

Il principio sancito dall'art. 3, primo comma, della Costituzione, posto in correlazione con quello di cui all'art. 24 Cost., implica necessariamente, come affermato da questa Corte, "la piena uguaglianza delle parti stesse dinanzi al giudice ed impone al legislatore di disciplinare la distribuzione di poteri, doveri ed oneri processuali secondo criteri di pieno equilibrio" (sentenza n. 253 del 1994).

Considerazioni tutte che non possono non valere anche riguardo al procedimento, di natura sostanzialmente contenziosa, introdotto dal ricorso del creditore per la dichiarazione di fallimento, "essendo indubbia la contrapposizione di posizione ed interesse tra il creditore istante ed il debitore che resiste all'istanza di fallimento" (Cass. 20 novembre 1996 n. 10180).

Il principio di "parità delle armi" impone, dunque, che la legittimazione a

proporre reclamo avverso il decreto di rigetto del ricorso per la dichiarazione di fallimento sia riconosciuta al debitore, nei cui confronti l'istanza è proposta, negli stessi termini in cui è riconosciuta al creditore istante, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunciata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui non attribuisce al debitore, nei cui confronti sia stato proposto ricorso per la dichiarazione di fallimento, la legittimazione a proporre reclamo alla corte d'appello avverso il decreto di rigetto di tale ricorso, in relazione al mancato accoglimento delle domande proposte dallo stesso debitore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1999.

4.5.4. *Effetti della dichiarazione di fallimento*

SENTENZA N. 300/1986 (PRES. LA PERGOLA; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Procedura di concordato preventivo del datore di lavoro – Interessi dovuti sui redditi privilegiati di lavoro – Omessa estensione del privilegio

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, richiamato dall'art. 159, e combinato disposto dell'art. 59 richiamato dall'art. 169

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 36, primo comma

SENTENZA N. 204/1989 (PRES. CONSO; RED. CORASANITI)

Fallimento – Periodo successivo all'apertura del fallimento fino al momento in cui lo stato passivo diviene definitivo – Crediti da lavoro – Rivalutazione – Omessa previsione

Fallimento – Procedure di fallimento del datore di lavoro – Crediti privilegiati da lavoro – Prelazione – Omessa estensione agli interessi sulle somme dovute

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, e 59, anche in relazione all'art. 429, terzo comma cod. proc. civ.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 36

SENTENZA N. 408/1989 (PRES. SAJA; RED. CORASANITI)

Procedure concorsuali – Fallimento e concordato preventivo – Crediti privilegiati delle cooperative di produzione e lavoro – Estensione della prelazione agli interessi decorrenti dalla domanda di fallimento (o concordato) – Omessa previsione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, e 169

Costituzione, artt. 3, primo comma (eguaglianza), 36 e 45

SENTENZA N. 100/1993 (PRES. CASAVOLA; RED. SANTOSUOSSO)

Fallimento – Revoca fallimentare degli atti pregiudizievoli ai creditori – Atti a titolo gratuito compiuti tra coniugi oltre due anni prima del fallimento, ma nel periodo in cui il fallito esercitava l'impresa commerciale – Inapplicabilità del regime speciale di revocabilità previsto per gli atti a titolo oneroso compiuti tra coniugi nello stesso periodo

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 69

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 162/2001 (PRES. RUPERTO; RED. A. MARINI)

Procedure concorsuali – Crediti assistiti da privilegio – Interessi – Estensione del diritto di prelazione agli interessi – Mancato richiamo dell'art. 2749 del codice civile

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 54, terzo comma

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 39/2008 (PRES. BILE; RED. AMIRANTE)

Fallimento e procedure concorsuali – Normativa anteriore al d.lgs. n. 5 del 2006 – Incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento – Protrazione oltre la chiusura della procedura concorsuale (fino all'esito favorevole del giudizio di riabilitazione)

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 50 e 142, nel testo anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80)

Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 8

Considerato in diritto

[*omissis*]

5.1. – La connessione obiettiva tra le due ordinanze (nn. 571 e 592 R.O. 1984) del Pretore di Firenze e l'ordinanza del Pretore di Verona induce a riunire i tre incidenti ai fini di contestuale deliberazione.

5.2. – Le ordinanze di rimessione scaturiscono da due concordati preventivi con cessione dei beni del debitore ai creditori, ma la non semplice tematica, cui questa figura di concordato preventivo dà luogo, non incide sui sospetti d'incostituzionalità sottoposti al vaglio di questa Corte, perché nelle tre vicende di merito i creditori privilegiati hanno evocato in giudizio i rappresentanti statutari della società debitrice ottemperando al corrente orientamento interpretativo degli artt. 160 co. 2 n. 2 e 182 l. fall. a tenor del quale per un verso la cessione non produce la immediata estinzione dei debiti e per altro verso legittimo contraddittore dei creditori della impresa concordataria è (non il liquidatore dei beni ceduti sibbene) il debitore, né importa che avanti il Pretore di Verona in funzione di giudice del lavoro sia stato evocato non solo il rappresentante statutario della società concordataria ma anche il liquidatore: *quod abundat non vitiat*.

5.3. – Poiché nella specie in esame rientrano nel settore del concordato preventivo, non assume veste di precedente la sent. 21 luglio 1981, n.139 da questa Corte resa in riferimento al combinato disposto degli artt. 429 co. 3 c.p.c. e 59 l. fall. perché l'esigenza della par condicio creditorum si realizza nella procedura fallimentare, in riferimento alla quale la sentenza fu pronunciata, con la revocatoria “non ordinaria” (o fallimentare che dir si voglia) che ha per oggetto atti a titolo oneroso, pagamenti e garanzie elencati nell'art. 67 l. fall.; mezzo di tutela del quale non si ravvisa equipollente nella procedura di concordato preventivo.

5.4. – Non giova infine a dire irrilevante o inammissibile la questione d'incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 429 co. 3 c.p.c. e 59, richiamato dall'art. 169 l. fall., la duplice considerazione che non sia stata pronunciata sentenza di condanna al pagamento del credito rivalutato e degli interessi legali e che difetti nella procedura di concordato preventivo il giudizio di accertamento del passivo, perché l'opinione – recepita dalla giurisprudenza del Giudice cui compete la filachia delle norme sottordinate – assegna alla svalutazione monetaria diretta rilevanza causale di danno presunto la quale assomma i momenti di maturazione del credito della sua rivalutazione e della sua liquidazione indipendentemente dalla costituzione in mora, e a far tempo dal sorgere del credito. Siffatta ricostruzione dommatica sta tra l'altro alla base del d.m. giust. 22 giugno 1982 (Determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati ed ai procuratori per le prestazioni giudiziali in materia civile e penale e stragiudiziali) di approvazione della deliberazione 28 maggio 1982 del Consiglio nazionale forense, per la quale “Trascorsi tre mesi

dall'invio della parcella o del preavviso di parcella senza che gli importi esposti siano stati contestati nella congruità, in caso di mancato integrale pagamento, si applica, oltre all'interesse di mora al tasso legale, la rivalutazione monetaria così come stabilito dalla legge n. 533/1973".

6. – Tale essendo la *regula iuris* nella quale s'identifica l'art. 429 co. 3, contrasta con l'art. 36 co. 1 ("Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa") e con il principio di parità garantito dall'art. 3 Cost. l'applicazione ai crediti di lavoro dell'art. 59 ("Crediti non pecuniari. – I crediti non scaduti aventi per oggetto una prestazione in danaro determinato con riferimento ad altri valori o aventi per oggetto una prestazione diversa dal danaro, concorrono secondo il loro valore alla data della dichiarazione di fallimento"), applicato dall'art. 169 l. fall. con riferimento alla data di presentazione della domanda di concordato.

L'art. 36 co. 1 è violato perché la mancata applicazione della *regula iuris* dettata dall'art. 429 co. 3 può privare in tutto o in parte il lavoratore dei diritti che l'art. 36 co. 1 Cost. gli garantisce: si vuol dire la retribuzione proporzionata a quantità e qualità del suo lavoro e in ogni modo sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa.

L'art. 3 è violato perché l'art. 79 richiamato dall'art. 69 impone al lavoratore il cui datore fruisce del beneficio del concordato preventivo una limitazione di diritti della quale non soffrono i lavoratori dipendenti da datore che di tal beneficio non fruisce.

Eliminato con la pronuncia che questa Corte va a rendere l'ostacolo che preclude in ogni caso l'applicazione dell'art. 36 co. 1, sarà consentito al giudice di merito di applicare la *regula iuris* ricavata dall'art. 429 co. 3.

7. – La questione, sollevata dal Pretore di Firenze, d'illegittimità costituzionale degli artt. 54 (Effetti del fallimento) e 55 (Effetti del fallimento sui debiti pecuniari) co. 1 l. fall. nella parte in cui non estendono agli interessi dovuti sui crediti privilegiati di lavoro il diritto di prelazione riconosciuto ad altri crediti per contrasto con gli artt. 3 e 36 può essere presa in considerazione dalla Corte perché a) l'art. 169 l. fall. applica, con riferimento alla data di presentazione della domanda di concordato preventivo, l'art. 55, il cui co. 1 dispone che la dichiarazione di fallimento sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura del fallimento a meno che i creditori non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio salvo quanto è disposto dal terzo comma dell'articolo precedente e b) il co. 3 dell'art. 54 a sua volta prescrive che "L'estensione del diritto di prelazione agli interessi è regolata dagli artt. 2788 e 2855, commi secondo e terzo, del codice civile, intendendosi equiparata la dichiarazione di fallimento all'atto di pignoramento".

Chi traverso i rinvii passati in rassegna perviene a ricostruire la normativa applicabile al privilegio dei dipendenti di datori di lavoro, che fruiscono del

beneficio del concordato preventivo, per quel che attiene agli interessi dei crediti di costoro avverte che il legislatore si è fatto carico dell'art. 2788 che disciplina la prelazione per il credito degli interessi nel campo del pegno dei beni mobili, e 2855 che statuisce sugli effetti della iscrizione ipotecaria sugli interessi, e non anche dell'art. 2749 che estende il privilegio accordato al credito assistito da privilegio agli interessi.

Poiché l'art. 2741 co. 2 considera causa legittima di prelazione i privilegi in non diversa guisa del pegno e delle ipoteche, l'offesa inferta al principio di parità garantito dall'art. 3 Cost. non richiede illustrazione – salvo s'intende l'ordine di collocazione tra le cause di prelazione – così come manifesta è la violazione dell'art. 36 le quante volte il privilegio assista crediti di lavoro.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti gli incidenti iscritti ai nn. 346, 571, 592 R.O. 1984, *dichiara* l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 59 richiamato dall'art. 169 r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata, della liquidazione coatta amministrativa) nella parte in cui esclude la rivalutazione dei crediti di lavoro per il periodo successivo alla domanda di concordato preventivo;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 55 co. 1 richiamato dall'art. 159 e 54 co. 3 r.d. 16 marzo 1942 n. 267, nella parte in cui non estendono il privilegio agli interessi dovuti sui crediti privilegiati di lavoro nella procedura di concordato preventivo del datore di lavoro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1986.

* * *

Sentenza n. 204/1989 (Pres. Conso; Red. Corasaniti)

Considerato in diritto

1. – Con le ordinanze in epigrafe è messa in dubbio la legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione:

a) dell'art. 59 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) – da considerare nella combinazione del suo precetto con quello dell'art. 429, terzo comma, c.p.c. secondo uno dei giudici *a quibus* – nella parte in cui, nell'ambito del procedimento fallimentare, non consente la rivalutazione dei crediti da lavoro riguardo al periodo successivo alla dichiarazione di fallimento (ordinanza del Tribunale di Frosinone e del giudice delegato, presso il Tribunale di Savona, al fallimento di Adriano Valente);

b) degli artt. 54, terzo comma, e 55, primo comma, dello stesso regio decreto 267 del 1942, nella parte in cui, sempre nell'ambito del procedimento fallimentare, non estende agli interessi la prelazione che assiste i crediti da lavoro dipendente (ordinanze suindicate e ordinanza del giudice delegato, presso il Tribunale di Savona, al fallimento della S.n.c. Edilferro di Bergamini Wolmer e Ragazzi Walter).

Stante la sostanziale identità delle questioni che ne sono oggetto, può essere disposta la riunione dei giudizi.

2. *[omissis]*.

3. – La legittimità costituzionale della norma che non consente la rivalutazione dei crediti da lavoro maturati anteriormente alla dichiarazione di fallimento con riguardo al tempo successivo è messa in discussione deducendosi che la norma, da un lato, restringe ingiustificatamente l'attuazione del precetto costituzionale di cui all'art. 36 della Costituzione, attuazione alla quale è preordinato l'art. 429, terzo comma, c.p.c., dall'altro determina una ingiustificata discriminazione sfavorevole dei portatori di crediti da lavoro fatti valere nel fallimento rispetto ai portatori di crediti da lavoro fatti valere in altre procedure.

Con la sentenza n. 139 del 1981, questa Corte ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale in tutto analoga a quella ora proposta.

Ha infatti ritenuto non contrastante con gli artt. 3 e 36 della Costituzione la non rivalutabilità dei crediti da lavoro dipendente nella procedura fallimentare sia che tale non rivalutabilità si faccia discendere dal coordinato disposto dell'art. 429, terzo comma, c.p.c. (che prevede la rivalutabilità nel caso di sentenza di condanna al pagamento dei crediti stessi) e dell'art. 59 della legge fallimentare (che fissa nella data della dichiarazione di fallimento il momento al quale si deve avere riguardo nella quantificazione dei crediti aventi per oggetto una prestazione pecuniaria determinata con riferimento ad altri valori o una prestazione non pecuniaria), sia che si propenda a ricavare la non rivalutabilità suddetta, in riferimento all'art. 429 c.p.c. ora richiamato, dagli artt. 42, 52, 92 e seguenti della legge fallimentare (che esprimono in vario modo l'esigenza di aver riguardo, per ogni valutazione attinente alla procedura fallimentare, alla data di dichiarazione di fallimento). Ha considerato in proposito che sue precedenti sentenze (nn. 13 e 43 del 1977), sebbene avessero ravvisato il presidio e la garanzia dell'art. 36 (oltre che di altri precetti) della Costituzione sullo sfondo dell'art. 429, terzo comma, c.p.c., avevano individuato il ruolo di tale ultima norma nella "remora" da essa posta al mancato soddisfacimento dei crediti da lavoro da parte dell'imprenditore, "remora" che non avrebbe ragion d'essere là dove il soddisfacimento non è più consentito dopo la dichiarazione di fallimento se non attraverso l'espletamento della procedura fallimentare.

Ma con la successiva sentenza n. 300 del 1986, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 59 della legge fallimentare e 429, terzo comma, c.p.c. nella parte in cui esclude la rivalutazione

dei crediti da lavoro per il periodo successivo alla domanda di concordato preventivo.

E ciò in quanto ha ritenuto che, in tale ultimo procedimento, alla rivalutabilità non si opponga la regola della *par condicio creditorum*, considerando così tale regola per un verso essenziale al procedimento fallimentare e per altro verso idonea ad impedire la rivalutazione dei crediti da lavoro nel procedimento medesimo.

Argomentando variamente in ordine alle statuizioni adottate ed alle motivazioni svolte da questa Corte con le sentenze dianzi richiamate, i giudici *a quibus* negano in particolare che la *par condicio creditorum* sia valido ostacolo alla rivalutabilità dei crediti da lavoro nel fallimento, una volta che questa è giustificata dall'attuazione dell'art. 36 della Costituzione (precetto per sé stesso implicante discriminazione favorevole dei lavoratori) e non costituisce una mera "remora" all'inadempimento da parte del datore di lavoro.

4. – Pur discutendosene il fondamento, è comunemente riconosciuto che la *par condicio creditorum* è la regola del procedimento fallimentare.

Ma anche a ravvisarne il fondamento nel principio costituzionale di eguaglianza – in quanto mira a garantire ad ogni creditore la possibilità di soddisfacimento del credito in proporzione al suo ammontare – non per questo essa può vantare una assoluta inderogabilità. Il principio costituzionale di eguaglianza, infatti, tollera disparità di trattamento se queste siano giustificate da ragioni apprezzabili, e tanto più se lo siano dall'attuazione di un valore costituzionale. E quest'ultima ipotesi deve ritenersi qui ricorrente, non essendovi dubbio che la rivalutazione dei crediti da lavoro dipendente costituisca forma di attuazione dell'art. 36 della Costituzione.

Non può dunque in nessun caso ritenersi assolutamente preclusa, in nome della *par condicio creditorum*, la rivalutazione dei crediti da lavoro nel procedimento fallimentare, tenuto conto fra l'altro che essa opera non tanto come "remora" posta all'inadempimento da parte dell'imprenditore, quanto come strumento destinato ad assicurare l'effettività della garanzia apprestata dall'art. 36 della Costituzione tramite l'adeguamento del loro ammontare secondo dati criteri.

D'altra parte, l'assoluta preclusione della rivalutazione dei detti crediti nel fallimento determinerebbe realmente ingiustificata disparità di trattamento dei portatori degli stessi rispetto ai portatori di crediti da lavoro fatti valere in altri procedimenti.

5. – È da ritenere tuttavia che la rivalutazione con riguardo al tempo successivo alla data della dichiarazione di fallimento non possa aver luogo, almeno in sede fallimentare, senza alcun limite, ma che essa debba essere disposta, sempre in tale sede, con riguardo al tempo fino al momento in cui lo stato passivo diviene definitivo.

Oltre tale limite, infatti, la rivalutazione sacrificerebbe ingiustificatamente l'interesse degli altri creditori nel fallimento (*par condicio*), mentre urterebbe

contro esigenze proprie del procedimento in discorso, vale a dire tanto contro quella, rilevante per tutti i creditori (ivi compresi gli stessi portatori di crediti da lavoro), che la realizzazione dei crediti avvenga con la maggiore speditezza possibile, quanto contro quella che l'esecuzione qui si svolga, come ogni forma di esecuzione di crediti, secondo l'accertamento e/o la liquidazione che ne sono la base, accertamento e liquidazione contenuti appunto nello stato passivo.

La rivalutabilità entro il limite suindicato, invece, oltre a non determinare ingiustificato sacrificio degli altri creditori nel fallimento, risponde alle dette esigenze. Inoltre essa non importa intollerabile discriminazione fra i crediti da lavoro fatti valere nel fallimento e quelli fatti valere in altra sede (particolarmente, in assenza di fallimento o nel caso che il debitore sia ritornato *in bonis*, nella sequenza: cognizione-esecuzione individuale).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede la rivalutazione dei crediti da lavoro nel fallimento entro il limite ora indicato.

6. – La legittimità costituzionale della norma risultante dal coordinamento degli artt. 55 e 54 l.f., che, pur sancendo la produzione di interessi sulle somme oggetto di crediti assistiti da privilegio, non estende (in quanto l'art. 54, ultimo comma, l.f. non richiama in proposito gli artt. 2749 c.c. e 2751-bis n. 1) la prelazione a tali interessi come invece fa per quelli sulle somme oggetto di crediti assistiti da pegno o da ipoteca, è anche essa messa in dubbio in riferimento congiunto agli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Premesso che gli obbiettivi di garanzia costituzionale per il lavoratore subordinato diano richiamati vengono in considerazione non soltanto per le somme oggetto dei crediti da lavoro (la cui disponibilità è direttamente connessa agli obbiettivi in parola), ma anche per gli interessi sulle somme stesse (destinati al ristoro della mancanza della detta disponibilità), non sembra dubbio che sia ingiustificatamente lesiva dell'art. 36 della Costituzione la disparità di trattamento determinata dalla denunciata omessa previsione della prelazione (cfr., in tal senso, la sentenza n. 300 del 1986 resa da questa Corte in riferimento all'ipotesi del concordato preventivo).

È dunque necessario dichiarare illegittima tale omissione, così che rimanga adeguatamente integrata, anche in relazione al fallimento, la tutela, sotto tale aspetto, dei crediti da lavoro subordinato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 59 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), anche in relazione all'art. 429 terzo comma c.p.c. nella parte in cui non prevede

la rivalutazione dei crediti da lavoro con riguardo al periodo successivo all'apertura del fallimento fino al momento in cui lo stato passivo diviene definitivo;

b) *dichiara*, l'illegittimità costituzionale degli artt. 54, comma terzo, e 55, comma primo, del regio decreto n. 267 del 1942, nella parte in cui estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati da lavoro nella procedura di fallimento del datore di lavoro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 1989.

* * *

Sentenza n. 408/1989 (Pres. Saja; Red. Corasaniti)

Considerato in diritto

1. – Con l'ordinanza di rimessione è sollevata questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli art. 55, primo comma, richiamato dall'art. 169, e 54, terzo comma, del regio decreto 16 aprile 1942, n. 267 (legge fallimentare), nella parte in cui non sancisce la prelazione a favore degli interessi sulle somme oggetto di crediti delle società o enti cooperativi di produzione e di lavoro (crediti assistiti da privilegio *ex* art. 2751-*bis*, numero 5, codice civile) dopo la domanda di concordato preventivo. La questione si riferisce peraltro anche all'ipotesi di fallimento del debitore, fallimento, che, nella specie, è seguito al concordato preventivo.

La legittimità costituzionale della norma è messa in dubbio in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione. Ma l'invocazione da parte dell'ordinanza di rimessione del precedente costituito dalla sentenza di questa Corte n. 300 del 1986 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma ora impugnata in quanto non sanciva la prelazione nel procedimento di concordato preventivo a favore degli interessi sulle somme oggetto di crediti da lavoro dipendente per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 36 della Costituzione – inducono a ritenere che l'ordinanza stessa faccia anche riferimento, per implicito, a quest'ultimo precetto costituzionale.

2. – La questione è fondata.

In effetti questa Corte, con la sentenza n. 300 del 1986, ha dichiarato l'illegittimità della norma ora impugnata con riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, in quanto, non prevedendo prelazione a favore degli interessi, decorrenti in sede di concordato preventivo, sui crediti da lavoro dipendente – crediti pur assistiti da privilegio, ai sensi dell'art. 2751 *bis*, numero 1, del codice civile, e quindi da prelazione nella detta sede – non costituiva adeguata tutela per i lavoratori dipendenti.

Con la recente sentenza n. 204 del 1989, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione,

della norma risultante dal coordinamento degli artt. 54, comma terzo, e 55, comma primo, del regio decreto n. 267 del 1942, nella parte in cui non estende – in quanto non richiama gli artt. 2749 e 2751-*bis*, numero 1, del codice civile – la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati da lavoro dipendente nel fallimento dell'imprenditore.

Con tali pronunce la Corte ha ritenuto ingiustificata la discriminazione operata fra crediti da lavoro e crediti per interessi sui medesimi nelle procedure concorsuali – in quanto non estendono a questi la prelazione riconosciuta a quelli – perché contraria a una compiuta tutela dei crediti comunque derivanti da lavoro subordinato. Ricorrono tuttavia anche per gli interessi – decorrenti, sia durante il procedimento di concordato preventivo che durante quello di fallimento – sulle somme oggetto dei crediti delle cooperative di produzione e lavoro assistiti da privilegio ai sensi dell'art. 2751-*bis*, numero 5, del codice civile, valide ragioni per ritenere illegittima l'analoga discriminazione operata dalla norma impugnata.

Intanto non mancano nel diritto positivo altre discipline dirette a introdurre trattamenti privilegiati a favore delle cooperative di produzione e lavoro, le quali, se rispondenti ai requisiti previsti dalla legislazione sulla cooperazione (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577), sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dall'imposta locale sui redditi (art. 11 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601). E tali benefici sono certamente connessi, per un verso, alla rilevanza della particolare posizione del socio, assimilata a quella del lavoratore subordinato per quanto riguarda il trattamento fiscale del reddito (art. 47, lettera *a*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597), nonché sotto il profilo della tutela antinfortunistica (art. 4, numero 7, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124), della previdenza (d.P.R. 30 aprile 1970, n. 602) e del diritto agli assegni familiari (art. 1 del d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797). E, per altro verso, alla causa propria della costituzione delle cooperative suindicate, che ha natura rigorosamente mutualistica, in quanto consiste nell'autoorganizzazione e autogestione in forma sociale (coorganizzazione e cogestione alla pari) di prestatori di lavoro per la migliore collocazione e per la più adeguata retribuzione del lavoro medesimo, con esclusione di fini di speculazione.

Viene così in emersione l'art. 36, ma è coinvolto anche l'art. 45 della Costituzione. A quest'ultimo proposito va osservato che, anche se alla protezione costituzionale della cooperazione si attribuisce una finalità che va oltre la generica tutela di categorie produttive deboli, in quanto si estende al riconoscimento e alla promozione di una forma di produzione alternativa a quella capitalistica, la giustificazione della protezione stessa è comunemente rinvenuta nella più stretta inerenza che la "funzione sociale" presenta nell'organizzazione cooperativistica rispetto a quella che la detta funzione riveste nelle altre forme di organizzazione produttiva. Funzione sociale che qui viene individuata nella congiunta realizzazione del decentramento democratico del potere di organiz-

zazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa (cfr., per particolari aspetti, gli artt. 43, 44, 46 e 47, ma, su un piano più generale, gli artt. 1, 2, 3 e 4 della Costituzione).

Ciò induce a ritenere che anche nel caso che ne occupa è ingiustificata, in riferimento ai cennati precetti costituzionali, la lamentata discriminazione.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma risultante dal coordinamento degli artt. 54, comma terzo, e 55, comma primo, del regio-decreto n. 267 del 1942, operante, in forza del rinvio contenuto nel successivo art. 169, anche nel concordato preventivo, nella parte in cui, nelle procedure di fallimento del debitore e di concordato preventivo, non estende – in quanto non richiama gli artt. 2749 e 2751-*bis* del codice civile – la prelazione agli interessi sui crediti delle società o enti cooperativi di produzione e lavoro di cui all'art. 2751-*bis*, numero 5, del codice civile.

È ovvio che la presente pronuncia va circoscritta agli interessi sulle somme oggetto di crediti delle sole cooperative di produzione e lavoro che rispondono ai requisiti prescritti dalla legislazione in tema di cooperazione (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 54, comma terzo, e 55, comma primo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nonché dell'art. 169 dello stesso regio-decreto là dove richiama l'art. 55, nella parte in cui, nelle procedure di fallimento del debitore e di concordato preventivo, non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati delle società o enti cooperativi di produzione e di lavoro, di cui all'art. 2751-*bis*, numero 5, del codice civile, che rispondono ai requisiti prescritti dalla legislazione in tema di cooperazione.

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 1989.

* * *

Sentenza n. 100/1993 (Pres. Casavola; Red. Santosuosso)

Considerato in diritto

1. – La presente questione di costituzionalità investe l'art. 69 della legge fallimentare nella parte in cui non comprende nel proprio ambito di applicazione gli atti a titolo gratuito compiuti tra i coniugi più di due anni anteriori alla

dichiarazione del fallimento, ma nel tempo in cui il fallito esercitava l'impresa commerciale.

Il Tribunale rimettente ha ritenuto anzitutto rilevante la questione ai fini della decisione "dal momento che il curatore del fallimento ha invocato, sia pure in via alternativa, l'anzidetta norma, onde ottenere la dichiarazione giudiziale di inefficacia nei confronti dei creditori concorrenti degli impugnati atti di donazione, compiuti dal fallito a vantaggio della moglie in epoca anteriore di oltre due anni alla dichiarazione di fallimento".

In proposito, è appena il caso di ricordare che spetta al giudice *a quo* ritenere quale sia l'ordine logico di esame delle varie domande introitate a sentenza (art. 277 del codice di procedura civile), oltre che valutare se la controversia non possa essere decisa senza affrontare la questione di costituzionalità (si vedano le sentenze n. 73 del 1991, n. 97 del 1987 e n. 139 del 1980 della Corte costituzionale).

2. – La questione è fondata.

Giova premettere che il complesso quadro normativo disegnato dal legislatore del 1942 per tutelare i creditori da atti pregiudizievoli alle loro ragioni era composto da norme contenute sia nel codice civile (per le situazioni generali che prescindono dal fallimento), sia nella legge fallimentare per il particolare ambito applicativo di detta procedura concorsuale. Sul primo versante il codice prevedeva: a) l'azione revocatoria cosiddetta ordinaria, esercitabile alle varie condizioni previste dall'art. 2901, ed applicabile anche in sede fallimentare per l'esplicito richiamo contenuto nell'art. 66 della legge fallimentare; b) il divieto di liberalità fra coniugi, salvo quelle conformi agli usi, sancito dall'art. 781; e ciò per motivi inerenti a rapporti interni alla coppia e per la tutela dei creditori del donante.

Sul versante della procedura fallimentare, il legislatore tracciava un sistema revocatorio molto differenziato, prevedendosi la disciplina più rigorosa dell'inefficacia automatica *ex lege* per gli atti a titolo gratuito e per l'anticipazione di pagamenti compiuti nel biennio anteriore al fallimento (artt. 64, 65), e quella meno rigorosa, di revoca a determinate condizioni, per atti a titolo oneroso o cambiali scadute (artt. 67, 68).

A questa normativa comune se ne aggiungeva una particolare, riguardante specificamente gli atti fra coniugi, considerati dal legislatore con maggiore diffidenza presumendosi che il coniuge sia la persona più in grado di conoscere lo stato di insolvenza dell'imprenditore e più disposta a colludere con lui. In questo caso la legge prevedeva (oltre il generale divieto di donazioni sopracennato) sia la revoca degli atti a titolo oneroso compiuti tra i coniugi durante tutto il tempo in cui il fallito esercitava un'impresa commerciale, per una presunzione *iuris tantum* di conoscenza dello stato di insolvenza (art. 69), sia la cosiddetta *praesumptio muciana* sulla provenienza del danaro per gli acquisti del coniuge del fallito (art. 70).

3. – Il sistema ora ricordato ha subito qualche successiva alterazione, oltre

che per la menzionata dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 781 del codice civile (sentenza n. 91 del 1971 della Corte costituzionale), anche per il sopravvenire della riforma del diritto di famiglia (Legge n. 151 del 1975), da cui è derivata l'inapplicabilità della presunzione muciana al coniuge del fallito in regime di comunione legale (Cassazione, n. 351, n. 6079, n. 7338 del 1990).

L'abrogazione del divieto di donazioni fra coniugi, giustificato dalla citata sentenza per violazione del principio di eguaglianza fra cittadini e per la riduzione della libertà della iniziativa economica dei coniugi (ma con un accenno anche al risvolto del possibile pregiudizio dei diritti di terzi), ha fatto sorgere notevoli dubbi sulla coerenza della disciplina applicabile agli atti gratuiti fra coniugi con le altre norme di risulta nel quadro complessivo della tutela delle ragioni dei creditori; problema che la dottrina e la giurisprudenza espressamente dichiarano di difficile soluzione, in sede interpretativa.

4. – Secondo una prima tesi, le donazioni tra coniugi, oltre il biennio, non più nulle ma ancora pregiudizievoli per i creditori, potrebbero essere attualmente revocate nell'ambito della procedura fallimentare soltanto ai sensi dell'azione generale dell'art. 2901 del codice civile, ancorché gli stessi autori lamentino che le condizioni previste per detta azione siano ora ingiustificatamente più gravose di quelle relative alla revoca degli atti a titolo oneroso tra coniugi. Ed invero, mentre per questi ultimi la legge (art. 69 della legge fallimentare) presume nell'acquirente la conoscenza dello stato di insolvenza del fallito e la mala fede dell'alienante, l'art. 2901 pone invece a carico del creditore (e per esso del curatore) il notevole onere di provare, anche per gli atti a titolo gratuito, tutte le condizioni previste dal numero 1) della citata norma (e cioè la conoscenza dell'*eventus damni* e, in certi casi, anche il *consilium fraudis*). Senza contare che la prescrizione per la revoca degli atti a titolo oneroso ex art. 69 della legge fallimentare decorre dalla data della dichiarazione di fallimento, mentre quella per gli atti a titolo gratuito risalirebbe al momento in cui essi sono compiuti, favorendo così la prescrizione dell'azione.

5. – Ad evitare queste incongruenze e disparità, altri studiosi – sia pure con notevoli perplessità – ed una parte della giurisprudenza di merito ritengono che la soluzione del problema vada rinvenuta estendendo l'applicabilità di norme contenute nella legge speciale anche agli atti di liberalità compiuti oltre il biennio dai coniugi con pregiudizio per i creditori fallimentari. Pur non escludendosi, cioè, l'eventualità di un possibile ricorso alla revocatoria ordinaria (richiamata espressamente dall'art. 66 della legge fallimentare), si è evidenziata l'esigenza di una soluzione che, da una parte, eviti le incongruenze derivanti dalla sola applicabilità dell'art. 2901 agli atti di liberalità tra coniugi, dall'altra, sia più coerente col trattamento che la legge fallimentare riserva agli atti gratuiti ed a quelli onerosi compiuti dai coniugi.

Premesso che il caso degli atti gratuiti tra coniugi effettuati nel biennio rientra ovviamente nell'applicabilità della norma generale prevista dall'art. 64 della legge fallimentare, ove invece si tratti di atti a titolo gratuito tra coniugi

prima ancora del biennio si cerca quale sia la norma suscettibile di espansione per la sua *ratio* e per le condizioni più prossime a tale secondo caso.

Va in proposito osservato che, a prescindere dai limiti del *petitum* dell'ordinanza di remissione, che appunto individua tale norma nell'art. 69, effettivamente questa disposizione, anche se riguardante gli atti a titolo oneroso, contiene due elementi di prossimità alla predetta seconda ipotesi, essendo essa infatti riferita specificamente solo agli atti tra coniugi e ad atti posti in essere nel periodo di esercizio dell'impresa, anche oltre il biennio anteriore al fallimento.

6. – La dilatazione della portata della citata norma all'ipotesi degli atti gratuiti tra coniugi oltre il biennio non può essere affermata mediante interpretazione estensiva, dati i chiari limiti del contenuto della norma stessa, né per analogia, ove si consideri che le presunzioni legali, costituite solo in forza di speciali disposizioni di legge, danno luogo ad *jus singulare*, come tale non suscettibile di applicazione analogica.

Non resta che la via di una pronuncia di incostituzionalità parziale, che meglio assicuri la certezza del diritto, dal momento che la soluzione adeguatrice consiste nell'estensione logicamente necessitata ed in certo senso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata (Corte costituzionale, sentenza n. 8 del 1987). Ed invero, la irragionevolezza della norma dell'art. 69 sopravvenuta all'abrogazione del divieto di donazioni tra coniugi (art. 781 del codice civile), può essere superata ampliando la portata della disposizione originariamente limitata alla revocatoria degli atti a titolo oneroso compiuti tra coniugi anche oltre il biennio – limitazione ormai priva di fondamento logico – agli atti di liberalità tra coniugi nello stesso periodo, altrimenti revocabili solo alle condizioni più rigorose previste dall'art. 2901 e con una decorrenza prescrizione più svantaggiosa.

Può conclusivamente ritenersi che gli aspetti di irragionevolezza sopra esposti sono in contrasto con i principi dell'art. 3 della Costituzione, restando assorbita la prospettazione del giudice *a quo* in riferimento all'art. 24 della Costituzione. L'estensione dell'intero testo dell'art. 69 della legge fallimentare agli atti gratuiti non disperde qualche residuo margine di disarmonia, come quello della rilevanza della prova contraria del coniuge sulla sua ignoranza circa lo stato di insolvenza del fallito (mentre ciò è previsto dall'art. 2901, n. 2, del codice civile solo per l'ipotesi degli atti a titolo oneroso); ma eliminare tali residui margini è compito del legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare), nella parte in cui non comprende nel proprio ambito di applicazione gli atti a titolo gratuito compiuti tra coniugi più di due

anni prima della dichiarazione di fallimento, ma nel tempo in cui il fallito esercitava un'impresa commerciale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 1993.

* * *

Sentenza n. 162/2001 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)

Considerato in diritto

1. – È sollevata questione di legittimità costituzionale – in riferimento all'art. 3 della Costituzione – dell'art. 54, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), “nella parte in cui, non richiamando l'art. 2749 cod. civ., esclude che, nelle procedure concorsuali, possa estendersi agli interessi maturati sui crediti privilegiati la medesima disciplina dettata da quest'ultimo articolo”.

Ritiene, in particolare, il rimettente che la norma impugnata sia lesiva del principio di eguaglianza per l'irragionevole disparità di trattamento che comporta tra i limiti entro i quali gli interessi sui crediti privilegiati possono essere soddisfatti nell'ambito della liquidazione concorsuale ed i limiti entro i quali i medesimi interessi possono essere soddisfatti nell'ambito della esecuzione individuale.

2. – La questione è fondata.

2.1. – La disciplina sostanziale delle cause legittime di prelazione nel fallimento è modellata su quella dettata in materia dal codice civile, la quale è dunque unitariamente riferibile ai diritti dei creditori indipendentemente dalla concorsualità o meno della esecuzione in cui tali diritti si realizzano.

La norma denunciata, invece, nel regolare l'estensione del diritto di prelazione agli interessi, mentre richiama gli articoli 2788 e 2855 cod. civ., dettati per il pegno e l'ipoteca, omette qualsiasi menzione dell'art. 2749 cod. civ. relativo all'estensione del privilegio. Con la conseguenza che, secondo un costante indirizzo giurisprudenziale al quale il rimettente dichiara di aderire, nell'esecuzione concorsuale, l'inapplicabilità dell'art. 2749 cod. civ. comporta la collocazione semplicemente chirografaria degli interessi sui crediti privilegiati. Orbene, non esiste una qualsivoglia ragione giustificativa della deroga in tal modo apportata alla disciplina civilistica e della disparità di trattamento che si viene a determinare a danno dei creditori privilegiati in sede di esecuzione concorsuale rispetto ai creditori privilegiati ai quali, agendo in sede di esecuzione individuale, l'art. 2749 cod. civ. si applica. Ed in proposito, non è privo di significato che in dottrina, prima del consolidarsi dell'orientamento giurisprudenziale di cui si è detto, il mancato richiamo dell'art. 2749 cod. civ. fosse a tal punto ritenuto inspiegabile da essere imputato ad una mera svista del legislatore.

La norma denunciata risulta, dunque, nella parte relativa al mancato richiamo dell'art. 2749 cod. civ. lesiva dell'art. 3 della Costituzione, ed entro tali limiti va dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui non richiama, ai fini dell'estensione del diritto di prelazione agli interessi, l'art. 2749 del codice civile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2001.

* * *

Sentenza n. 39/2008 (Pres. Bile; Red. Amirante)

Considerato in diritto

1. – Il TAR per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, in riferimento agli articoli 2, 3, 41 e 117 della Costituzione, ha sollevato, «nei sensi di cui in motivazione», questione di legittimità costituzionale degli articoli 50 e 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.

Il remittente espone in fatto e osserva in punto di rilevanza che è stato chiamato a giudicare sulla legittimità della determinazione n. 382 del 9 maggio 2006, a firma del dirigente dell'Area Welfare Locale della Provincia di Reggio Emilia, con la quale il ricorrente era stato escluso dalla graduatoria finale del concorso per il conferimento di due sedi farmaceutiche – bandito dalla Provincia di Reggio Emilia il 20 maggio 2003 – pur essendosi classificato al secondo posto della graduatoria di merito, in quanto, in sede di verifica del possesso dei requisiti di ammissione al concorso, l'amministrazione aveva accertato che egli era stato dichiarato fallito nel 1986 dal Tribunale di Termini Imerese e figurava ancora iscritto nell'albo dei falliti, pur essendo trascorsi molti anni dalla chiusura della procedura concorsuale (avvenuta nello stesso 1986) e avendo, quindi, la facoltà di promuovere il giudizio di riabilitazione civile, al fine di ottenere la cancellazione dal suddetto albo.

Il remittente rileva, in particolare, che, secondo la normativa censurata – vigente alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande per la partecipazione al concorso di cui si tratta e, pertanto, da applicare nel caso di

specie, nonostante la sopravvenuta abrogazione dell'art. 50 del r.d. n. 267 del 1942, con conseguente soppressione dell'albo dei falliti, ad opera dell'art. 47 del d.lgs. n. 5 del 2006, entrato in vigore il 16 gennaio 2006 – allo stato di fallito era automaticamente connessa la perdita dei diritti civili e politici (permanente fino al passaggio in giudicato della sentenza di riabilitazione civile, emanata ai sensi dell'art. 142 dello stesso r.d. n. 267 del 1942, istituto del pari eliminato dall'art. 128 del menzionato d.lgs. n. 5 del 2006), la cui titolarità è richiesta per la partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche, dall'art. 4, comma 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362.

2. – Sulla non manifesta infondatezza della questione, il TAR remittente osserva che le norme censurate, configurando le suddette incapacità personali come conseguenza automatica della dichiarazione di fallimento e, soprattutto, prevedendo il loro permanere dopo la chiusura della procedura per lungo tempo fino alla cancellazione dall'albo a seguito dell'esito favorevole del giudizio di riabilitazione, contrastano con i parametri costituzionali suindicati.

In particolare, esse violerebbero l'art. 3 Cost. perché dispongono un'irragionevole sanzione ed equiparano situazioni diverse, prescindendo da ogni valutazione delle cause del dissesto dell'imprenditore; contrasterebbero inoltre con i diritti della persona e con il principio della libertà di iniziativa economica e anche con le disposizioni dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo quanto ritenuto in numerose decisioni dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui istituzionalmente è attribuito il compito di interpretare la CEDU.

3. – La questione è rilevante e, nel merito, fondata.

In punto di rilevanza non è implausibile la motivazione dell'ordinanza di rimessione, secondo la quale i requisiti per la partecipazione ad un concorso, se diversamente non è nei singoli casi stabilito, vanno determinati alla stregua della normativa vigente al momento della scadenza del termine fissato per la presentazione della domanda, nel caso in esame antecedente l'abrogazione di una delle disposizioni impugnate e la sostituzione dell'altra.

4. – Nel merito è necessario premettere che, secondo la giurisprudenza formatasi prima dell'abrogazione dell'art. 50 del r.d. n. 267 del 1942 e nella vigenza del testo originario dell'art. 142 del medesimo, il riacquisto dei diritti civili e politici, la cui perdita era automaticamente connessa allo stato di fallito, veniva, come si è detto, condizionato al favorevole esito del giudizio di riabilitazione.

Va, inoltre, sottolineato che nell'ordinanza di rimessione, anche con specifico riferimento alle peculiarità della vicenda sulla quale il giudice amministrativo deve pronunciarsi, i sospetti di incostituzionalità si appuntano non soltanto sull'automatismo delle incapacità del fallito ma anche sul loro protrarsi ben oltre la chiusura della procedura concorsuale.

5. – Così identificati i termini della questione soggetta a scrutinio, se ne

rileva la fondatezza per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 3 della Costituzione.

Questa Corte, con le recenti sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ha affermato, tra l'altro, che, con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., le norme della CEDU devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi.

Ora, riguardo alle incapacità personali connesse allo stato di fallito, con specifico riferimento agli artt. 50 e 143 della legge fallimentare all'epoca vigente, la Corte di Strasburgo, con numerose pronunce (si veda, *ex plurimis*, la sentenza 23 marzo 2006, Vitiello c. Italia, ric. n. 77962/01), ha ritenuto le disposizioni della legge fallimentare lesive dei diritti della persona, perché incidenti sulla possibilità di sviluppare le relazioni col mondo esteriore e foriere, quindi, di un'ingerenza «non necessaria in una società democratica».

La Corte di Strasburgo ha affermato, in particolare, che «a causa della natura automatica dell'iscrizione del nome del fallito nel registro e dell'assenza di una valutazione e di un controllo giurisdizionali sull'applicazione delle incapacità discendenti dalla suddetta iscrizione e del lasso di tempo previsto per ottenere la riabilitazione, l'ingerenza prevista dall'art. 50 della legge fallimentare nel diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti non è necessaria in una società democratica, ai sensi dell'art. 8, § 2, della Convenzione», e ha dichiarato l'avvenuta violazione del citato art. 8, dopo aver precisato che la nozione di «vita privata» presa in considerazione da tale norma, «non esclude, in linea di principio, le attività di natura professionale o commerciale, considerato che proprio nel mondo del lavoro le persone intrattengono un gran numero di relazioni con il mondo esteriore».

Nel contempo le disposizioni censurate, in quanto stabiliscono in modo indifferenziato incapacità che si protraggono oltre la chiusura della procedura fallimentare e non sono, perciò, connesse alle conseguenze patrimoniali della dichiarazione di fallimento ed, in particolare, a tutte le limitazioni da questa derivanti, violano l'art. 3 Cost. sotto diversi profili. Esse, infatti, poiché prevedono generali incapacità personali in modo automatico e, quindi, indipendente dalle specifiche cause del dissesto – così equiparando situazioni diverse – e in quanto stabiliscono che tali incapacità permangono dopo la chiusura del fallimento, assumono, in ogni caso, carattere genericamente sanzionatorio, senza correlarsi alla protezione di interessi meritevoli di tutela.

Deve essere, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 50 e 142 della legge fallimentare di cui al r.d. n. 267 del 1942, nel testo vigente prima della riforma di cui al d.lgs. n. 5 del 2006, in quanto stabiliscono che le incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento perdurano oltre la chiusura della procedura concorsuale.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 50 e 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in quanto stabiliscono che le incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento perdurano oltre la chiusura della procedura concorsuale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

4.5.5. *Accertamento dello stato passivo*

SENTENZA N. 129/1972 (PRES. CHIARELLI; REL. ROCCHETTI)

Passivo fallimentare – Modifica del grado di privilegio in materia di crediti per retribuzioni ed indennità o per contributi assicurativi – Titolari di crediti privilegiati ammessi al passivo fallimentare in data anteriore all'entrata in vigore della legge – Omessa previsione che possano contestare i crediti che, per effetto della nuova disciplina, sono stati anteposti ai loro nel grado del privilegio

Legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), art. 66, quinto comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 24, secondo comma

SENTENZA N. 152/1980 (PRES. AMADEI; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Fallimento – Decorrenza dei termini per appellare e per il ricorso in Cassazione dalla affissione della sentenza resa su opposizione allo stato passivo

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 99, quinto comma

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 69/1982 (PRES. ELIA; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Fallimento – Sentenze rese su crediti di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatorie – Inappellabilità

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 99, ultimo comma

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 102/1986 (PRES. PALADIN; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Fallimento – Passività fallimentare – Accertamento del passivo – Formazione dello stato passivo – Opposizioni da parte dei creditori esclusi o ammessi con riserva – Decorrenza del termine dalla data del deposito dello stato passivo anziché da quella di ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento che ne dà notizia

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 98, primo comma, e 100, primo comma

Costituzione, art. 24, secondo comma

SENTENZA N. 538/1990 (PRES. CONSO; RED. PESCATORE)

Fallimento – Ammissione tardiva di credito allo stato passivo – Impugnazione da parte dei creditori già ammessi – Termini – Decorrenza dalla data del deposito in cancelleria dei relativi provvedimenti anziché dalla data della loro effettiva conoscenza da parte degli interessati

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo,

dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 100, primo comma

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 198/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. FINOCCHIARO)

Fallimento e procedure concorsuali – Oneri fiscali – Sentenza o verbale di conciliazione – Rilascio della copia, per l'inserimento del credito nello stato passivo, subordinato al pagamento dell'imposta di registro

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), art. 66, comma secondo

Costituzione, art. 24, primo comma

SENTENZA N. 170/2013 (PRES. F. GALLO; RED. CARTABIA)

Fallimento e procedure concorsuali – Nuova disciplina del privilegio – Riconoscimento del privilegio ai crediti dello Stato derivanti dall'IRES (imposta sui redditi delle società) e da sanzioni tributarie relative a determinate imposte dirette – Applicazione retroattiva – Ricollocazione in sede privilegiata dei crediti erariali ammessi al chirografo in uno stato passivo esecutivo già divenuto definitivo

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza e ragionevolezza) e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6

Considerato in diritto

1. – L'art. 66 della legge 30 aprile 1969, n. 153, sulla revisione degli ordinamenti pensionistici e delle norme in materia di sicurezza sociale, modifica, innovando profondamente la disciplina del codice civile, il grado del privilegio dei crediti per retribuzioni ed indennità dovute ai prestatori di lavoro subordinato e dei crediti per contributi dovuti ad enti, istituti e fondi speciali che gestiscono determinate forme di assicurazione obbligatoria, disponendo che tali crediti siano rispettivamente trasferiti dal quattordicesimo al sedicesimo grado, al primo posto nell'ordine di prelazione previsto dall'art. 2778 del codice civile. Lo stesso art. 66, nel quinto comma, stabilisce poi che le norme in esso contenute si applicano anche ai crediti sorti e fatti valere anteriormente all'entrata in vigore della legge, purché sia ancora in corso la relativa procedura.

L'ordinanza di rimessione assume che quest'ultima disposizione, riferita ad una procedura fallimentare in cui sia stato già reso esecutivo lo stato passivo, ma non sia stato ancora approvato il piano di riparto (artt. 97 e 110 l.f.), viola il diritto di difesa e il principio costituzionale di eguaglianza, perché non prevede alcuna forma di tutela per quei creditori che, non avendo titolo, per mancanza di interesse, a contestare, durante la fase di verifica dello stato passivo, l'ammissione dei crediti assistiti da privilegi di grado inferiore, si trovano, in sede di ripartizione dell'attivo, in cui è esclusa ogni contestazione dei crediti ammessi, definitivamente posposti a quegli altri creditori cui il citato art. 66 ha attribuito un grado peggiore.

[*omissis*]

3. – È noto che l'applicazione dell'art. 66, quinto comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, nelle procedure fallimentari in cui sia stato già approvato lo stato passivo, ma non sia ancora divenuto definitivo il piano di riparto, ha dato luogo, in dottrina e in giurisprudenza, a valutazioni e decisioni contrastanti. Secondo l'orientamento, divenuto prevalente dopo le decisioni emesse dalla Corte di cassazione, l'approvazione dello stato passivo, non esaurendo la procedura fallimentare, non preclude l'applicazione della nuova disciplina. Ciò sul presupposto che, nel processo fallimentare, l'accertamento del privilegio che assiste il credito ammesso al passivo si svolge in due fasi: nella prima, di verifica dello stato passivo, l'indagine è limitata alla esistenza delle cause di prelazione in sé considerate, senza alcuna comparazione con i privilegi che assistono i crediti concorrenti; nella seconda, di ripartizione dell'attivo, in cui si procede invece alla graduazione dei privilegi e alla conseguente reciproca collocazione dei crediti, secondo il grado spettante a ciascuno di essi.

4. – Con riferimento alla articolazione di tale accertamento in due fasi, e alla efficacia comunemente attribuita al decreto di approvazione dello stato passivo (art. 96 l.f.), che preclude ogni contestazione sulla esistenza del credito e delle cause di prelazione che lo assistono, la difesa dell'INPS sostiene che, se un creditore concorrente non ha esercitato tempestivamente in quella sede il diritto

di impugnazione nei confronti dei crediti ammessi, deve subire le conseguenze della sua inattività, ivi comprese quelle prodotte da una modificazione legislativa concernente il grado dei privilegi, che intervenga prima che si concluda la fase di ripartizione dell'attivo.

Tale rilievo, se è valido per quei creditori che pur avendone interesse, non si sono opposti all'ammissione di determinati crediti, non è pertinente per quegli altri creditori che, in rapporto a quei crediti la cui ammissione non pregiudicava la soddisfazione della loro pretesa, tale interesse non avevano. Il che appunto si verifica nel caso dei creditori privilegiati che, per carenza di interesse, non possono contestare crediti chirografari né crediti privilegiati assistiti da un privilegio di grado inferiore.

5. – Solo che si tengano presenti l'orientamento giurisprudenziale sulla applicazione dell'art. 66 della legge n. 153 del 1969, e i principi generali sopra ricordati sull'interesse ad agire, risulta evidente il contrasto della norma impugnata con gli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione.

Quella norma, infatti, nel disporre che la modifica del grado dei privilegi si applica anche nelle procedure ancora in corso al momento dell'entrata in vigore della legge, altera sostanzialmente, quando sia già intervenuto il decreto di esecutività dello stato passivo, il meccanismo del processo fallimentare, perché, pur incidendo in modo tanto rilevante sulla situazione anteriore, non propone alcun rimedio per rimuovere, nei confronti dei creditori che, prima di quella disposizione, non potevano opporsi all'ammissione dei crediti previsti dall'art. 66, preclusioni che, irrimediabilmente, incidono sulla loro posizione processuale. Il che determina una situazione che è in contrasto con la garanzia di un regolare e normale svolgimento del contraddittorio.

Pertanto la norma impugnata non assicura ai creditori, cui più volte si è fatto riferimento, il diritto di difesa in modo adeguato ed effettivo e crea altresì una disparità di trattamento fra i suddetti creditori e tutti gli altri che fin da principio erano collocati posteriormente a quelli cui la legge ha ora conferito un privilegio di grado poziore.

Deve, quindi, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, quinto comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, nella parte in cui non prevede, nelle procedure fallimentari in cui sia stato reso esecutivo lo stato passivo, ma non sia stato ancora approvato il piano di riparto, il diritto del creditore pretermesso nel grado del privilegio a contestare i crediti fruenti prima di un privilegio inferiore.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, quinto comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, contenente norme in materia di previdenza sociale, nella parte in cui non prevede che i titolari di crediti privilegiati, ammessi al passivo fallimentare in data anteriore all'entrata in vigore della detta legge, possano

contestare i crediti che, per effetto della nuova disciplina, sono stati anteposti ai loro nel grado del privilegio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 1972.

* * *

Sentenza n. 152/1980 (Pres. Amadei; Rel. Andrioli)

Considerato in diritto

1. – La circostanza che in tre vicende venga in considerazione la tempestività del ricorso in Cassazione e nell'ultima per ordine di data la tempestività dell'appello avverso sentenze reiettive di opposizioni all'esclusione dallo stato passivo fallimentare non impedisce la riunione dei quattro procedimenti nei quali si nega la idoneità dell'affissione di sentenze di merito a porre in moto il termine per impugnarle, senza offendere il diritto di difesa del soccombente. Né maggior consistenza avrebbe il dubbio sulla riunione suggerito da ciò che il primo incidente è sorto in procedura di liquidazione coatta amministrativa perché l'art. 209, secondo comma, r.d. 267/1942 richiama l'art. 98 il cui secondo comma si sospetta illegittimo per contrasto con l'art. 24 Cost. in quanto fa decorrere il termine per l'appello e per il ricorso in Cassazione dalla affissione delle sentenze rispettivamente rese in primo e in secondo grado.

2. – La denuncia, con la quale si pone in forse il *dies a quo* e non la durata dei termini, di cui all'art. 99, quinto comma, è fondata perché la già avvenuta identificazione delle parti soccombenti e – si aggiunga – vincitrici priva di giustificazione la scelta dell'affissione, quale atto idoneo a far decorrere il termine per l'impugnazione; affissione, la quale spiega il prezzo, imposto al soccombente, della non agevole conoscenza del *dies a quo* che tale forma di propalazione è idonea a somministrare, anche se sorretta da immediata comunicazione del dispositivo non incidente sul corso del termine, sol in processi in cui per un verso le parti – per dirla con l'art. 150 c.p.c. – sono difficilmente identificabili e per altro verso incalza la necessità di non frazionare la trattazione e la decisione su di una pluralità di pretese in vario modo connesse. Esigenze, che non si avvertono nei giudizi di opposizione allo stato passivo vuoi in secondo vuoi in terzo grado, anche perché la opportunità di riunire in unico processo più impugnazioni di sentenze di merito potrà essere soddisfatta con l'applicazione di ben note norme del codice di procedura civile sino a quando non riterrà il legislatore di dettare altra speciale disciplina.

Pertanto, l'applicazione della disposizione impugnata si risolve in una menomazione del diritto di difesa priva di giustificazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i procedimenti iscritti ai nn. 102/1977, 81 e 880/1979 e 62/1980, *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui fa decorrere i termini per appellare e per il ricorso in Cassazione dalla affissione della sentenza resa su opposizioni allo stato passivo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 1980.

* * *

Sentenza n. 69/1982 (Pres. Elia; Rel. Andrioli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

9.1. – Le sette ordinanze della Corte di Milano, sebbene rese su appelli in controversie in cui sono parti portatori di crediti di lavoro o di previdenza e assistenza obbligatorie da un lato e imprese fallite o in liquidazione coatta amministrativa dall'altro lato e quantunque dei crediti alcuni siano concorrenti e altri suscettibili di prededuzione e tra i creditori concorrenti alcuni abbiano spiegato opposizione tempestiva e altri formulato dichiarazioni tardive, hanno per oggetto la stessa questione di legittimità vuoi per quel che concerne la norma impugnata vuoi per quel che riflette la disposizione della Costituzione assunta a parametro.

La inidoneità delle elencate caratteristiche (tardività della domanda; collocabilità con prededuzione) a suddividere in distinte seppur connesse questioni la unica questione è stata constatata nelle sette ordinanze (tardività nelle ordinanze iscritte ai nn. 269 a 272 e 655 R.O. 1981; collocabilità con prededuzione nelle ordinanze iscritte ai nn. 269, 271, 272 e 655 R.O. 1981) ed è comunque ritenuta nel diritto vivente; d'altro canto, la Corte di Milano, a questione di costituzionalità definita, ben potrà, nei giudizi in cui non è stata puntualmente effettuata detta constatazione, assoggettare, ai fini della cognizione del merito, a verifica i dubbi cui le ripetute caratteristiche offrono occasione. Né esime questa Corte dal giudicare della sostanza della proposta questione il rilievo affacciato nel procedimento iscritto al n. 270 R.O. 1981, che alcuno dei crediti non supererebbe il limite di competenza pretorile per valore, perché il valore della controversia si determina dalla domanda, che nel caso travalicava quel limite, e non dalla misura del parziale accoglimento della medesima, cui è addivenuto il commissario liquidatore del Banco di Milano nel provvedimento che ha poi formato oggetto di giudizio.

Né varrebbe obiettare che soltanto cinque dei sette incidenti sono sorti in

procedure fallimentari perché l'art. 99 si annovera tra le norme attratte nel campo della l.c.a. dall'articolo 209 comma 3, che a sua volta figura nell'elenco delle norme della l. fall. idonee ad abrogare disposizioni incompatibili di anteriori leggi speciali disciplinatrici di procedure di l.c.a.

Pertanto, ben si giustifica la unitaria trattazione dei sette procedimenti.

9.2. – Prima di assoggettare il merito dell'unica questione ad esame mette conto di identificarne con precisione l'oggetto perché, se è vero che nelle sette ordinanze viene investito l'art. 99 u.c. l. fall. in quanto non consentirebbe l'appello avverso le sentenze in cause attribuite alla competenza per materia del pretore, non è meno vero che la lettura della motivazione delle ordinanze pone in chiara luce che non tutte le ipotesi di competenza per materia del pretore, adunate nell'art. 8 c.p.c. arricchito dalla successiva legislazione, sono assoggettate ad esame, ma soltanto le specie delle controversie individuali di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie: a parte che nei sette procedimenti non vengono in considerazione se non crediti previsti negli artt. 409 e 442 c.p.c., per i quali riceve applicazione, fuori delle procedure concorsuali, la l. 11 agosto 1973, n. 533, sta che nelle sette ordinanze sono richiamate disposizioni del codice di procedura civile su cui ha operato la forza novellatrice della ora menzionata l. 533/1973: più precisamente formano oggetto di richiamo l'art. 440 nella ordinanza iscritta al n. 272 R.O. 1981, gli artt. 409 e 413 nella ordinanza iscritta al n. 720 R.O. 1981, gli artt. 442 e 444 nell'ordinanza iscritta al n. 655 R.O. 1981, gli artt. 409, 413 e 440 nella ordinanza iscritta al n. 269 R.O. 1981, gli artt. 409, 413 e 442 nelle ordinanze iscritte ai nn. 270 e 271 R.O. 1981, e infine gli artt. 409, 413, 442 e 444 nella ordinanza iscritta al n. 660 R.O. 1981. È dunque lecito concludere che alla Corte di Milano sono state direttamente o per richiamo presenti soltanto norme che disciplinano le due categorie di crediti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie, e che il giudizio di questa Corte non può spazzare su specie di competenza pretorile per materia diverse dalle due ripetute categorie.

10.1. – L'art. 99 u.c., interpretato nel senso fatto proprio dalla Cassazione, di dire inappellabili – quale che sia l'ammontare dei crediti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie verso impresa fallita o in l.c.a. – le sentenze rese dal competente tribunale non riesce indenne dalle censure di violazione dell'art. 3, che la Corte d'appello di Milano gli ha rivolto.

Invero, non può non apparire irrazionale che delle caratteristiche che fanno speciale il rito costruito con la l. 533/1973 sia inserita nell'art. 99 soltanto la sottrazione delle controversie, che ne formano oggetto, alla normale competenza del tribunale per valore (e la consecutiva competenza per materia del pretore) per inferirne l'inappellabilità di sentenze senza rispettare il limite di lire 750.000, e si continui – com'è pur diritto vivente – a dire disciplinato l'intero giudizio dalle norme del rito ordinario. La discrasia non potrebbe essere più tangibile.

Non meno irrazionale è il trattamento riservato in punto ai mezzi d'impu-

gnazione della sentenza di primo grado ai portatori di crediti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie a seconda che il datore sia *in bonis* ovvero fallito o in l.c.a., quando coincidono nel concreto le finalità pratiche degli uni e degli altri (si vuol dire la legittimazione a partecipare alla distribuzione, nel rispetto delle legittime cause di prelazione, del ricavo della liquidazione dei beni del debitore *in bonis* e no).

10.2. – Alla motivazione della Corte di Milano non ha validamente replicato il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, in parte fiancheggiato dal commissario liquidatore della Banca Privata Italiana, non ha mancato di prospettare, in via preliminare, ragioni, che peraltro si è visto inaccettabili, di irrilevanza della questione e proclamato che tra le due interpretazioni letterali dell'art. 99 u.c. sarebbe da privilegiare quella, disattesa dalla Cassazione, che non si espone a sospetti d'incostituzionalità.

Alla esigenza di celerità che varrebbe a contrassegnare le procedure concorsuali e a giustificare sul piano della razionalità l'art. 99 u.c., così come interpretato dalla Cassazione, è da obiettare che tali esigenze sono soddisfatte in pregiudizio non di tutti i creditori di imprese decotte (concorrenti e di massa), ma dei soli portatori di crediti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie.

Né maggior pregio assiste l'altra argomentazione di ordine, per così dire, interno dedotta da ciò che il tribunale, seppur nella veste di giudice di primo grado, non mancherebbe di esercitare le proprie funzioni anche nelle procedure concorsuali perché la irrazionalità è stata dalla Corte di Milano desunta non dalla struttura collegiale o monocratica del giudice di primo grado (non essenziale la monocrazia dell'ufficio giudiziario di primo grado al rito speciale della l. 533/1973 al punto che il legislatore, convertendo, nella l. 3 aprile 1979 n. 95 il d.l. 30 gennaio 1979 n. 26 che ha emanato provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, ha esteso la l. 533/1973 a giudizi di primo grado di competenza del tribunale), sibbene dai due ordini di motivi che si sono riassunti.

Né questa Corte facendo propria la motivazione del giudice *a quo* erige a principio di vigore costituzionale la garanzia del doppio grado di giurisdizione fuori della area segnata dall'art. 125 comma 2 Cost. perché la dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 99 u.c., così come interpretato dalla Cassazione, basa non già sulla legittimità dei limiti cui l'art. 99 u.c., inteso alla stregua del diritto vivente, assoggetta l'appello avverso sentenze rese su crediti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie, sibbene sulla constatata irrazionalità dei criteri che hanno indotto alla *ampliatio* della inappellabilità: o l'esclusione del secondo grado è suggerita da esigenze intrinseche alle procedure concorsuali e allora l'inappellabilità, così come strutturata nella giurisprudenza della Cassazione, dovrebbe coinvolgere tutti i crediti quali che siano i rapporti da cui derivano; o la quasi totale esclusione del secondo grado nei termini segnati dalla Cassazione dipende dalla natura dei crediti di lavoro, e allora dovrebbero

esserne travolti anche gli artt. 413 e 440 (in sé e richiamati dall'art. 442) e 444 c.p.c.

Insomma: diritto vivente non equivale sempre a diritto conforme alla Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 99 ultimo comma r.d. 16 marzo 1942 n. 267, nella parte in cui sancisce l'inappellabilità delle sentenze rese su crediti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie, contemplati negli artt. 409 e 442 c.p.c.; questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano con le ordinanze rese il 25 giugno 1980 (n. 271 R.O. 1981), il 25 settembre 1980 (n. 272 R.O. 1981), in numero di tre il 19 novembre 1980 (nn. 269, 270 e 720 R.O. 1981) e in numero di due il 21 gennaio 1981 (nn. 655 e 660 R.O. 1981).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1982.

* * *

Sentenza n. 102/1986 (Pres. Paladin; Rel. Andrioli) ¹

Considerato in diritto

[omissis]

5. – Il sospetto d'incostituzionalità dell'art. 98 comma primo ("I creditori esclusi o ammessi con riserva possono fare opposizione, entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo in cancelleria, presentando ricorso al giudice delegato") r.d. 16 marzo 1942, n. 267 è fondato perché manifesta è l'offesa inflitta al diritto di difesa garantito – quale che sia lo stato e il grado del procedimento – dall'art. 24 comma secondo Cost.

Vero che questa Corte ebbe a dire infondata la questione con sent. 157/1971, ma non men vero che nell'area del diritto fallimentare l'art. 18 comma primo è stato con sent. 151/1980 dichiarato illegittimo nella parte in cui prevede che il termine di quindici giorni per fare opposizione decorra per il debitore dall'affissione della sentenza che ne dichiara il fallimento, né diversa sorte è stata riservata con sent. 152/1980 all'art. 99 comma quinto nella parte in cui fa decorrere i termini per appellare e proporre ricorso in Cassazione dalla

(¹) La Corte, con sentenza n. 157 del 1971 (Pres. Branca; Rel. Reale) ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 98, primo comma, del regio decreto n. 267 del 1942, affermando che la decorrenza del termine per la proposizione delle opposizioni dei creditori esclusi o ammessi con riserva fosse corrispondente, nell'ambito delle caratteristiche della disciplina del fallimento, all'esigenza di assicurare la speditezza e simultaneità delle procedure, nonché la contestualità della decisione su tutte le opposizioni.

affissione della sentenza resa sull'opposizione allo stato passivo, e con sent. 303/1985 all'art. 26 comma primo nella parte in cui fa decorrere il termine per il reclamo al tribunale dalla data del decreto del giudice delegato di liquidazione del compenso a incaricati anziché dalla data della comunicazione dello stesso ritualmente eseguita.

Nella più ampia area delle procedure concorsuali extrafallimentari non sono da negligenza la sent. 255/1974, che ebbe a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 183 comma primo nella parte in cui per le parti costituite fa decorrere il termine per proporre appello contro la sentenza che omologa o respinge il concordato preventivo dall'affissione anziché dalla data di ricezione della comunicazione della stessa e, in particolare guisa, la sent. 155/1980, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 209 comma secondo nella parte in cui prevede che il termine per le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi decorra dalla data del deposito, nella cancelleria del tribunale dove l'impresa in liquidazione coatta amministrativa ha la sede principale, dell'elenco dei crediti ammessi o respinti, formato dal commissario liquidatore, anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il commissario liquidatore dà notizia dell'avvenuto deposito ai creditori le cui pretese non sono state in tutto o in parte ammesse. La circostanza che nella motivazione della sent. 155/1980 abbia questa Corte posto in rilievo le divergenze strutturali e qualificatorie che separano l'accertamento del passivo a seconda che formi parte di fallimento ovvero di liquidazione coatta amministrativa, non giova a ravvisarvi, come ha argomentato l'interveniente Presidente del Consiglio dei ministri, conferma della *ratio decidendi* che informava di sé la sent. 157/1971, non solo perché le considerazioni sulla verifica fallimentare dei crediti altro non erano che un *obiter dictum*, ma anche, e soprattutto, perché la diversa struttura delle due verifiche evidenziata dalla natura amministrativa dell'elenco dei creditori ammessi e esclusi, formato dal commissario della l.c.a., non consentiva di far leva sul collegamento tra formazione dello stato passivo e opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi che ha indotto correnti dottrinali ad inserire l'accertamento del passivo fallimentare nella categoria dei processi di accertamento sommario di cui al Capo I del Libro IV del codice di procedura civile.

Pertanto, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 98 comma primo nella parte in cui fa decorrere il termine per l'opposizione dal deposito dello stato passivo, si impone, e la sent. 155/1980 induce la Corte ad emettere pronuncia manipolativa additiva sostituendo nella funzione di *dies a quo* al deposito dello stato passivo la ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento con la quale il curatore è, ai sensi dell'art. 97 comma terzo, tenuto a dar notizia ai creditori esclusi o ammessi con riserva.

6. – Non basta. Sebbene nei fascicoli di merito pervenuti alla Cancelleria della Corte non siano stati inseriti gli stati passivi, resi esecutivi dai giudici delegati ai due fallimenti dichiarati dal Tribunale di Caltanissetta, né sia *aliunde*

consentito constatare se altri creditori abbiano proposto opposizione agli stati passivi, reputa questa Corte che il dettame del processo giusto a render concreto il quale si indirizzano non solo l'art. 24 comma secondo Cost., ma anche l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e l'art. 15 del Patto internazionale di New York del 19 dicembre 1966, relativo ai diritti civili e politici, non sia in pieno realizzato se non si precisi che il curatore è tenuto a dar notizia non solo ai creditori in tutto o in parte esclusi o ammessi con riserva ma anche agli altri creditori che hanno proposto domanda di ammissione al passivo.

Due ordini di motivi inducono a tanto la Corte.

Il carattere concorsuale della ripartizione dell'attivo della quale la verifica del passivo funge da presupposto, fa sì che ciascun creditore si atteggi rispetto a ciascun altro creditore quale *homini lupus*: del che rappresenta – ancor prima dell'art. 100 – incisiva immagine l'art. 96, comma secondo r.d. 267/1942, a tenor del quale il giudice delegato, che pur ha predisposto lo stato passivo, tien conto, nella adunanza fissata, ai sensi dell'art. 16 n. 51 nella sentenza dichiarativa di fallimento, delle contestazioni e delle osservazioni degli interessati (creditori e terzi che vantano diritti reali su cose mobili del fallito), nonché dei nuovi documenti esibiti, al fine di apportare le modificazioni e le integrazioni che ritiene necessarie.

La finalità pratica cui la verifica dello stato passivo è indirizzata, ove la s'inquadri nella categoria degli accertamenti sommari, non consente che nella successiva fase a contraddittorio pieno sia modificata la sfera dei legittimati ad agire e a contraddire, quale delineata nel combinato disposto degli artt. 16 n. 5, 95 comma quarto e 96.

Pertanto: tutti i creditori menzionati nello stato passivo – ammessi o no – debbono essere dal curatore notiziati mediante raccomandata con avviso di ricevimento.

7. – Posto che, ai sensi dell'art. 100 (Impugnazione dei crediti ammessi), “Entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo in cancelleria ciascun creditore può impugnare i crediti ammessi con ricorso al giudice delegato.” (comma primo) “Il giudice fissa con decreto l'udienza in cui le parti e il curatore devono comparire davanti a lui, nonché il termine perentorio per la notificazione del ricorso e del decreto al curatore ed ai creditori i cui crediti vengono impugnati, le parti si costituiscono a norma dell'art. 98 terzo comma.” (comma secondo) e “Per l'istruzione e la decisione delle impugnazioni si applicano le disposizioni dell'articolo precedente e il giudizio deve essere riunito a quello sulle opposizioni.” (comma quarto), la declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 98 comma primo – ove si rifletta che non sempre sono spiegate anche opposizioni di creditori in tutto o in parte esclusi e ammessi con riserva e, pertanto, non si realizza la riunione del giudizio di impugnazioni con quello delle opposizioni – questa Corte non può non giovare dell'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87 per porre nel secondo capo della decisione che va ad adottare l'art. 100

comma primo all'unisono con il capo primo dichiarativo dell'incostituzionalità dell'art. 98 comma primo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 98 comma primo r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) nella parte in cui stabilisce che i creatori esclusi o ammessi con riserva possono fare opposizione entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il curatore deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo,

2) ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87, *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 100 comma primo r.d. 16 marzo 1942, n. 267 nella parte in cui ciascun creditore può impugnare i crediti ammessi con ricorso al giudice delegato entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo in cancelleria anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il curatore deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 1986.

* * *

Sentenza n. 538/1990 (Pres. Conso; Red. Pescatore)

Considerato in diritto

1. – Questa Corte è chiamata a decidere se l'art. 100, primo comma, della legge fallimentare (R.D. 16 marzo 1942, n. 267) – nella parte in cui prevede, in riferimento all'ipotesi di cui al successivo art. 101, terzo comma, “che il termine d'impugnazione dei crediti ammessi tardivamente al passivo fallimentare, decorra dal deposito in cancelleria del decreto di variazione dello stato passivo, anziché dalla ricezione delle raccomandate con le quali il curatore deve dare avviso ai creditori della variazione stessa” – contrasti con l'art. 24 della Costituzione.

2. – Va premesso che l'art. 100, primo comma, della legge fallimentare regola l'impugnazione dei crediti ammessi allo stato passivo da parte di ciascun creditore interessato. Tale norma stabiliva che “entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo in cancelleria, ciascun creditore può impugnare i crediti ammessi con ricorso al giudice delegato”: detta disposizione è stata

dichiarata parzialmente illegittima con la sentenza n. 102 del 1986 della Corte costituzionale.

Questa decisione ha sancito, innanzitutto, l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, dell'art. 98, primo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui stabiliva che i creditori esclusi o ammessi con riserva potessero fare opposizione "entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo, anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento, con le quali il curatore deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo". Con la stessa sentenza è stata dichiarata, *ex art.* 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, primo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui disponeva che ciascun creditore può impugnare i crediti ammessi allo stato passivo "con ricorso al giudice delegato, entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo in cancelleria, anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il curatore deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai creditori che hanno presentato la domanda di ammissione al passivo".

La decisione – confermando un ormai consolidato indirizzo, che mira a garantire l'effettività del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione, facendo coincidere l'inizio del decorso dei termini d'impugnazione con la concreta conoscibilità dell'atto da impugnare – ha generalizzato l'obbligo di comunicazione dell'avvenuto deposito dello stato passivo a tutti i creditori che abbiano proposto domanda di ammissione al passivo: obbligo previsto, in precedenza, dall'art. 97, terzo comma, della legge fallimentare, solo nei riguardi dei creditori esclusi o ammessi con riserva.

Il giudice *a quo* ha ora sollevato la questione, già indicata, sulla base di quanto stabilito in detta sentenza, chiedendo la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 100, primo comma, della legge fallimentare. Ritiene il remittente che nell'ipotesi di ammissione tardiva di crediti allo stato passivo (art. 101, terzo comma) la norma impugnata, accordando ai creditori (nella specie, si tratta di creditori ammessi allo stato passivo) la facoltà di proporre opposizione entro quindici giorni "dal deposito in cancelleria della variazione dello stato passivo", anziché dalla "ricezione delle raccomandate con le quali il curatore deve dare avviso ai creditori della variazione stessa", incorra nella violazione dell'art. 24 della Costituzione, perché non sarebbe assicurata la "effettività" del diritto di difesa.

2. – La questione è fondata.

Va osservato che, in conformità di univoco orientamento giurisprudenziale, l'impugnazione prevista dall'art. 100 della legge fallimentare è proponibile non soltanto avverso i crediti tempestivamente insinuati ed ammessi, ma anche nei confronti dei decreti di ammissione tardiva, pronunciata dal giudice delegato ai sensi dell'art. 101, terzo comma, della stessa legge: in tal caso, secondo la Corte di cassazione, il termine di quindici giorni per proporre l'impugnazione decorre

dal deposito in cancelleria della variazione dello stato passivo, in analogia con quanto previsto per le opposizioni allo stato passivo dall'art. 100, comma primo, della legge fallimentare anteriormente alla declaratoria d'illegittimità costituzionale contenuta nella sopra citata sentenza n. 102 del 1986. Infatti, poiché detta declaratoria d'illegittimità costituzionale riguarda unicamente l'opposizione allo stato passivo, le impugnazioni avverso i decreti di ammissione tardiva allo stato passivo, emessi *ex art. 101*, terzo comma, della legge fallimentare, continuano ad essere regolate dalla normativa previgente.

È di tutta evidenza, peraltro, che le ragioni di tutela del diritto di difesa e di attuazione della garanzia di esso, sancito dall'art. 24 della Costituzione, poste a fondamento dell'anzi detta declaratoria d'illegittimità costituzionale, sussistono anche in relazione all'impugnazione dei crediti ammessi al passivo sulla base di richieste tardive.

Una volta dichiarato esecutivo lo stato passivo non si può ritenere congruo mezzo di conoscibilità delle variazioni di esso, determinate da ammissioni tardive, il deposito in cancelleria dei relativi provvedimenti. I creditori ammessi, per poter acquisire conoscenza di detti provvedimenti, verrebbero ad essere gravati di un onere, analogo a quello ritenuto da questa Corte, con la sentenza n. 102 del 1986, eccessivo e tale da pregiudicare l'effettività del diritto di difesa, in relazione alla possibilità concreta di proporre l'impugnazione.

La regola di uguaglianza di trattamento impone che il regime della decorrenza del termine non possa essere ispirato da differenti criteri in casi nei quali è omogenea la situazione cui detta decorrenza inerisce. Situazione questa particolarmente evidente nella fattispecie oggetto dell'attuale ordinanza di remissione, dato che si tratta di ammissione tardiva – opposta da creditori già ammessi allo stato passivo – rispetto alla quale la preventiva identificabilità dei legittimati all'impugnazione richiede la diretta comunicazione ad essi del deposito del provvedimento di variazione, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione. Nella *ratio* della garanzia della effettività della tutela, che è a base della giurisprudenza in materia di questa Corte, non appare, a tal fine, adeguato il deposito in cancelleria, che è idoneo a determinare soltanto una generale (e generica) conoscibilità.

L'art. 100, primo comma, della legge fallimentare, va pertanto dichiarato illegittimo anche nella parte in cui non prevede che i creditori già ammessi possano proporre opposizione avverso i decreti di ammissione tardiva al passivo emanati *ex art. 101*, terzo comma, con ricorso al giudice delegato, entro quindici giorni dalla data di ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento, con la quale il curatore deve dare a ciascuno di essi notizia dell'avvenuto deposito del decreto di variazione dello stato passivo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, primo comma, del R.D. 16

marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui non prevede che i creditori ammessi allo stato passivo possano proporre opposizione avverso i decreti di ammissione tardiva al passivo, emanati *ex art.* 101, terzo comma, entro quindici giorni dalla data di ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento, con la quale il curatore deve dare notizia a ciascuno di essi dell'avvenuto deposito del decreto di variazione dello stato passivo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1990.

* * *

Sentenza n. 198/2010 (Pres. Amirante; Red. Finocchiaro)

Considerato in diritto

1. – Il giudice delegato del Tribunale ordinario di Trani dubita della legittimità costituzionale dell'art. 66 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) – *rectius*: art. 66, comma 2, dello stesso d.P.R. – nella parte in cui non consente il rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo, prima del pagamento dell'imposta di registro, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe, in funzione della circostanza che il debitore da aggredire sia fallito ovvero in bonis, poiché solo nel secondo caso il creditore potrebbe, in pendenza della registrazione, ottenere subito la copia dell'atto, indispensabile alla realizzazione del diritto accertato giudizialmente, promuovendo l'azione forzata; nonché per violazione dell'art. 24 della Costituzione, per l'impedimento all'attuazione del diritto di credito accertato giurisdizionalmente.

2. – La questione è fondata.

2.1. – L'art. 66, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986 stabilisce che «i soggetti indicati nell'art. 10, lettere *b)* e *c)*, possono rilasciare originali, copie ed estratti degli atti soggetti a registrazione in termine fisso da loro formati o autenticati solo dopo che gli stessi sono stati registrati». Il successivo comma 2 prevede che la disposizione indicata non si applica ad una serie di atti tassativamente enunciati.

Questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui non prevede che la norma contenuta nel comma 1 dello stesso art. 66 non si applica al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata (sentenza n. 522 del 2002).

La decisione muove dalla considerazione che la legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), ha imposto al legislatore delegato, come principio direttivo, di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» (articolo 7, n. 7).

In attuazione di tale principio, l'articolo 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), il cui contenuto è poi sostanzialmente confluito nell'articolo 65 del d.P.R. n. 131 del 1986, ha soppresso il divieto di utilizzazione in giudizio di atti non registrati previsto dalla disciplina precedente, stabilendo, in luogo dello stesso, l'obbligo del cancelliere di inviarli all'ufficio del registro.

«Il legislatore della riforma» – osserva la citata sentenza – «ha pertanto ritenuto che la situazione di inadempimento dell'obbligazione relativa all'imposta di registro, emergente in occasione del processo di cognizione, non può avere l'effetto di precluderne lo svolgimento e la conclusione. È chiaro il giudizio di valore così espresso, per cui, nel bilanciamento tra l'interesse fiscale alla riscossione dell'imposta e quello all'attuazione della tutela giurisdizionale, il primo è ritenuto sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione. Discipline di contenuto sostanzialmente identico sono state introdotte – sia pure in tempi diversi – per le imposte di successione, di bollo e sul valore aggiunto».

Considerando il bilanciamento fra i due interessi alla luce del principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giurisdizionale, la scelta compiuta dalla norma di cui si tratta è stata ritenuta da questa Corte irragionevole e contrastante con l'art. 24 della Costituzione (sentenza n. 321 del 1998).

Tale scelta comportava che la valutazione di bilanciamento fra l'interesse all'effettività della tutela giurisdizionale e quello alla riscossione dei tributi fosse effettuata, per i due tipi di processo, in modo irragionevolmente diverso: l'inadempimento dell'obbligazione tributaria – che pure non ha precluso lo svolgimento del processo di cognizione fino all'emanazione della sentenza (o di altro provvedimento esecutivo) ed ha determinato solo la comunicazione da parte del cancelliere all'ufficio del registro degli atti non registrati – impediva infatti che alla sentenza (o al provvedimento esecutivo) fosse data attuazione mediante l'esercizio della tutela giurisdizionale in via esecutiva.

I principi posti a base della richiamata sentenza si attagliano anche alla fattispecie in esame. Infatti, posto che la conciliazione giudiziale accerta il credito da ammettere al passivo, l'unico sistema attraverso il quale il creditore può ottenere tutela del proprio diritto è quello della partecipazione al riparto attraverso l'inserimento del credito nello stato passivo. Pertanto, la esclusione di tale possibilità, prima della registrazione dell'atto, pone il creditore in una

condizione analoga a quella in cui viene a trovarsi il creditore cui sia inibita la esecuzione forzata per il mancato rilascio della copia della sentenza che ne abbia accertato il credito, prima della registrazione dell'atto. Condizione, quest'ultima, presa appunto in considerazione e tutelata con la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla citata sentenza n. 522 del 2002.

Né può accedersi alla tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui appartiene in ogni caso alla discrezionalità del legislatore attribuire prevalenza all'interesse alla riscossione delle imposte e, quindi, legittimare il divieto di rilascio di documenti relativi ad atti non registrati, trovando, invece, tale discrezionalità un limite insuperabile con riferimento alle ipotesi in cui, come nella specie, il divieto sia, per le stesse ragioni esposte nella sentenza da ultimo richiamata, irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applichi al rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

* * *

Sentenza n. 170/2013 (Pres. F. Gallo; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

1. – Il giudice delegato presso la sezione fallimentare del Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2752, primo comma, del codice civile, «in combinato disposto coll'art. 23, commi 37 e 40», del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), in seguito indicata come CEDU.

Il giudice rimettente ritiene che le disposizioni impugnate, oltre ad innovare la disciplina del privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, prevedano anche l'applicazione retroattiva della stessa; ciò consentirebbe la ricollocazione in sede privilegiata dei crediti erariali derivanti da sanzioni relative ad imposte dirette, già ammessi al chirografo nello stato passivo esecutivo divenuto definitivo, in violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., oltre che dell'art. 6 della CEDU, come applicata dalla Corte europea.

In particolare, l'art. 23, comma 37, del decreto-legge n. 98 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha stabilito che: «Al comma 1 dell'articolo 2752 del codice civile, le parole: “per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, per l'imposta regionale sulle attività produttive e per l'imposta locale sui redditi, diversi da quelli indicati nel primo comma dell'articolo 2771, iscritti nei ruoli resi esecutivi nell'anno in cui il concessionario del servizio di riscossione procede o interviene nell'esecuzione e nell'anno precedente” sono sostituite dalle seguenti: “per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi”. La disposizione si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto».

L'art. 23, comma 40, del medesimo decreto-legge n. 98 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha poi previsto che: «I titolari di crediti privilegiati, intervenuti nell'esecuzione o ammessi al passivo fallimentare in data anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto, possono contestare i crediti che, per effetto delle nuove norme di cui ai precedenti commi, sono stati anteposti ai loro crediti nel grado del privilegio, valendosi, in sede di distribuzione della somma ricavata, del rimedio di cui all'articolo 512 del codice di procedura civile, oppure proponendo l'impugnazione prevista dall'articolo 98, comma 3, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nel termine di cui all'articolo 99 dello stesso decreto».

2. – Occorre, in via preliminare, procedere ad una corretta identificazione del *thema decidendum*, alla luce di una lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis* sentenze n. 25 del 2012, n. 128 del 2010 e n. 350 del 2007).

Nonostante il richiamo al «combinato disposto coll'art. 2752», primo comma, cod. civ. il giudice dubita della legittimità costituzionale della sola portata retroattiva delle disposizioni impugnate. Non è invece censurata in sé e per sé l'estensione del privilegio ai crediti dello Stato da sanzioni tributarie, determinatasi per effetto della modifica legislativa introdotta dall'art. 23, comma 37, del decreto-legge n. 98 del 2011.

Il presente giudizio riguarda, dunque, esclusivamente l'art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40 del decreto-legge n. 97 del 2011, come successivamente convertito in legge, nella parte, cioè, in cui dispone l'applicazione retroattiva del

nuovo testo dell'art. 2752, primo comma, cod. civ., che estende il privilegio ai crediti erariali derivanti dall'IRES (imposta sui redditi delle società) e da sanzioni tributarie relative a determinate imposte dirette.

In effetti, l'intervento legislativo che viene in rilievo nel presente giudizio si articola in diverse previsioni: anzitutto, il citato art. 23, comma 37, ha novellato il testo dell'art. 2752, comma 1, cod. civ., ampliando il novero dei crediti erariali assistiti da privilegio nelle procedure concorsuali. Questa norma – come già si è osservato – non è contestata in sé dal giudice remittente, il quale appunta le proprie censure sulla disciplina degli effetti temporali di tale modifica normativa, contenuta nell'ultimo periodo del medesimo art. 23, comma 37, che testualmente recita: «La disposizione si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto». Inoltre, sempre in ordine agli effetti nel tempo della modifica legislativa, il giudice ha impugnato anche l'art. 23, comma 40, del medesimo testo normativo, ove si prevede che i creditori privilegiati già ammessi al passivo fallimentare possano contestare i crediti che, per effetto delle nuove disposizioni di cui all'art. 23, comma 37, sono stati anteposti ai loro nel grado del privilegio.

Dalla lettura congiunta delle due previsioni da ultimo menzionate – art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40 – si evince che l'estensione del privilegio, disposta dal primo periodo del comma 37, esplica effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato “endo-fallimentare”.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio, ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, per mancata sperimentazione di una interpretazione conforme e per insufficiente motivazione sulla rilevanza.

Le eccezioni non sono fondate.

3.1. – Al riguardo deve anzitutto osservarsi che la disposizione di cui all'art. 23, comma 37, ultima parte – secondo cui l'estensione del privilegio «si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto» – non può avere altro significato che quello di consentire la ricollocazione in sede privilegiata di un credito ammesso al chirografo in uno stato passivo esecutivo già divenuto definitivo.

Infatti, secondo i principi generali delle procedure fallimentari, l'introduzione di un nuovo privilegio da parte del legislatore deve sempre ricevere immediata applicazione da parte del giudice delegato, dal momento che le norme processuali sulla graduazione dei crediti si individuano avendo riguardo al momento in cui il credito viene fatto valere. Dunque, una previsione come quella contenuta nel comma 37, non può avere altro significato che quello di estendere retroattivamente l'applicabilità della nuova regola, oltre ai casi consentiti in base ai principi generali e cioè a quelli in cui lo stato passivo esecutivo è già definitivo.

Anche in passato, del resto, analoghe disposizioni, che prevedevano l'ap-

plicazione di un nuovo privilegio ai crediti anteriormente sorti, sono sempre state univocamente e pacificamente interpretate nel senso che con esse si intendesse estendere la possibilità di riconoscere il privilegio anche ai crediti ammessi come chirografi con provvedimenti definitivi, purché non si fosse già proceduto al riparto dell'attivo. Ciò è avvenuto, in particolare, con riferimento alle disposizioni dell'art. 15 della legge 29 luglio 1975, n. 426 (Modificazioni al codice civile e alla legge 30 aprile 1963, n. 153, in materia di privilegi), che introdusse la nuova sistematica dei privilegi: l'univoco e pacifico orientamento espresso dalla Corte di cassazione civile al riguardo (sentenza n. 235 del 1980) è stato nel senso che il significato della disposizione fosse quello di superare il cosiddetto "giudicato endo-fallimentare" e di tale orientamento ha preso atto anche questa Corte, con la sentenza n. 325 del 1983, considerandolo «diritto vivente». Né tale linea interpretativa risulta essere mai stata disattesa successivamente.

3.2. – Concorre a determinare la portata retroattiva della normativa in esame anche il comma 40 dell'art. 23, secondo cui, come si è detto, i creditori privilegiati già ammessi al passivo fallimentare possono contestare i crediti che, per effetto delle nuove disposizioni, sono stati loro anteposti. Tale previsione, infatti, non ha solo l'effetto di una rimessione in termini per proporre opposizione allo stato passivo dichiarato esecutivo, ma conferma che la portata temporale del nuovo e più ampio privilegio accordato ai crediti erariali si estende retroattivamente fino a comprendere i casi in cui lo stato passivo esecutivo sia divenuto definitivo.

Infatti, per i casi in cui lo stato passivo non sia ancora definitivo prima della ricollocazione del credito erariale in sede privilegiata, il citato art. 23, comma 40, sarebbe superfluo, giacché il creditore privilegiato già ammesso avrebbe la possibilità di opporsi alla ricollocazione del credito erariale in forza della generale disposizione di cui all'art. 98 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), entro il termine di cui all'art. 99 dello stesso regio decreto (trenta giorni dalla comunicazione dell'esecutività o dalla successiva notizia dell'ammissione). Viceversa, dopo lo spirare di tale termine, lo stato passivo diviene definitivo e l'opposizione sarebbe inammissibile, dato che, per giurisprudenza costante, ogni modifica relativa al rango del credito già ammesso (chirografario o privilegiato) è «preclusa al di fuori dei rimedi previsti dagli artt. 98 e seguenti della legge fallimentare» cioè dell'indicato regio decreto (sentenza della Corte di cassazione civile n. 17888 del 2004), ed è perciò «esclusa la proponibilità di ogni altra questione relativa all'esistenza, qualità e quantità dei crediti e dei privilegi», posto che tali questioni «devono essere proposte con la forma dell'opposizione allo stato passivo *ex art. 98 legge fall.*» (sentenze della Corte di cassazione civile n. 13289 del 2012 e n. 12732 del 2011). Pertanto, si deve ritenere che la previsione contenuta nel citato comma 40 valga proprio per i casi in cui lo stato passivo si sia originariamente formato

collocando i crediti erariali per l'IRES e le sanzioni tributarie in sede chirografaria e, in tale conformazione, sia divenuto definitivo, essendo ormai trascorso il termine per l'opposizione ai sensi degli art. 98 e 99 della legge fallimentare (r.d. n. 267 del 1942).

In tale ipotesi il creditore privilegiato non avrebbe ragione di impugnare lo stato passivo nella pendenza del termine di cui all'art. 99 della legge fallimentare, posto che il credito erariale per le sanzioni e per l'IRES è stato ammesso come chirografo: l'interesse all'impugnazione, pertanto, sopravviene solo al momento della modifica dello stato passivo definitivo, resa possibile dalla novella legislativa qui impugnata, quando viene disposta la ricollocazione in sede privilegiata del credito per le sanzioni tributarie e per l'IRES, prima ammesso come chirografo. In questi casi, a tutelare gli interessi dei creditori privilegiati diversi dallo Stato, soccorre la previsione del citato art. 23, comma 40, il cui significato è proprio quello di consentire loro di opporsi alla modifica dello stato passivo esecutivo divenuto definitivo, per tutelare la propria posizione che, in base alle regole generali, non avrebbe altrimenti rimedio.

In altre parole, per effetto del menzionato art. 23, comma 40, i titolari di crediti privilegiati, ammessi al passivo fallimentare divenuto definitivo in data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto-legge, possono proporre l'impugnazione (prevista dall'art. 98, terzo comma, della legge fallimentare) dei crediti che, per effetto delle nuove norme, si trovino anteposti ai loro nel grado di privilegio, nel termine di cui all'art. 99 della stessa legge fallimentare, decorrente dalla data del riconoscimento "tardivo" della nuova posizione del credito erariale derivante da sanzioni tributarie, consentito dalle disposizioni impugnate.

Il citato art. 23, comma 40, dunque, pur non contenendo una esplicita previsione di diritto intertemporale, presuppone che l'estensione del privilegio ai crediti erariali si applichi retroattivamente, superando la preclusione processuale dovuta al giudicato "endo-fallimentare", che si determina quando lo stato passivo diviene definitivo.

3.3. – Alla luce delle precedenti considerazioni risultano destituite di fondamento le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, aventi riguardo sia all'insufficiente motivazione sulla retroattività delle disposizioni oggetto del presente giudizio, sia alla mancata sperimentazione di una interpretazione conforme.

Nessuna possibilità di interpretazione sembra, infatti, potersi evincere dal testo degli impugnati commi 37 e 40 dell'art. 23 del decreto-legge n. 98 del 2011 diversa da quella illustrata al punto precedente, che consente di ricollocare in sede privilegiata i crediti erariali per l'IRES e per le sanzioni tributarie, superando la preclusione "endo-procedimentale" che consegue alla formazione del cosiddetto giudicato fallimentare.

Devesi, dunque, ritenere che il giudice remittente abbia correttamente argomentato in ordine alla rilevanza della prospettata questione di legittimità,

connessa all'applicazione retroattiva del nuovo art. 2752, primo comma, cod. civ., e abbia altresì assolto l'obbligo di saggiare la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione e alla CEDU: tale canone interpretativo, infatti, incontra sempre e comunque un limite nell'univoco tenore della disposizione impugnata e nell'impossibilità di attribuire alla stessa un significato diverso da quello sospettato di illegittimità (*ex plurimis* sentenza n. 26 del 2010), impossibilità che si verifica, appunto, nel caso di specie.

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – La disciplina censurata, come già emerge dall'esposizione di cui ai punti precedenti, consente di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo sia già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare". Di conseguenza essa non solo ha una portata retroattiva, ma altera altresì i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private.

Tali essendo gli effetti della disciplina impugnata, occorre esaminare la questione di legittimità portata all'esame di questa Corte alla luce della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale sviluppatasi in materia di leggi retroattive, rispettivamente in riferimento all'art. 3 Cost. e all'art. 6 della CEDU, come richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., che costituiscono i parametri del presente giudizio.

4.2. – I profili di illegittimità costituzionale prospettati dal giudice rimettente debbono essere esaminati congiuntamente, in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali e, nella specie, all'art. 3 Cost., secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Infatti, questa Corte ha affermato che «la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza», affinché si realizzi la necessaria «integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012), che spetta a questa Corte assicurare nello svolgimento del proprio infungibile ruolo. Pertanto, anche quando vengono in rilievo ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., norme della CEDU, la valutazione di legittimità costituzionale «deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate», in quanto «un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative [...] rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela» (sentenza n. 1 del 2013). Altrimenti detto, questa Corte opera una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di

tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012).

4.3. – Con riferimento al caso in esame, i principi di cui sopra portano a rilevare, anzitutto, che «il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012).

Tuttavia, occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011) e, pertanto, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

In particolare, in situazioni paragonabili al caso in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

4.4. – Del tutto affini sono i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in riferimento all'art. 6 della CEDU, i quali trovano applicazione anche nell'ambito delle procedure concorsuali, come è attestato da specifiche pronunce della Corte europea riguardanti l'Italia (pronunce 11 dicembre 2003, Bassani contro Italia; 15 novembre 1996, Ceteroni contro Italia).

La Corte di Strasburgo, infatti, ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia

al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (pronunce 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La Corte di Strasburgo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (pronuncia 14 febbraio 2012, Arras contro Italia) e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo (pronunce 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia).

Viceversa, lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'art. 6 della CEDU: sentenze 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas contro Francia; 26 ottobre 1997, Papageorgiou contro Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society contro Regno Unito. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali, che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano.

4.5. – Nella specie, oggetto di giudizio è, come si è detto, una normativa che, ampliando il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, regola rapporti di natura privata tra creditori concorrenti di uno stesso debitore, con effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato "endo-fallimentare".

Tali essendo i contenuti della normativa impugnata, i principi giurisprudenziali sopra esposti, sviluppati tanto da questa Corte, quanto dalla Corte europea, impongono una declaratoria di illegittimità costituzionale, dovendosi attribuire un adeguato rilievo alle seguenti circostanze: il consolidamento, conseguito con il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare", delle aspettative dei creditori incise dalla disposizione retroattiva; l'imprevedibilità dell'innovazione legislativa; l'alterazione a favore dello Stato – parte della procedura concorsuale – del rapporto tra creditori concorrenti, determinata dalle norme in discussione; l'assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge.

In ordine a quest'ultimo aspetto, è opportuno sottolineare che, a differenza di altre discipline retroattive recentemente scrutinate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012), le disposizioni censurate non sono volte a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificarne la retroattività. L'unico interesse è rappresentato da quello economico dello Stato, parte del

procedimento concorsuale. Tuttavia, un simile interesse è inidoneo di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, i quali vedono ingiustamente frustrate le aspettative di riparto del credito che essi avevano legittimamente maturato.

4.6. – Pertanto, la disciplina impugnata palesa la sua illegittimità sia per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° luglio 2013.

4.5.6. *Chiusura del fallimento*

SENTENZA N. 493/2002 (PRES. RUPERTO; RED. VACCARELLA)

Fallimento – Chiusura – Decreto di rigetto della istanza di chiusura del fallimento – Non reclamabilità dinanzi alla Corte d'appello

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 119

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 24

SENTENZA N. 224/2004 (PRES. ZAGREBELSKY; RED. A. MARINI)

Procedure concorsuali – Sentenza che provvede sull'istanza di riabilitazione – Termine per la proposizione del reclamo – Decorrenza dalla data di affissione della sentenza anziché da quella della sua comunicazione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 144, quarto comma

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 24

SENTENZA N. 181/2008 (PRES. BILE; RED. NAPOLITANO)

Fallimento e procedure concorsuali – Procedimento di esdebitazione – Attivazione, ad istanza del debitore già dichiarato fallito, nell'anno successivo al decreto di chiusura del fallimento – Notificazione ai creditori concorrenti non integralmente soddisfatti del ricorso col quale il debitore chiede di essere ammesso al beneficio della liberazione dai debiti residui nei loro confronti, nonché del decreto col quale il giudice fissa l'udienza in camera di consiglio – Mancata previsione

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 143, nel testo introdotto a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80)

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 279/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. FINOCCHIARO)

Fallimento e procedure concorsuali – Decreto motivato del tribunale di chiusura del fallimento – Termine di quindici giorni per il reclamo – Decorrenza, nei confronti dei soggetti interessati e già individuati sulla base degli atti processuali, dalla data di pubblicazione del decreto nelle forme prescritte dall'art. 17 della legge fallimentare, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero a mezzo di altre modalità di comunicazione previste dalla legge

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 119, secondo comma, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), e dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al r. d. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata

e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, *5-bis* della legge 14 maggio 2005, n. 80)

Costituzione, artt. 3 e 24, secondo comma

Considerato in diritto

1. – La Corte d'appello di Napoli dubita – in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – della legittimità costituzionale dell'art. 119 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui esclude la reclamabilità del decreto di rigetto dell'istanza di chiusura del fallimento.

2. – La questione è fondata.

Poiché il rimettente – con motivazione confortata dall'orientamento della dominante giurisprudenza di legittimità e di merito – esclude l'interpretazione della norma denunciata secondo la quale il provvedimento che decide sull'istanza di chiusura sarebbe sempre reclamabile, è indubbia l'illegittimità costituzionale di una norma che, senza alcuna ragionevole giustificazione, consente o nega la proposizione del reclamo *secundum eventum litis*.

Ribadito il principio, enunciato nella sentenza n. 253 del 1994 a proposito del reclamo cautelare, secondo il quale non vi è equivalenza, quanto a qualità della tutela giurisdizionale, tra riproponibilità dell'istanza al medesimo giudice che già l'abbia respinta e reclamabilità davanti ad altro giudice, è evidente come il diniego dell'esperibilità del reclamo si risolva, per chi abbia visto respingere la sua istanza di chiusura, in un trattamento ingiustificatamente deteriore rispetto a quello riservato a chi si opponga al decreto di chiusura.

Non essendo qualitativamente diversi – e, quindi, suscettibili di diversa protezione – gli interessi di chi insta per la chiusura del fallimento e di chi ad essa si oppone (come dimostra, a tacer d'altro, la circostanza che la giurisprudenza ritiene ammissibile il ricorso *ex art.* 111 Cost. avverso il provvedimento di accoglimento del reclamo e, pertanto, di revoca della chiusura) l'irreclamabilità del decreto di rigetto dell'istanza (peraltro, ritenuto non ricorribile *ex art.* 111 Cost.) viola sia l'art. 3, per l'irrazionalità del diverso trattamento riservato a situazioni soggettive speculari ma meritevoli di paritaria considerazione, sia l'art. 24 Cost., per la compressione degli strumenti di tutela giurisdizionale delle ragioni di chi ha interesse alla chiusura del fallimento.

Le considerazioni appena svolte circa l'irrazionalità della norma vigente per il fallimento sono confortate dal confronto con l'omologa disciplina dell'amministrazione straordinaria, la quale prevede la reclamabilità alla Corte d'appello del decreto sia che disponga sia che neghi la chiusura della procedura (cfr. il combinato disposto degli artt. 76, comma 2, e 71, comma 4, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 119 del regio decreto 16 aprile 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'ammi-

nistrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui esclude la reclamabilità dinanzi alla Corte d'appello del decreto di rigetto dell'istanza di chiusura del fallimento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2002.

* * *

Sentenza n. 224/2004 (Pres. Zagrebelsky; Red. A. Marini)

Considerato in diritto

1. – La Corte di appello di Genova dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 144, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui prevede che il termine per la proposizione del reclamo avverso la sentenza che provvede sull'istanza di riabilitazione decorre dalla data di affissione della sentenza anziché da quella della sua comunicazione.

2. – La giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso che l'erronea indicazione della norma censurata ridondi in vizio dell'ordinanza quando dal contesto della motivazione sia agevolmente individuabile la norma effettivamente impugnata dal rimettente (*ex multis*: ordinanze n. 415 e n. 60 del 2002).

E nella specie non è dubbio, anche per i puntuali e numerosi precedenti giurisprudenziali richiamati nel testo dell'ordinanza a conforto della tesi dell'incostituzionalità della disciplina censurata, che il riferimento al secondo comma anziché al quarto comma dell'art. 144 del regio decreto n. 267 del 16 marzo 1942 costituisca un mero *lapsus calami*.

3. – Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte, scrutinando altre norme della legge fallimentare, ha affermato che la scelta dell'affissione, quale forma di pubblicità idonea a far decorrere il termine per l'impugnazione di un atto, può essere giustificata solo dalla difficoltà di individuare coloro che possono avere interesse a proporre l'impugnazione stessa (sentenze n. 273 del 1987 e n. 153 del 1980), risultando priva, invece, di razionale giustificazione se riferita a soggetti preventivamente individuati dal legislatore (sentenze n. 211 del 2001, n. 152 e n. 151 del 1980, n. 255 del 1974). Ciò in quanto l'affissione determina una mera presunzione legale, peraltro insuperabile, di conoscenza dell'atto ed è quindi compatibile con il diritto di difesa del destinatario nei soli casi in cui l'individuazione di questi, ed il conseguente ricorso a mezzi di comunicazione diretta dell'atto stesso, risultino impossibili o estremamente difficoltosi.

Condizioni, queste ultime, che di certo non ricorrono nella fattispecie disciplinata dalla norma impugnata, atteso che la legittimazione a proporre il

reclamo spetta solamente a soggetti individuati, per avere partecipato al giudizio dinanzi al tribunale, ed ai quali la sentenza va comunicata, ai sensi dell'art. 133, secondo comma, del codice di procedura civile.

La norma stessa risulta perciò lesiva del diritto di difesa del reclamante, nella parte in cui prevede che il termine per la proposizione del reclamo decorre dall'affissione invece che dalla comunicazione della sentenza ed in tali termini va dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 144, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui prevede che il termine per la proposizione del reclamo avverso la sentenza che provvede sull'istanza di riabilitazione decorre dalla affissione della sentenza stessa anziché dalla sua comunicazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2004.

* * *

Sentenza n. 181/2008 (Pres. Bile; Red. Napolitano)

Considerato in diritto

1. – La Corte di appello di Venezia dubita, con riferimento all'art. 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 143 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo introdotto a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nella parte in cui esso, in caso di procedimento di esdebitazione attivato ad istanza del debitore nell'anno successivo al decreto di chiusura del fallimento, non preveda, secondo quanto è riportato testualmente nella ordinanza di rimessione, se non la necessità «della partecipazione dei creditori concorsuali al procedimento di liberazione dei debiti, quantomeno [...] messa a conoscenza degli stessi, con idoneo mezzo, dell'instaurazione del procedimento».

Tale mancata previsione, ad avviso del rimettente, comporta una lesione del diritto di difesa giudiziale, costituzionalmente tutelato, non tanto poiché non è previsto che i creditori concorsuali, non integralmente soddisfatti in sede fallimentare, debbano necessariamente partecipare al procedimento di esdebitazione, quanto perché, a causa della mancata tempestiva informazione ai

medesimi della pendenza della procedura, non sarebbe consentito a questi di tutelare in giudizio il loro diritto alla esigibilità del residuo credito vantato.

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è parzialmente fondata.

3.1. – Giova premettere che attraverso l'istituto della esdebitazione, del tutto nuovo nel nostro ordinamento, il legislatore ha inteso dettare una disciplina applicabile, successivamente alla chiusura del fallimento, alle eventuali parti di debito che, all'esito della procedura concorsuale, a causa dell'incompleto adempimento delle obbligazioni del fallito, continuino a gravare su di lui.

Ricorrendo determinate condizioni – che non essendo oggetto di alcuna contestazione da parte del rimettente non si ritiene di dover esaminare – ed avendo il debitore presentato al riguardo ricorso al tribunale competente per il fallimento (ricorso che può essere introdotto in pendenza della procedura concorsuale ovvero entro l'anno successivo alla pubblicazione del decreto di chiusura del fallimento), il tribunale medesimo, sentito il curatore del fallimento e il comitato dei creditori, secondo la vigente previsione dell'art. 143 della legge fallimentare, è chiamato a dichiarare inesigibili nei confronti del ricorrente i residui debiti concorsuali.

Il tenore letterale della disposizione da ultimo citata non fa sorgere dubbi che l'effetto della esdebitazione sia quello di escludere la possibilità per i creditori concorsuali rimasti solo parzialmente soddisfatti di pretendere, dopo la chiusura del fallimento, il pagamento del loro residuo credito da parte del «debitore già dichiarato fallito».

Evidente è, pertanto, l'effetto pregiudizievole che, sotto l'aspetto sostanziale, l'applicazione dell'istituto ha sulla posizione soggettiva dei creditori concorsuali non integralmente soddisfatti.

Il rimettente lamenta che, nell'ipotesi in cui il ricorso sia presentato nell'anno successivo alla chiusura del fallimento, tale effetto negativo possa determinarsi anche in assenza di qualsivoglia, sia pur potenziale, coinvolgimento dei soggetti incisi da tale decisione (cioè i creditori) nella procedura giurisdizionale volta alla dichiarazione di esdebitazione.

Il legislatore della riforma del diritto fallimentare, nel disciplinare, al censurato nuovo art. 143 della legge fallimentare, la struttura del procedimento di esdebitazione, non ha infatti previsto che il ricorso introduttivo del giudizio debba essere portato a conoscenza dei creditori concorsuali non integralmente soddisfatti, onde consentire loro, se credono, di intervenire nel giudizio stesso al fine di tutelare, avversando l'istanza di esdebitazione, la loro posizione.

3.2. – Tale omissione, per ciò che riguarda i creditori ammessi al passivo, che hanno cioè manifestato un interesse a partecipare alla procedura concorsuale ritenuto meritevole di tutela da parte degli Organi preposti al suo corretto andamento, e di cui sono, quindi, note le generalità e il domicilio, si pone in contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

Più volte, infatti, questa Corte ha affermato che la legittimità costituzionale

di un procedimento avente natura giurisdizionale, quale certamente è quello relativo alla esdebitazione, si misura, fra l'altro, sull'indefettibile rispetto delle garanzie minime del contraddittorio, la prima e fondamentale delle quali consiste nella necessità che tanto l'attore quanto il contraddittore partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento (si veda in modo specifico l'ordinanza n. 183 del 1999).

La possibilità di tale partecipazione è, in linea generale, garantita, riguardo al contraddittore, attraverso forme di pubblicità dell'atto col quale il procedimento stesso viene introdotto; forme di pubblicità che, ogniqualevolta ciò sia possibile, sia per la identificabilità dei possibili contraddittori che per il loro numero ragionevolmente contenuto, si ritengono idonee allo scopo ove esse siano portate direttamente a conoscenza di ogni singolo contraddittore, o quanto meno siano portate nella sua sfera di conoscibilità.

Di tutta evidenza è che la disciplina censurata non prevede alcun adempimento volto ad assicurare, attraverso la conoscenza, ovvero la conoscibilità, della pendenza della procedura, detta partecipazione, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

3.3. – Né tale omissione può considerarsi giustificata – rientrando la scelta di essa nella sfera di discrezionalità riservata al legislatore nella conformazione degli istituti processuali – in ragione delle pur presenti esigenze di celerità e speditezza che, sotto più profili, caratterizzano le procedure concorsuali. Al riguardo è sufficiente osservare che l'ipotesi normativa oggetto di esame da parte di questa Corte riguarda espressamente fattispecie nelle quali la procedura concorsuale già si è esaurita con la dichiarazione di chiusura del fallimento, sicché sarebbe il frutto di una scelta manifestamente arbitraria far perdurare oltre misura gli effetti delle ricordate esigenze.

Né può convenirsi con la difesa pubblica nella affermazione che, stante il relativamente breve termine – si tratta di un anno dalla chiusura del fallimento – entro il quale può essere presentata dal debitore già fallito la istanza di esdebitazione, non vi è una reale lesione del diritto di difesa dei creditori di costui, potendo i medesimi, utilizzando l'ordinaria diligenza e tramite periodici accessi agli uffici giudiziari ove il ricorso dovrebbe essere presentato, avere contezza della pendenza o meno della procedura.

Un siffatto onere di informazione, infatti, travalica ampiamente i margini della diligenza ordinariamente esigibile, solo che si consideri la possibilità, che – attesa l'ampia platea del "ceto creditorio" – non è infrequente che, nei fallimenti, la sede di taluno dei creditori fallimentari non coincida con la sede dell'organo giudiziario, corrispondente a quella ove si è svolta la procedura concorsuale, competente per la esdebitazione; situazione questa che imporrebbe, in maniera ingiustificatamente vessatoria, periodici accessi del creditore del fallito in una sede giudiziaria eventualmente estranea a quella di ordinaria pertinenza.

3.4. – Non può, altresì, ritenersi soddisfacente, ai fini della tutela costitu-

zionale del diritto di difesa, il fatto che l'ultimo comma dell'art. 143 della legge fallimentare preveda la possibilità per i creditori non integralmente soddisfatti di presentare reclamo, ai sensi dell'art. 26 della medesima legge fallimentare, avverso il decreto col quale è stata disposta la esdebitazione. Infatti, a prescindere sia dai brevissimi termini normativi entro i quali essa è legittimamente esercitabile sia dalla problematica compatibilità costituzionale di una forma di tutela giurisdizionale di tipo esclusivamente impugnatorio (in cui, cioè, l'onere probatorio graverebbe sul reclamante) – e non già, come altrove, oppositorio – tale facoltà può essere resa concretamente possibile solo nell'ipotesi in cui coloro che hanno interesse a farne uso siano a conoscenza della esistenza di un provvedimento soggetto a reclamo; ipotesi questa che, stante la mancata previsione della informazione relativa alla instaurazione del procedimento, non trova nei fatti un adeguato fondamento.

4. – Va, a questo punto, considerato che il riferimento, contenuto nel già menzionato ultimo comma dell'art. 143 della legge fallimentare, al reclamo – strumento tipico delle procedure svolte secondo il rito camerale – quale mezzo di reazione avverso il provvedimento di esdebitazione, conduce alla conclusione che è questo il modello attraverso il quale si svolge il relativo procedimento. Applicando a tale modello la specifica disciplina dettata dal citato art. 143 della legge fallimentare, che prevede la formalità istruttoria della audizione sia del curatore del fallimento che del comitato dei creditori (organi questi, peraltro, ormai cessati a seguito della chiusura del fallimento), deriva che debba essere dal giudice fissata almeno un'udienza nella quale svolgere siffatta attività.

L'esame della disciplina delle procedure camerali consente dunque di ravvisare, come necessario strumento di pubblicità della pendenza della procedura nei confronti dei controinteressati, la notificazione ad essi del ricorso introduttivo e del pedissequo decreto col quale l'organo giudiziario fissa l'udienza in camera di consiglio per la discussione del ricorso stesso.

Tenuto conto del *petitum* contenuto nella ordinanza di rimessione della Corte di appello di Venezia, relativo alla ipotesi di procedimento di esdebitazione introdotto con ricorso entro l'anno dall'avvenuta dichiarazione di chiusura del fallimento, deve, pertanto, conformemente al descritto modello procedimentale, affermarsi la illegittimità costituzionale dell'art. 143 della legge fallimentare limitatamente alla parte in cui non prevede la notificazione, a cura del ricorrente e nelle forme previste dagli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile (ivi compresa, ricorrendone i requisiti, anche quella di cui all'art. 150 cod. proc. civ.), ai creditori concorrenti non integralmente soddisfatti, del ricorso col quale il debitore, già dichiarato fallito, chiede, nell'anno successivo alla dichiarazione di chiusura del fallimento, di essere ammesso al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei medesimi creditori, nonché del decreto col quale il giudice fissa l'udienza in camera di consiglio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 143 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo introdotto a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), limitatamente alla parte in cui esso, in caso di procedimento di esdebitazione attivato, ad istanza del debitore già dichiarato fallito, nell'anno successivo al decreto di chiusura del fallimento, non prevede la notificazione, a cura del ricorrente e nelle forme previste dagli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile, ai creditori concorrenti non integralmente soddisfatti, del ricorso col quale il debitore chiede di essere ammesso al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei medesimi creditori, nonché del decreto col quale il giudice fissa l'udienza in camera di consiglio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

* * *

Sentenza n. 279/2010 (Pres. Amirante; Red. Finocchiaro) ¹

Considerato in diritto

1. – La Corte d'Appello di Napoli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 119, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), e dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nella parte in cui prevede che il termine di quindici giorni per proporre reclamo avverso il decreto di chiusura del fallimento decorre, per i soggetti legittimati a tale impugnazione, agevolmente identificabili sulla base degli atti della proce-

⁽¹⁾ Con la sentenza n. 153 del 1980 (Pres. Amadei; Rel. Andrioli) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 119, secondo comma, del regio decreto n. 267 del 1942, sollevata in riferimento all'art. 24 Cost.

dura fallimentare, dalla data dell'affissione alla porta esterna del tribunale, anziché dalla data della comunicazione dell'estratto del medesimo decreto, che a tali soggetti deve essere inviata a norma del combinato disposto degli artt. 119, secondo comma e 17, primo comma, dello stesso r.d. 16 marzo 1942, n. 267, e 136 del codice di procedura civile, in violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, per la irragionevolezza della individuazione del *dies a quo* per la proposizione del reclamo dall'affissione dell'estratto del decreto anche con riguardo ai creditori agevolmente identificabili solo a causa della difficoltà, agli stessi non addebitabile, di identificare gli altri creditori, e per il *vulnus* al diritto di difesa dei primi.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Questa Corte, nell'esaminare identico problema, ha dichiarato, a suo tempo, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 119, secondo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui fa decorrere il termine per la proposizione del reclamo dalla data di affissione del decreto di chiusura del fallimento (sentenza n. 153 del 1980), argomentando la legittimità della scelta del legislatore sulla base della difficoltà di identificare coloro che hanno interesse a proporre reclamo contro il decreto di chiusura del fallimento e sulla esigenza di riunione di più reclami in unica trattazione camerale.

Successivamente a tale decisione, però, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi più volte – a proposito di disposizioni della legge fallimentare nella versione originaria – sulla possibilità che la legge faccia decorrere termini perentori, previsti per impugnare provvedimenti (asseritamente) lesivi di diritti soggettivi, da momenti (emanazione del provvedimento, affissione) diversi da quelli della notificazione o comunicazione dei provvedimenti stessi.

In proposito è stato osservato che «la scelta dell'affissione, quale forma di pubblicità idonea a far decorrere il termine per l'impugnazione di un atto, può essere giustificata solo dalla difficoltà di individuare coloro che possono avere interesse a proporre l'impugnazione stessa (sentenze n. 273 del 1987 e n. 153 del 1980), risultando priva di razionale giustificazione se riferita a soggetti preventivamente individuati dal legislatore (sentenze n. 251 del 2001, n. 151 del 1980, n. 255 del 1974). Ciò in quanto l'affissione determina una mera presunzione legale, peraltro insuperabile, di conoscenza dell'atto ed è quindi compatibile con il diritto di difesa del destinatario nei soli casi in cui l'individuazione di questi, ed il conseguente ricorso a mezzi di comunicazione diretta dell'atto stesso risultino impossibili o estremamente difficoltosi» (sentenza n. 224 del 2004, n. 154 del 2006).

Sulla base di questi principi la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: a) dell'art. 98, primo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui prevede che il termine per l'opposizione dei creditori esclusi o ammessi con riserva decorra dalla data del deposito dello stato passivo in cancelleria anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento, con le quali il curatore deve dare loro notizia dell'avvenuto deposito (sentenza n. 102

del 1986); b) dell'art. 190, secondo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza di dieci giorni per il reclamo avverso il provvedimento del giudice delegato di cessazione degli effetti dell'amministrazione controllata dalla data del decreto anziché dalla sua rituale comunicazione all'interessato (sentenza n. 881 del 1988); c) dell'art. 209, secondo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui prevede, per la liquidazione coatta amministrativa, che il termine di quindici giorni per proporre l'impugnazione dei crediti ammessi decorre dalla data del deposito in cancelleria, da parte del commissario liquidatore, dell'elenco dei crediti medesimi, anziché da quella di ricezione della lettera raccomandata con avviso di ricevimento, con la quale lo stesso commissario deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai singoli interessati (sentenza n. 201 del 1993); d) dell'articolo 144, quarto comma, della legge fallimentare, nella parte in cui prevede che il termine per la proposizione del reclamo decorre dalla affissione della sentenza stessa anziché dalla sua comunicazione (sentenza n. 224 del 2004); e) dell'articolo 213, secondo comma, della stessa legge fallimentare, nella parte in cui fa decorrere, nei confronti dei creditori ammessi, il termine perentorio di venti giorni per proporre contestazioni avverso il piano di riparto, totale o parziale, dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della notizia dell'avvenuto deposito del medesimo in cancelleria, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altre modalità previste dalla legge (sentenza n. 154 del 2006).

Alla luce dei principi enunciati dalla richiamata giurisprudenza è evidente che la norma denunciata nel testo anteriore alle modifiche apportate – non potendosi queste ultime, contenute nel d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della l. 14 maggio 2005, n. 80) e nel decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-*bis* della l. 14 maggio 2005, n. 80) applicarsi a procedure fallimentari chiuse nel 2003 (argomentando dagli artt. 150 e 153 d.lgs. n. 5 del 2006 e 22 d.lgs. n. 169 del 2007), come ha plausibilmente motivato il giudice *a quo* – nello stabilire che il termine di quindici giorni per proporre reclamo avverso il decreto di chiusura del fallimento decorre, per i soggetti legittimati a questa impugnazione, dalla data dell'affissione di tale decreto alla porta esterna del tribunale, sacrifica gravemente ed ingiustificatamente il diritto dei creditori di avere conoscenza del decreto, per potere proporre reclamo avverso lo stesso. Gravemente, in quanto richiede un onere di diligenza inesigibile, attesa la necessità di accedere, almeno ogni quindici giorni, per tutta la durata della procedura, sovente tutt'altro che breve, per accertare la data del deposito, dal quale soltanto decorre il termine *de quo*; ingiustificatamente, perché l'indeterminatezza dei soggetti interessati

può legittimare modalità di “informazione”, quale quella prevista dalla norma censurata; il che però non avviene nel caso come quello del titolare di un credito prededucibile liquidato dal giudice delegato, ma non integralmente soddisfatto, in cui tali soggetti siano non solo individuabili, ma altresì individuati. In tale ipotesi, che ricorre nel caso di specie, l'onere di diligenza che la norma censurata impone ai creditori è incomparabilmente più gravoso e gravido di conseguenze pregiudizievoli di quello cui deve sottoporsi l'ufficio che sia tenuto a dare conoscenza del decreto di chiusura del fallimento ai creditori ben individuati (sentenza n. 154 del 2006).

L'art. 119, secondo comma, della legge fallimentare – nel suo testo originario – deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui fa decorrere, nei confronti dei soggetti interessati e già individuati sulla base degli atti processuali, il termine per il reclamo avverso il decreto motivato del tribunale di chiusura del fallimento dalla data di pubblicazione dello stesso nelle forme prescritte dall'art. 17 della stessa legge fallimentare, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero a mezzo di altre modalità di comunicazione previste dalla legge (sentenza n. 154 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 119, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), e dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al r. d. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis della legge 14 maggio 2005, n. 80), nella parte in cui fa decorrere, nei confronti dei soggetti interessati e già individuati sulla base degli atti processuali, il termine per il reclamo avverso il decreto motivato del tribunale di chiusura del fallimento, dalla data di pubblicazione dello stesso nelle forme prescritte dall'art. 17 della stessa legge fallimentare, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero a mezzo di altre modalità di comunicazione previste dalla legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

4.6. Liquidazione coatta amministrativa

SENTENZA N. 155/1980 (PRES. AMADEI; REL. ANDRIOLI)

Procedure concorsuali – Liquidazione coatta amministrativa – Opposizione dei creditori in tutto o in parte esclusi – Termine – Decorrenza dalla data del deposito dell’elenco dei creditori ammessi o respinti, anziché dalle date di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 209, secondo comma

Costituzione, art. 24, secondo comma

SENTENZA N. 19/1991 (PRES. CONSO; RED. MENGONI)

Procedure concorsuali – Fallimento e liquidazione coatta amministrativa – Società, controllanti e controllate, di società fiduciaria – Fallimento dichiarato prima del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa della società fiduciaria – Conversione delle procedure di fallimento in quelle di liquidazione coatta amministrativa – Previsione limitata alle società collegate già dichiarate fallite all’entrata in vigore della disciplina

Decreto-legge 5 giugno 1986, n. 233 (Norme urgenti sulla liquidazione coatta amministrativa delle società fiduciarie e delle società fiduciarie e di revisione e disposizioni sugli enti di gestione fiduciaria), convertito nella legge 1° agosto 1986, n. 430, art. 3, primo comma

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 201/1993 (PRES. CASAVOLA; RED. GRANATA)

Procedure concorsuali – Liquidazione coatta amministrativa – Impugnazione dei crediti ammessi – Termine – Decorrenza dalla data del deposito in cancelleria dell’elenco dei medesimi, anziché da quella della effettiva conoscenza del deposito da parte degli interessati

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 209, secondo comma

Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma

SENTENZA N. 211/2001 (PRES. RUPERTO; RED. A. MARINI)

Procedure concorsuali – Imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa – Sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza delle imprese – Opposizione – Termine – Decorrenza dall’affissione anziché dalla notificazione della sentenza

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 195, quarto comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 24

SENTENZA N. 55/2009 (PRES. AMIRANTE; RED. CASSESE)

Liquidazione coatta amministrativa – Consorzi agrari in stato di liquidazione coatta amministrativa – Sostituzione automatica di tutti i “commissari monocratici”, in carica alla data di entrata in vigore della legge n. 233 del 2006, con altri “commissari monocratici”

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), art. 1, comma 1076; decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri), convertito, con modificazioni nella legge 17 luglio 2006, n. 233, art. 1, comma 9-*bis*

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 193/2022 (PRES. AMATO; RED. PATRONI GRIFFI)

Procedure concorsuali – Liquidazione coatta amministrativa – Norme della Regione siciliana – Enti soppressi e messi in liquidazione da essa vigilati (in particolare: Ente Acquedotti Siciliani) – Liquidazione deficitarie – Liquidazione coatta amministrativa disposta con decreto del Presidente della Regione – Delega delle funzioni di vigilanza

Legge della Regione siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), art. 4, commi 1 e 1-*bis*

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*) (ordinamento civile e giurisdizione e norme processuali)

Considerato in diritto

1. – Per l'art. 207 r.d. 16 marzo 1942, n. 267, il commissario liquidatore di impresa in l.c.a. entro un mese dalla nomina, effettuata con il provvedimento ordinario della liquidazione ovvero con altro successivo (art. 198), comunica a ciascun creditore con lettera raccomandata con avviso di ricevimento le somme risultanti a credito secondo le scritture contabili e i documenti dell'impresa (comunicazione fatta con riserva delle eventuali contestazioni); i creditori entro quindici giorni dalla ricezione della raccomandata possono far pervenire al commissario mediante raccomandata le loro osservazioni e istanze (analogo trattamento è praticato dal secondo comma dell'art. 207 a coloro che possono far valere domande di rivendicazione, restituzione e separazione su cose mobili possedute dall'impresa).

Per l'art. 208 dello stesso decreto, i creditori (e le altre persone indicate nell'art. 207, secondo comma), che non hanno ricevuto la comunicazione prevista nell'art. 207 possono chiedere mediante raccomandata, entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del provvedimento di liquidazione, il riconoscimento dei loro crediti (e la restituzione dei loro beni).

L'art. 209 – salvo il maggior termine stabilito in leggi speciali – fissa il termine di novanta giorni dalla data del provvedimento di liquidazione entro il quale il commissario liquidatore a) forma l'elenco dei crediti ammessi o respinti (e delle domande indicate nell'art. 207, secondo comma, accolte o respinte), b) lo deposita nella cancelleria (del tribunale) del luogo dove l'impresa ha la sede principale, c) dà notizia del deposito, con raccomandata con avviso di ricevimento, a coloro la cui pretesa non sia stata in tutto o in parte ammessa (primo comma).

Il secondo comma dello stesso art. 209 statuisce che le opposizioni dei creditori esclusi (art. 98) e le impugnazioni dei crediti ammessi (art. 100) sono proposte, entro quindici giorni dal deposito dell'elenco, con ricorso al presidente del tribunale, nel quale il creditore non domiciliato nel comune in cui ha sede l'impresa deve eleggere domicilio nel comune stesso, pena l'esecuzione delle posteriori notificazioni presso la cancelleria del tribunale.

Il presidente del tribunale nomina un giudice per l'istruzione e i provvedimenti ulteriori – osservate (prosegue il terzo comma dell'art. 209) le disposizioni dell'art. 203 – sostituiti al giudice delegato il giudice istruttore e al curatore il commissario liquidatore.

Sulla base della riassunta normativa il Tribunale di Roma non ha giudicato inammissibile l'opposizione dall'assicurato depositata lo stesso giorno in cui gli era pervenuta la notizia del deposito dell'elenco ma a termine di quindici giorni dalla data del deposito scaduto, perché ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 209, secondo comma per violazione (non dell'art. 3 ma) dell'art. 24, secondo comma, Cost., ravvisata nella identificazione

del *dies a quo* con la data del deposito e non con la ricezione della notizia del deposito stesso e della parziale esclusione della pretesa dall'elenco.

2. – Gli altri otto incidenti di costituzionalità, sollevati tutti dal Tribunale di Milano nei confronti di imprese creditizie (Banca Privata Italiana, Banco di Milano, Interfinanza s.p.a. Generale Finanziaria), sollecitavano l'interpretazione e l'applicazione dell'ultimo comma dell'art. 209 ("Restano salve le disposizioni delle leggi speciali relative all'accertamento dei crediti chirografari nella liquidazione delle imprese che esercitano il credito"). Ma la conformità di detta disposizione ai dettami costituzionali non è sottoposta al giudizio di questa Corte perché il giudice *a quo* non l'ha ritenuta applicabile alle otto fattispecie svolgendo motivazioni, la cui fondatezza, sebbene non quadri in tutto con l'interpretazione del quarto comma dell'art. 209 accolta dalla Corte di cassazione in tempo successivo al rilievo dell'incidente ultimo in ordine di data, sfugge al sindacato di questa Corte. Né la Corte può prendere in esame le critiche rivolte dalla difesa del commissario liquidatore della Banca Privata Italiana alla giuridica correttezza dell'apprezzamento di rilevanza, compiuto dal Tribunale di Milano, vuoi perché l'apprezzamento è stato pur effettuato, vuoi perché la motivazione, di cui è materiato, s'intreccia con quell'interpretazione dell'art. 209, quarto comma, la cui conformità alle direttive segnate nell'art. 12 disp. prelim. cod. civ. sfugge – lo si ripete – al giudizio della Corte.

È appena il caso di avvertire che, stante la forma di ordinanza di cui i provvedimenti di rimessione alla Corte sono rivestiti, ben potranno le sottostanti questioni essere riproposte nei giudizi di merito se e nei limiti, in cui non ne sarà il riesame precluso dalla presente sentenza che la Corte va a pronunciare (in tali sensi sent. 142/1980).

Un ultimo rilievo sui limiti obiettivi della disamina: dei due rimedi procedurali, indicati nell'art. 209, secondo comma, viene in considerazione la sola opposizione del creditore in tutto o in parte escluso, e non anche l'impugnazione dei crediti ammessi, e, ancor meno, la opposizione al provvedimento di rigetto delle domande, di cui all'art. 207, secondo comma.

Ciò premesso, in tutto giustificata è la riunione dei nove procedimenti, ad ostacolare la quale non giova la non assoluta coincidenza dei parametri di costituzionalità, provocata da ciò che il Tribunale di Milano non si è affiancato al Tribunale di Roma nel disattendere il richiamo dell'art. 3, primo comma, Cost., sin troppo noto essendo che la continenza non meno della identità giustifica la riunione di più cause in unico procedimento. Semmai, la divergenza tra i due tribunali spiega perché la Corte stia per riservare la precedenza allo scrutinio di legittimità, nei termini obiettivi precisati, dell'art. 209, secondo comma, in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost. nella cui invocazione i due tribunali sono stati concordi.

3. – Il secondo e il terzo comma dell'art. 209 di cui si è esposto il contenuto, sono espressione di una scelta che non è sostenuta dalle ragioni, che hanno indotto il legislatore ad operare, nel campo della opposizione alla sentenza

dichiarativa di fallimento, analoga scelta dando vita all'art. 18, primo comma dello stesso r.d. 267/1942.

La Corte, con sent. 151/1980, ha giudicato lesivo del diritto di difesa in giudizio, garantito dall'art. 24, secondo comma, l'art. 18, primo comma, nella parte in cui indica nella data dell'affissione il *dies a quo* per proporre avverso la sentenza di fallimento l'opposizione del solo debitore e non di interessato diverso dal fallito, perché l'estrema difficoltà di identificare coloro, in danno dei quali si produrranno gli effetti della sentenza di fallimento non appena pronunciata (effetti, che neppure la sua revoca tocca nei limiti segnati dall'art. 21, primo comma, r.d. 267/1942), non soccorre per il fallito e, pertanto, non fornisce, nel gioco di compensazione dei contrapposti interessi, persuasivo dato di bilanciamento rispetto all'offesa, che alla sostanziale tutela dei diritti infligge l'utilizzazione dell'affissione quale mezzo di propalazione dell'atto (o dell'evento) che ne costituisce oggetto.

Nel solco, dunque, aperto con la or menzionata sentenza, con la quale si registra, nel campo dominato dall'art. 18, primo comma, mutamento giurisprudenziale che rinviene giustificazione anche in sentenze dichiarative dell'illegittimità di altre norme procedurali (da ultimo, sent. 14 e 15/1979), la Corte sanziona l'illegittimità, per violazione dell'art. 24, secondo comma Cost. dell'art. 209, secondo comma, nella parte, in cui fa decorrere il termine di quindici giorni per proporre le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi, dal deposito dell'elenco dei creditori ammessi o respinti nella cancelleria del tribunale del luogo della sede principale dell'impresa in liquidazione coatta amministrativa.

Ma le ragioni, che hanno indotto la Corte a non ravvisare nel tessuto dell'art. 17 r.d. 267/1942 meccanismi di propalazione idonei a sostituire l'affissione quale *dies a quo* per l'opposizione del debitore non soccorrono nella specie, perché lo stesso art. 209 delinea nella comunicazione della notizia del deposito dell'elenco effettuata mediante raccomandata con avviso di ricevimento ai creditori in tutto o in parte esclusi un mezzo, che la qualità dell'organo, alla cui diligenza è la comunicazione affidata, consente di utilizzare senza far ricorso al codice di procedura civile e alle disposizioni di sua attuazione, che disciplinano le comunicazioni di cancelleria.

Così giudicando, la Corte non si pone in contrasto con la sent. 157/1971, con la quale ebbe a dichiarare infondata la questione di costituzionalità dell'art. 98, primo comma, che fissa nella data del deposito dello stato passivo fallimentare in cancelleria il *dies a quo* per le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi.

Non soccorre, per vero, tra l'art. 98, primo comma e l'art. 201, secondo comma, la identità di *ratio*, che valga a trasferire a questo le ragioni di conformità di quello al precetto costituzionale.

Invero il difetto di natura giurisdizionale della fase riservata alla formazione dell'elenco affidata al liquidatore, non si risolve in diatriba definitoria vuoi

perché per un verso l'atto d'insinuazione al passivo fallimentare produce, a sensi dell'art. 94 r.d. 267/1942, gli effetti della domanda giudiziale, a produrre i quali sono inidonee le domande dei creditori dell'impresa in l.c.a., cui l'art. 207, primo comma, riconosce soltanto il significato di mere denunce, vuoi perché il procedimento amministrativo di formazione dello stato passivo, descritto nel combinato disposto degli artt. 207 e 209, primo comma, è privo delle garanzie del contraddittorio orale, che assistono l'accertamento del passivo, il quale si articola nella prima fase della formazione dello stato passivo provvisorio (art. 95) e dell'adunanza di sua verifica (art. 96).

Il fatto si è che le opposizioni (e le impugnazioni) di cui all'art. 209, secondo comma – a differenza delle opposizioni e delle impugnazioni allo stato passivo fallimentare, la cui affinità con taluni processi a cognizione sommaria è stata sottolineata – non rappresentano il secondo stadio di un procedimento uno ed unico, né possono essere inquadrare nello schema della giurisdizione condizionata per non essere l'inserzione nell'elenco subordinata ad un atto del creditore, ma si definiscono come l'unica sollecitazione dell'esercizio della funzione giurisdizionale a garanzia dei creditori dell'impresa in l.c.a., che si caratterizza per il potere attribuito, in deroga all'art. 4 legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, al giudice ordinario di annullare atti dell'autorità amministrativa lesivi di diritti.

La circostanza che il mancato esercizio giudiziale del diritto di credito finirebbe con l'attribuire all'atto dell'autorità amministrativa, che lo comprime, efficacia estintiva del diritto stesso, conferma l'esigenza che non all'affissione dell'elenco, ma alla notizia della esclusione totale o parziale del credito comunicata al singolo creditore con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, sia riservata la capacità di porre in moto il termine, alla cui inosservanza è alla fin fine collegata la perdita del diritto.

D'altro canto, la sostituzione di una pluralità di *dies a quibus* all'unico *dies a quo*, indicato nell'art. 209, secondo comma, non soffoca l'aspirazione del legislatore a riunire la pluralità di opposizioni in unico processo, perché, a differenza delle opposizioni di interessati diversi dal fallito alla revoca della sentenza dichiarativa di fallimento, che si sperimentano mediante atti di citazione ad udienza fissa che pongono le opposizioni stesse a contatto prima dei legittimati passivi (curatore e, se vi siano, creditori istanti) e poi dell'autorità giudiziaria competente, le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi dall'elenco hanno forma di ricorso al presidente del tribunale, al quale – ammonisce il terzo comma dell'art. 209 – compete la nomina di un giudice per l'istruzione e per i provvedimenti ulteriori, nel rispetto degli articoli 98 e 103 in quanto applicabili. Forma del ricorso, che consentirà al presidente di tribunale di procedere alla nomina del giudice istruttore sol dopo la restituzione alla cancelleria del tribunale degli avvisi di ricevimento.

Certo – non se lo dissimula la Corte – il dispositivo, che si va ad enunciare, potrà dar luogo a non lievi difficoltà nella ipotesi, nella specie non ricorrente, di opposizioni e di impugnazioni, per le quali ultime rimane ferma la data del

deposito come *dies a quo* del termine di quindici giorni, ma il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e il rispetto delle prerogative del potere legislativo inibiscono di escogitare i rimedi alla Corte, la quale, peraltro, non può non segnalare i non tanto eventuali inconvenienti al legislatore perché ponga mano agli opportuni rimedi.

La constatata violazione dell'art. 24, secondo comma, rende superfluo il raffronto tra l'art. 3, primo comma, Cost. e la norma impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i procedimenti iscritti ai nn. 389/1975, 454, 651, 652, 653/1976, e 4, 144, 145 e 428/1977, *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 209, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui prevede che il termine per le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi decorra dalla data del deposito, nella cancelleria del tribunale del luogo dove l'impresa in liquidazione coatta amministrativa ha la sede principale, dell'elenco dei crediti ammessi o respinti, formato dal commissario liquidatore, anziché dalle date di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento, con le quali il commissario liquidatore dà notizia dell'avvenuto deposito ai creditori le cui pretese non sono state in tutto o in parte ammesse.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 1980.

* * *

Sentenza n. 19/1991 (Pres. Conso; Red. Mengoni) ¹

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Torino contesta la legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del d.l. 5 giugno 1986, n. 233, convertito in legge 1° agosto 1986, n. 430, nella parte in cui non prevede la conversione del fallimento di società collegate con società fiduciarie (in senso lato) successivamente poste in liquidazione coatta amministrativa anche nel caso che pure la dichiarazione di fallimento delle prime sia posteriore alla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

L'interpretazione "adequatrice" prospettata dall'Avvocatura dello Stato, alla stregua della quale non si verificherebbe la lamentata discriminazione tra

(¹) Con ord. n. 155 del 1991 (Pres. Corasaniti; Red. Mengoni) la Corte ha disposto la correzione dei seguenti errori materiali: nel "considerato in diritto", punto 2, alla pagina 7, riga quindicesima in luogo di "società finanziarie" deve leggersi "società fiduciarie"; alla riga venticinquesima in luogo di "finanziaria" deve leggersi "fiduciaria"; alla pagina 8, alle righe quarta e sedicesima, in luogo di "società finanziaria" deve leggersi "società fiduciaria".

società dichiarate fallite prima e società dichiarate fallite dopo l'entrata in vigore del decreto, comporta una forzatura della lettera legislativa tale da escludere che questa Corte possa indursi a disattendere l'interpretazione stretta posta a base della sollevata questione. Invero, il nesso sintattico che lega all'inciso iniziale dell'enunciato normativo – “dalla data di entrata in vigore del presente decreto” – la qualificazione temporale con cui sono poi individuate le procedure di fallimento convertibili conferisce alle parole “già assoggettate” un significato pregnante, equivalente a “assoggettate prima della data di entrata in vigore del presente decreto”. Se la detta qualificazione fosse una mera espressione ripetitiva del presupposto (argomentabile dall'art. 2, primo comma) di anteriorità della dichiarazione di fallimento della società collegata rispetto al provvedimento che ordina la liquidazione coatta amministrativa della società fiduciaria, l'inciso iniziale del comma non avrebbe alcun valore normativo e si ridurrebbe a dire, del tutto superfluamente, che la conversione del fallimento si produce dopo l'entrata in vigore della legge che la prevede. Lo strumento ermeneutico dell'interpretazione estensiva, fondata sull'identità di *ratio*, può anche superare la portata semantica dell'enunciato normativo, ma non al punto di stravolgerne la struttura logico-sintattica complessiva.

2. – Pertanto la questione è fondata.

Il giudice remittente si riferisce all'art. 3 Cost. principalmente sotto il profilo del principio di eguaglianza. Ma, pure ammessa l'applicabilità di tale principio anche alle persone giuridiche, il *tertium comparationis* proposto non è adeguato: l'art. 4, primo comma, del d.l. 30 gennaio 1979, n. 26, convertito nella legge 3 aprile 1979, n. 95, non già “estende” la conversione ai fallimenti dichiarati dopo l'entrata in vigore del presente decreto, ma, al contrario della norma in esame, la prevede solo per questi, e comunque regola una fattispecie diversa.

Pertinente è, invece, il riferimento al principio di razionalità. La norma denunciata, nel testo sostituito dall'art. 4-*bis* del d.l. 16 febbraio 1987, n. 27, convertito in legge 13 aprile 1987, n. 148, applica la conversione del fallimento – prevista dal testo originario soltanto per le società fiduciarie, di cui all'art. 1 del d.l. n. 233 del 1986, dichiarate fallite prima dell'entrata in vigore del decreto – anche alle società controllate, a direzione unica o finanziate di cui all'art. 2 (società collegate in senso ampio), eliminando l'incongruenza di assoggettare a procedure concorsuali diverse le società fiduciarie messe in liquidazione coatta amministrativa a norma del decreto n. 233 e le società da esse controllate o loro controllanti che fossero state precedentemente dichiarate fallite. Il legislatore non ha avvertito che la medesima esigenza di unificazione delle procedure si manifesta anche nel caso di dichiarazione di fallimento di società collegate posteriore all'entrata in vigore del decreto, ma pur sempre anteriore al provvedimento di liquidazione della società fiduciaria, cioè intervenuta ancora in un momento in cui non è operante la *vis attractiva* attribuita dall'art. 2, primo comma, alla pubblicazione del provvedimento. Anche in

questo caso la sopravvenuta messa in liquidazione della società fiduciaria non può fondare una domanda di revoca della dichiarazione di fallimento della società collegata, del resto soggetta al breve termine di decadenza indicato dall'art. 18 l. fall., di guisa che l'esigenza di unificazione delle procedure concorsuali non può essere soddisfatta se non mediante la conversione del fallimento.

Nei confronti delle società collegate, delle quali sia stato dichiarato il fallimento anteriormente alla data di pubblicazione del provvedimento che ordina la liquidazione coatta amministrativa di una società fiduciaria, la discriminazione operata dall'art. 3, primo comma, del decreto-legge n. 233 tra società dichiarate fallite prima e quelle dichiarate fallite dopo la data di entrata in vigore del decreto medesimo è priva di giustificazione razionale e perciò deve essere rimossa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del decreto-legge 5 giugno 1986, n. 233 ("Norme urgenti sulla liquidazione coatta amministrativa delle società fiduciarie e delle società fiduciarie e di revisione e disposizioni sugli enti di gestione fiduciaria"), convertito in legge 1° agosto 1986, n. 430, nella parte in cui – per le società indicate nell'art. 2, primo comma, fallite anteriormente alla data di pubblicazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa della società fiduciaria o della società fiduciaria e di revisione con la quale sono collegate – non prevede la conversione del fallimento dichiarato dopo l'entrata in vigore del citato decreto-legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1991.

* * *

Sentenza n. 201/1993 (Pres. Casavola; Red. Granata)

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a verificare se l'art. 209, comma secondo L.F. contrasti con gli artt. 3, comma primo e 24, comma secondo, della Costituzione nella parte in cui prevede che il termine di 15 giorni per proporre l'impugnazione dei crediti ammessi (nella liquidazione coatta amministrativa) decorra dalla data del deposito, in Cancelleria, da parte del Commissario liquidatore, dell'elenco dei crediti medesimi, anziché da quella di ricezione della lettera raccomandata con avviso di ricevimento, con la quale lo stesso Commissario debba dare notizia dell'avvenuto deposito ai singoli interessati": così come viceversa ora disposto dallo stesso art. 209 con riguardo alla "opposizione" dei

creditori esclusi od ammessi con riserva, a seguito della già intervenuta parziale declaratoria di incostituzionalità di detta norma, di cui alla sentenza 2 dicembre 1980 n. 155; e dagli artt. 98 e 100 r.d. 16 marzo 1942 n. 267, in tema di fallimento, per i quali le analoghe “impugnazione” ed “opposizione” dei creditori decorrono – ora – dalla data di ricezione della notizia del deposito dello stato passivo, in virtù della correlativa *reductio ad legitimitatem* operata con la sentenza n. 102 del 22 aprile 1986.

2. – La questione è fondata.

Ricorrono infatti, nella specie, quelle stesse esigenze di effettività della difesa e garanzia del giusto processo che già hanno indotto questa Corte a dichiarare illegittima la decorrenza – dal deposito dello stato passivo in luogo che dalla correlativa comunicazione agli interessati – dell’identico termine (di quindici giorni) stabilito dall’art. 100 per l’analoga “impugnazione” dei crediti ammessi nella procedura fallimentare e dagli artt. 98 e 209 L.F., per l’“opposizione” dei creditori esclusi od ammessi con riserva (rispettivamente nella procedura fallimentare ed in quella di liquidazione coatta), con le ricordate sentenze nn. 155/1980 e 102/1986.

Va quindi dichiarata l’incostituzionalità del comma secondo del predetto art. 209 L.F. anche nella parte ora denunciata (che attiene alla “impugnazione” di ciascun creditore avverso l’elenco dei crediti ammessi, nella liquidazione coatta amministrativa) nei sensi appunto prospettati dal giudice *a quo* e che valgono a porre la norma stessa in sintonia con quanto parallelamente disposto (per la procedura fallimentare) dal precedente art. 100 nel testo risultante dalla citata sentenza 102/1986.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 209, comma secondo, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (c.d. Legge fallimentare), nella parte in cui prevede che il termine di 15 giorni per proporre l’impugnazione dei crediti ammessi decorre dalla data del deposito in Cancelleria, da parte del Commissario liquidatore, dell’elenco dei crediti medesimi, anziché da quella di ricezione della lettera raccomandata con avviso di ricevimento, con la quale lo stesso Commissario deve dare notizia dell’avvenuto deposito ai singoli interessati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 aprile 1993.

* * *

Sentenza n. 211/2001 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)*Considerato in diritto*

1. – Il tribunale di Udine dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 195, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui dispone che il termine per proporre opposizione contro la sentenza che dichiara lo stato di insolvenza di un'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa decorre, anche per l'impresa, dalla data di affissione della sentenza invece che da quella di notificazione.

2. – [omissis]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

3.1. – L'art. 195 della legge fallimentare, pur prevedendo, al terzo comma, che la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza di un'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa venga non solo affissa ma anche notificata, al successivo comma dispone che il termine di trenta giorni per la proposizione dell'opposizione decorre per ogni interessato, compresa quindi l'impresa della quale è stato dichiarato lo stato di insolvenza, dalla data di affissione.

Al riguardo questa Corte, scrutinando altre norme della legge fallimentare contenenti analoga previsione di decorrenza di termini decadenziali dalla data di affissione di provvedimenti giurisdizionali, ha già avuto modo di affermare che la scelta dell'affissione, quale atto idoneo a far decorrere il termine per l'impugnazione di un atto, può essere giustificata solo dalla difficoltà di individuare coloro che possono avere interesse a proporre l'impugnazione stessa (sentenze n. 273 del 1987 e n. 153 del 1980), risultando priva di razionale giustificazione quando si tratti, invece, di soggetti già individuati (sentenze n. 152 e n. 151 del 1980, n. 255 del 1974).

Si è, infatti, osservato che l'affissione non può considerarsi un equipollente della notificazione in quanto essa determina una mera presunzione di conoscibilità dell'atto, peraltro insuperabile (sentenza n. 255 del 1974), compatibile con il diritto di difesa del destinatario nei soli casi in cui l'individuazione di questi, ed il conseguente ricorso a mezzi di comunicazione diretta dell'atto stesso, risultino impossibili o estremamente difficoltosi.

La norma denunciata, disponendo che il termine per la proposizione dell'opposizione decorra, anche per l'impresa della quale è stato dichiarato lo stato di insolvenza, così come per ogni altro interessato, dalla data di affissione della sentenza (la cui conoscenza richiede una specifica attività di accertamento) invece che da quella della pur prevista notificazione, si pone pertanto in contrasto sia con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto assoggetta ad identica disciplina situazioni significativamente diverse, sia con il

diritto di difesa dell'impresa, tutelato dall'art. 24 Cost., in quanto rende maggiormente difficoltosa, senza alcuna ragionevole giustificazione, la proposizione dell'opposizione. E va, per tale aspetto, dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 195, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui prevede che il termine per proporre opposizione contro la sentenza che dichiara lo stato di insolvenza di impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa decorre, anche per l'impresa, dall'affissione invece che dalla notificazione della sentenza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2001.

* * *

Sentenza n. 55/2009 (Pres. Amirante; Red. Cassese)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III *ter*, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione, degli articoli 1, comma 1076, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e 1, comma 9-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri), convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

Secondo il rimettente, in particolare, tali disposizioni, nella parte in cui dispongono la sostituzione automatica di tutti i «commissari monocratici» dei consorzi agrari in stato di liquidazione coatta amministrativa, in carica alla data di entrata in vigore della legge n. 233 del 2006, con altri «commissari monocratici», si pongono in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto sottraggono all'autorità di vigilanza la possibilità di valutare la convenienza e l'opportunità di sostituire il commissario liquidatore, anche ove questi abbia dimostrato di svolgere in modo soddisfacente il proprio incarico e di poter chiudere rapidamente la procedura di liquidazione.

2. – La questione è fondata.

La legge 28 ottobre 1999, n. 410 (Nuovo ordinamento dei consorzi agrari), che ha disciplinato i consorzi agrari fino all'entrata in vigore delle norme

impugnate, aveva stabilito, per la chiusura delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di tali consorzi, un termine triennale, successivamente più volte prorogato dal legislatore, con conseguente ulteriore protrarsi delle procedure di liquidazione in corso.

In tale contesto è intervenuta la disciplina oggetto di censura, la cui complessiva *ratio*, come correttamente ricostruita dal collegio rimettente, va individuata nel contenimento dei costi delle procedure di liquidazione (ad esempio, con la sostituzione degli organi commissariali collegiali con «commissari monocratici») e nell'accelerazione della loro conclusione (è previsto, in particolare, un termine massimo entro il quale il commissario liquidatore ha il compito di chiudere la procedura, depositando gli atti di cui all'art. 213 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa).

Con la *ratio* di tale complessiva disciplina si pone in contraddizione la norma censurata. Infatti, la sostituzione di tutti i «commissari monocratici» in carica, disposta indipendentemente da ogni valutazione circa lo stato di avanzamento della singola procedura di liquidazione, determina una discontinuità nella gestione. Ciò, anziché accelerare la conclusione delle procedure in corso, e ridurne i relativi costi, può comportare l'effetto opposto, cioè ulteriori ritardi e maggiori oneri.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme censurate nella parte in cui dispongono la sostituzione automatica di tutti i «commissari monocratici» dei consorzi agrari in stato di liquidazione, in carica alla data di entrata in vigore della legge n. 233 del 2006, con altri «commissari monocratici».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1076, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e 1, comma 9-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri), convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, nella parte in cui dispongono la sostituzione automatica di tutti i «commissari monocratici» dei consorzi agrari in stato di liquidazione, in carica alla data di entrata in vigore della legge n. 233 del 2006, con altri «commissari monocratici».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2009.

* * *

Sentenza n. 193/2022 (Pres. Amato; Red. Patroni Griffi)*Considerato in diritto*

1. – Con ordinanza del 21 aprile 2021, iscritta al n. 218 del registro ordinanze 2021, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Palermo – in un procedimento di espropriazione presso terzi per debito dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione (EAS) – ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui dispone, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, che, «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

Con ordinanza del 20 gennaio 2022, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, nel giudizio di annullamento del decreto del Presidente della Regione Siciliana che ha posto detto ente pubblico in liquidazione coatta amministrativa, ha parimenti sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima porzione normativa dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, lamentandone, anch'esso, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo entrambi i rimettenti, la disposizione censurata invaderebbe le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla potestà legislativa esclusiva allo Stato, in ragione dei peculiari effetti sostanziali e processuali derivanti per i creditori dalla procedura concorsuale in deroga al regime ordinario.

[omissis]

6. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

6.1. – La liquidazione coatta amministrativa è procedimento collettivo “speciale” di liquidazione forzata su tutti i beni del debitore, modellata per taluni effetti sulla procedura concorsuale “generale” del fallimento.

In particolare, per quanto qui rileva, la disciplina della liquidazione coatta amministrativa prevede: a) l'accertamento dei crediti, dei diritti reali e personali con la procedura endoconcorsuale di formazione dello stato passivo (artt. 52, 201 e 207 e seguenti, della legge fallimentare); b) il divieto per creditori di coltivare azioni esecutive individuali (artt. 51 e 201 della legge fallimentare), con conseguente improcedibilità di quelle già avviate; c) la soddisfazione delle obbligazioni con l'attivo della procedura secondo la regola della par condicio creditorum e nel rispetto delle cause di prelazione (artt. 111 e seguenti e 212 della legge fallimentare).

Proprio in ragione del delineato regime sostanziale e processuale delle situazioni creditorie costituente marcata deroga al regime ordinario previsto dal

codice civile e da quello di procedura civile in punto, rispettivamente, di responsabilità patrimoniale e accertamento dei crediti, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme di Regioni a statuto ordinario che, analogamente a quella qui censurata, hanno previsto la liquidazione coatta amministrativa per enti regionali, perché ritenute in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., venendo a incidere sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali» (sentenze n. 22 del 2021 e n. 25 del 2007).

La tutela differenziata del ceto creditorio, che deriva dalla sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale speciale, non può infatti «essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale» (sentenza n. 22 del 2021).

Si è affermato in tali pronunce, dunque, che il riferimento contenuto nell'art. 2 della legge fallimentare alla «legge» che determina le imprese sottoposte a procedura di LCA e le relative condizioni di apertura non può che essere inteso nel senso di legge statale, in quanto idonea ad incidere sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella procedura.

6.2. – Venendo alla fattispecie in esame, è necessario valutare, per un verso, se quanto affermato nelle citate sentenze di questa Corte valga anche a fronte della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana in materia di «ordinamento [...] degli enti regionali» (art. 14, lettera p, dello statuto speciale) e, per un altro, se la normativa statale di cui all'art. 12, comma 6-bis, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, sia tale da escludere, come affermano la Regione Siciliana e l'EAS, la ricorrenza del dedotto vizio di legittimità costituzionale.

6.2.1. – Con riguardo al primo aspetto, va rammentato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nell'individuazione della materia cui ascrivere la norma censurata occorre tener conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 70 del 2022, n. 56 del 2020, n. 164, n. 137 e n. 116 del 2019).

Nella materia «ordinamento [...] degli enti regionali» possono sussumersi, allora, solo le norme concernenti i profili pubblicistico-organizzativi (sentenze n. 25 del 2021 e n. 25 del 2020) e non quelle che si spingono a disciplinare i correlati rapporti privatistici e quelle che regolano il relativo regime processuale, rispettivamente attratte nei diversi ambiti materiali dell'«ordinamento civile» e della «giurisdizione e norme processuali» di esclusiva competenza legislativa statale.

La Regione Siciliana, prevedendo con la norma censurata l'apertura della liquidazione coatta amministrativa per gli enti da essa vigilati, tra l'altro già soppressi, non si limita a incidere sulla loro organizzazione, ma disciplina anche

il loro rapporto con i creditori, imponendo l'accertamento delle pretese in sede concorsuale e la soddisfazione secondo la regola della par condicio.

6.2.2. – Diversamente da quanto prospettato delle parti, inoltre, nessuna «costituzionalità sopravvenuta» della norma censurata o conferma della sua legittimità proviene dalla introduzione di quella statale che, a far data dal 31 luglio 2021, ha attribuito alla Giunta regionale la competenza a porre gli enti regionali in dissesto in liquidazione coatta amministrativa.

Occorre in proposito rammentare che il comma 5-*bis* dell'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è stato introdotto per dar seguito al monito rivolto allo Stato, con la sentenza di questa Corte n. 22 del 2021, per l'adozione di una disciplina che, in via uniforme, consentisse alle regioni di risolvere la crisi di solvibilità degli enti strumentali da esse vigilati.

Il legislatore statale ha così esteso la previsione, contenuta nell'art. 15, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, della sottoposizione degli enti statali alla liquidazione coatta amministrativa – nel caso, tra gli altri, in cui non possano fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi – agli enti regionali e delle Province autonome, conferendo alla Giunta il potere di disporla.

Con tale norma lo Stato, esercitando la propria potestà legislativa in materia di «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali», ha inciso soltanto sul piano delle competenze amministrative, attribuendo per l'avvenire alle Giunte regionali un potere in precedenza a esse non spettante. La novella non opera, invece, né potrebbe farlo, sulla disposizione regionale censurata, la cui illegittimità costituzionale è determinata proprio dal fatto di avere invaso un ambito di potestà legislativa riservata allo Stato.

7. – In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, limitatamente alle parole «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

8. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), al comma 1-*bis* del medesimo art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, introdotto dall'art. 109, comma 3, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale): venuta meno la norma che consente l'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa, quest'ultima disposizione – che consente al Presidente della Giunta di delegare l'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla procedura – rimane priva di autonomia portata normativa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), limitatamente alle parole «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa»;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

4.7. Crisi da sovraindebitamento

SENTENZA N. 245/2019 (PRES. LATTANZI; RED. BARBERA)

Procedimenti di composizione delle crisi da sovraindebitamento – Proposta di accordo di ristrutturazione e relativo piano – Possibilità per il piano di prevedere, a pena di inammissibilità, con riguardo ai debiti inerenti all'imposta sul valore aggiunto, esclusivamente la dilazione del pagamento e non anche la falcidia del credito fiscale

Legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), art. 7, comma 1, terzo periodo

Costituzione, art. 3

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza depositata il 14 maggio 2018 (reg. ord. n. 171 del 2018), il Tribunale ordinario di Udine, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovra-indebitamento), limitatamente alle parole «all'imposta sul valore aggiunto».

2. – Giova premettere che il giudizio principale ha ad oggetto un ricorso volto ad ottenere l'ammissione e la successiva omologazione di un accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento, proposto ai sensi dell'art. 6, comma 1, primo periodo, della legge n. 3 del 2012. L'incidente di legittimità costituzionale, in particolare, interviene nella fase di valutazione dell'ammissibilità del ricorso, prevista dall'art. 10 della legge n. 3 del 2012, nel corso della quale occorre verificare la presenza dei requisiti previsti dagli artt. 7, 8 e 9 della stessa legge, ostativi della successiva fase di omologazione della proposta.

2.1. – Così come evidenziato dal tribunale rimettente, il piano proposto ai creditori prevede la soddisfazione solo parziale dei crediti concorsuali, tutti indistintamente collocati al chirografo, compresi quelli privilegiati, attesa l'incapienza dei beni sui quali dovrebbe gravare la relativa prelazione, tale da non consentire prospettive liquidatorie di maggior favore.

Tra le poste di credito privilegiate – che il piano propone di soddisfare solo parzialmente – figura anche l'obbligo di pagare all'erario somme a titolo di imposta sul valore aggiunto (da ora in poi: IVA), garantite dal privilegio generale mobiliare di cui all'art. 2752, terzo comma, del codice civile. Ed è siffatta previsione del piano che provoca il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Udine: essa si pone, infatti, in immediato contrasto con la regola dettata dall'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012, pregiudicando l'ammissibilità del ricorso.

2.2. – In forza del citato articolo 7, comma 1, infatti, il piano nel quale si sostanzia l'accordo di ristrutturazione dei debiti proposto ai creditori può prevedere una soddisfazione non integrale dei crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca «allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale sul ricavato in caso di liquidazione, avuto riguardo al valore di mercato attribuibile ai beni o ai diritti sui quali insiste la causa di prelazione, come attestato dagli organismi di composizione della crisi». Il medesimo comma 1 del citato articolo 7, al terzo periodo, precisa tuttavia che «[i]n ogni caso, con riguardo ai tributi costituenti risorse proprie dell'unione europea, all'imposta sul valore aggiunto ed alle ritenute operate e non versate, il piano può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento».

A differenza delle altre ragioni di credito tributarie, in genere soggette a

possibile falcidia alla stessa stregua delle altre poste di credito privilegiate, l'adempimento legato all'IVA (oltre che dei tributi che costituiscono risorse proprie dell'Unione e delle ritenute non versate dal sostituto d'imposta), può dunque essere oggetto solo di dilazione, mai di parziale decurtazione.

3. – Di qui la ritenuta non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 3 del 2012.

3.1. – Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, nella parte in cui nega al debitore sovraindebitato la possibilità di prospettare il pagamento parziale dell'IVA, a pena di inammissibilità del relativo ricorso, viola l'art. 3 Cost., sotto diversi profili.

Per un verso, perché a fronte di situazioni omogenee tra loro, discrimina i debitori soggetti alla procedura prevista dal citato art. 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012, trattati diversamente da quelli legittimati a proporre il concordato preventivo, rispetto ai quali la falcidia del credito IVA è consentita dal combinato disposto di cui agli artt. 160 e 182-ter del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa; da ora in avanti: legge fallimentare).

Per altro verso, la norma censurata discrimina la pubblica amministrazione (da ora in poi: PA) chiamata all'esazione del relativo tributo, rispetto agli altri creditori muniti di prelazione, giacché, a differenza di questi ultimi, non consente alla stessa, a monte, la possibilità di aderire alla proposta del debitore, ottimizzando le prospettive di soddisfazione del relativo credito a fronte di un patrimonio di riferimento che, in caso di liquidazione, non garantisce un grado di adempimento maggiore rispetto a quello proposto dal relativo piano.

3.2. – La disposizione censurata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 97 Cost., perché l'inammissibilità del ricorso che non preveda il pagamento integrale dell'IVA priva l'amministrazione finanziaria del potere di valutare, in concreto, la proposta quanto al grado di soddisfazione del credito IVA che la stessa garantisce in alternativa alla prospettiva liquidatoria, precludendole di informare la relativa azione a criteri di economicità e massimizzazione delle risorse, in contrasto con il principio del buon andamento sancito dal parametro evocato.

4. – Lo scrutinio delle questioni prospettate dal rimettente rende imprescindibile una preliminare descrizione del quadro normativo all'interno del quale si colloca la norma sottoposta all'esame di questa Corte. Ciò avuto riguardo non solo all'insieme di disposizioni contenute nella legge n. 3 del 2012, ma anche in riferimento alla disciplina del concordato preventivo prevista dalla legge fallimentare.

Sotto quest'ultimo versante, in particolare, assumono un rilievo fondamentale le vicende giuridiche che hanno interessato nel tempo l'istituto della "transazione fiscale" previsto dall'art. 182-ter della legge fallimentare. Disposi-

zione, quest'ultima, che nella specie, per un verso funge, in relazione al tema della falcidia dell'IVA, quale *tertium comparationis* della disparità di trattamento denunciata ai sensi dell'art. 3 Cost.; e che, per altro verso, ha ispirato il contenuto della norma indubbiata, che ne replicava sostanzialmente i contenuti vigenti all'epoca di introduzione della stessa.

5. – La legge n. 3 del 2012, radicalmente innovata già nel corso dello stesso anno di introduzione dall'art. 18 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha messo a disposizione dei soggetti non fallibili, in crisi perché gravemente indebitati o già insolventi, strumenti che consentano in via preventiva una composizione della crisi da indebitamento o, in alternativa, una liquidazione, organizzata e complessiva, del relativo patrimonio. Il tutto in termini di evidente alternatività rispetto alla disciplina comune del codice civile ed alle regole dell'esecuzione individuale dettate dal codice di procedura civile, attraverso le quali, in precedenza, venivano esclusivamente regolati i profili di responsabilità patrimoniale del debitore non fallibile, titolare o no di attività di impresa.

5.1. – Si tratta, all'evidenza, di strumenti di chiara matrice concorsuale, strutturati, in esito alle modifiche apportate dal citato d.l. n. 179 del 2012, in chiave concordataria o meramente liquidatoria ed in termini sostanzialmente analoghi agli affini istituti contenuti nella legge fallimentare. Disciplina, quest'ultima, rispetto alla quale la normativa sul sovraindebitamento, nel suo attuale tenore normativo, mantiene autonomia sistematica, pur replicandone la filosofia di fondo, individuata nella esigenza di garantire anche ai soggetti non fallibili, connotati da gravi situazioni debitorie, l'accesso a misure di carattere esdebitatorio, alternative alla liquidazione o consequenziali alla stessa, tali da consentire loro di potersi ricollocare utilmente all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni, pur a fronte di un adempimento solo parziale rispetto al passivo maturato; e ciò alla stessa stregua di quanto riconosciuto dall'ordinamento agli imprenditori assoggettabili a fallimento.

5.2. – La disciplina del sovraindebitamento appare chiaramente dominata dalla posizione di favore riconosciuta al debitore, che resta l'unico legittimato ad attivare le procedure in questione, fatta salva l'ipotesi della conversione di una delle procedure di composizione preventiva in liquidazione, giusta l'art. 14-*quater*, comma 1, della legge in esame. Impostazione, questa, del resto coerente con l'obiettivo di compensare le distonie di sistema venutesi a creare, nel raffronto comparativo con i debitori legittimati ad accedere alle procedure concorsuali disciplinate dalla legge fallimentare, all'indomani della riforma di tale ultima disciplina, avviata dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80).

Per quel che qui immediatamente interessa, tra le novità all'epoca apportate

all'impianto originario della legge fallimentare, assumono un rilievo decisivo l'implementazione dei rimedi preventivi di carattere prevalentemente non liquidatorio e natura non necessariamente concorsuale; ancora, l'avvenuta introduzione, in luogo della riabilitazione, del procedimento di esdebitazione (art. 142 e seguenti della legge fallimentare), tale da consentire al fallito di ottenere la liberazione dai debiti residui all'esito della relativa procedura. Elementi di novità, questi, che se, da un lato, hanno permesso di riconsiderare la fallibilità in termini di vera e propria opportunità, dall'altro hanno marcato la differenza con il debitore non assoggettabile a fallimento, all'epoca privo della possibilità di godere di uno strumento di esdebitazione simile a quello ora previsto dalla legge fallimentare, oltre che di avvalersi di strumenti concordati di definizione anticipata della crisi da indebitamento.

Di qui l'esigenza di introdurre nel sistema procedure che, alla stessa stregua di analoghe esperienze sovranazionali, in alternativa alla esecuzione individuale ed in deroga al principio secondo il quale delle obbligazioni si risponde con i propri beni attuali e futuri, attraverso forme concorsuali di soddisfacimento dei creditori destinate a garantire la par condicio (art. 2741 cod. civ.), fossero in grado di permettere al debitore civile di conseguire il beneficio dell'esdebitazione.

6. – La legge n. 3 del 2012, nel suo attuale assetto, prevede due procedure alternative alla liquidazione complessiva del patrimonio del debitore (art. 14-ter e seguenti), segnatamente identificate nell'accordo di composizione dei debiti con i creditori e nel piano del consumatore, entrambe previste dall'art. 6, comma 1.

6.1. – Sotto il versante dei requisiti soggettivi di legittimazione, la relativa disciplina risulta destinata ad una ampia e variegata categoria di soggetti interessati, tutti legati da un comune denominatore, vale a dire la non assoggettabilità al fallimento o ad altra procedura concorsuale prevista dalla legge fallimentare.

Gli strumenti previsti dalla legge in oggetto sono, dunque, destinati ad operare sia in favore dell'impresa commerciale la cui attività si attesta sotto le soglie di fallibilità; sia dell'imprenditore agricolo, cui si riferisce espressamente l'art. 7, comma 2-bis, della stessa legge; sia dei titolari di attività professionale; nonché, in termini generali e di chiusura, dei debitori che contraggono obbligazioni prescindendo da una attività di impresa o professionale (definiti "consumatori", nel delimitato perimetro di riferibilità della relativa disciplina, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera b).

6.2. – Dal punto di vista oggettivo, i rimedi previsti dalla legge n. 3 del 2012, quale che sia la connotazione tipologica del debitore che intende avvalersene, presuppongono la medesima situazione di sovraindebitamento, descritta dall'art. 6, comma 2, della medesima legge n. 3 del 2012 in termini di «perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie

obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente». Definizione, questa, che con gli aggiustamenti del caso (determinati dalla presenza, tra i debitori coinvolti, anche di soggetti estranei ad attività di impresa) non si distanzia da quelle (di crisi e insolvenza) che legittimano, per gli imprenditori commerciali, l'accesso alle procedure concorsuali previste dalla legge fallimentare.

6.3. – Le caratteristiche soggettive del debitore recuperano un rilievo dirimente con riguardo ai profili di accesso alle diverse procedure previste dalla legge n. 3 del 2012.

Mentre il debitore imprenditore (anche agricolo) e il professionista possono attivare esclusivamente l'accordo di ristrutturazione e la liquidazione totale dei beni, il consumatore è legittimato ad attivare anche un piano avente il contenuto previsto dall'art. 8 della citata legge n. 3 del 2012, che prescinde dalla deliberazione favorevole dei creditori.

7. – Il rimettente giudica dell'ammissibilità di un ricorso volto alla omologazione di un accordo di composizione della crisi. L'oggetto del giudizio principale delimita, dunque, lo scrutinio della disciplina di riferimento alle connotazioni proprie di siffatta procedura.

7.1. – L'accordo con i creditori è strutturato ribadendo, nei suoi tratti essenziali, la struttura del concordato preventivo previsto dalla legge fallimentare.

L'iniziativa sottesa al piano, alla stessa stregua di quanto è previsto per la domanda di concordato preventivo, non ha contenuti necessariamente predefiniti dal legislatore (art. 8) ed è compatibile con la divisione dei creditori in più classi, cui accordare trattamenti differenziati (art. 7, comma 1).

Sempre in ragione di un evidente parallelismo con la disciplina del concordato preventivo dettata nella legge fallimentare, l'intervento giurisdizionale si scompone in una preventiva fase di ammissibilità della proposta, cui segue quella di omologazione, sempre che il piano proposto dal debitore sia stato approvato dalla maggioranza qualificata dei creditori, pari al 60 per cento dei crediti ammessi al voto. Approvata dalla maggioranza dei creditori e omologata dal giudice, anche la proposta resa dal debitore non fallibile vincola tutti i creditori, compresi quelli dissenzienti e preclude la possibilità di aggredire i beni del debitore ai creditori titolari di crediti posteriori alla data in cui è stata effettuata la pubblicità del decreto di ammissione (art. 12, comma 3).

7.2. – Da quanto sopra evidenziato, emerge con chiarezza come entrambe le procedure abbiano una base negoziale (giacché passano imprescindibilmente da una deliberazione di assenso, anche tacito, dei creditori) che non le pone, tuttavia, al di fuori dell'area delle procedure concorsuali: risultano, infatti, pervase dal principio della parità di trattamento dei creditori concorsuali; prevedono il blocco delle iniziative esecutive individuali in danno del patrimonio del proponente (*ex* art. 168, comma 1, della legge fallimentare e art. 10, comma 2, lettera c, della legge n. 3 del 2012); impongono, sin dall'ammissione

e sino all'omologazione, un parziale spossessamento della capacità di disporre dei beni (art. 167 della legge fallimentare e art. 10, comma 3-*bis*, della legge n. 3 del 2012), nonché la cristallizzazione degli accessori (*ex artt.* 55, così come richiamato dall'art. 169, comma 1, della legge fallimentare e 9, comma 3-*quater*, della legge n. 3 del 2012); infine le procedure suddette risultano sottoposte alla verifica giurisdizionale, in sede di ammissione e di successiva omologa, dalla quale ultima promana la vincolatività della decisione per tutti creditori, anche quelli contrari alla approvazione.

Sia l'accordo proposto dal debitore non fallibile sia la proposta di concordato, inoltre, si muovono lungo le direttrici comuni ad entrambi della fattibilità (intesa come effettiva possibilità di realizzare il programma predisposto dal debitore per giungere all'adempimento prospettato) e della convenienza della proposta rispetto alla possibile alternativa liquidatoria; convenienza che diviene regola di giudizio imprescindibile e non solo momento di valutazione rimesso alla scelta ponderata della maggioranza dei creditori, allorquando vi sia una contestazione specifica da parte di un creditore dissenziente in sede di omologa o laddove sia previsto il pagamento in percentuale di crediti muniti di prelazione.

Soprattutto, pur nella loro autonomia di sistema, le due procedure in questione sono caratterizzate da una identica *ratio* finalistica: limitare il ricorso a procedure esclusivamente demolitorie, garantendo, in via anticipata, ai creditori una soddisfazione anche solo parziale governata dalla par condicio nonché, al contempo, al debitore di godere della esdebitazione senza attendere il corso della liquidazione.

8. – In questa complessiva cornice di riferimento assume un rilievo essenziale, nell'ottica che immediatamente interessa lo scrutinio di legittimità sollecitato dal rimettente, il tema della falcidia dei crediti privilegiati.

8.1. – In entrambe le procedure viene lasciata al proponente la più ampia libertà nel predisporre il contenuto della proposta, compresa la parziale soddisfazione dei crediti favoriti da prelazione e, tra questi, anche di quelli tributari.

L'accordo di composizione, al pari del concordato preventivo, prevede infatti la possibile falcidiabilità dei crediti privilegiati in deroga al principio dettato dall'art. 2741 cod. civ., giacché l'art. 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012 riproduce, in parte qua, il contenuto dell'art. 160, comma 2, della legge fallimentare.

In particolare, il pagamento parziale dei crediti risulta condizionato al positivo riscontro del *favor* che la proposta del debitore deve accordare alla soluzione di definizione preventiva della crisi rispetto alla alternativa liquidatoria, secondo indicazioni valutative che il legislatore rimette all'attestazione resa da un terzo, il quale, al di là del profilo relativo alla relativa nomina, deve comunque svolgere la propria attività in modo indipendente. Mentre nel concordato preventivo (art. 160, comma 2, della legge fallimentare) siffatta attività viene demandata ad un professionista terzo che rivesta i requisiti di cui

all'art. 67, comma 3, lettera *d*), della stessa legge, nella procedura di accordo, qui considerata, il medesimo ruolo, ai sensi del secondo periodo dell'art. 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012, viene svolto dagli organismi di composizione della crisi di cui al successivo art. 15.

8.2. – Le due procedure si disallineano, invece, in relazione al trattamento dei debiti tributari, pur se entrambe, in linea di principio, consentono la falcidia anche di queste poste di credito.

8.2.1. – Nel concordato preventivo, la disciplina di riferimento è attualmente dettata, in forza delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 81, legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), dall'art. 182-*ter* della legge fallimentare (la cui rubrica è oggi denominata «Trattamento dei crediti tributari e contributivi» e non più «Transazione fiscale»).

Prendendo le distanze dal precedente assetto normativo, così come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità (sul punto, Corte di cassazione, sezioni unite, 27 dicembre 2016, n. 26988 e 13 gennaio 2017, n. 760, che hanno mutato l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione, sezione prima, 4 novembre 2011, n. 22931 e n. 22932), la legge fallimentare nel suo vigente tenore legittima domande di concordato preventivo che prevedano la falcidia dei crediti tributari esclusivamente se proposte attraverso il meccanismo procedurale definito dal citato art. 182-*ter* della legge fallimentare. In questa cornice, le proposte di concordato possono prevedere «il pagamento, parziale o anche dilazionato, dei tributi e dei relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali, nonché dei contributi amministrati dagli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie e dei relativi accessori», senza imporre deroghe di sorta quanto alle tipologie delle poste di credito falcidiabili. Infine, come nel passato, l'ammissibilità di tali proposte risulta condizionata alla previsione di un grado di soddisfazione del credito falcidiato «in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale, sul ricavato in caso di liquidazione, avuto riguardo al valore di mercato attribuibile ai beni o ai diritti sui quali sussiste la causa di prelazione», nonché al rispetto del rango di riferimento, laddove il relativo credito sia assistito da privilegio.

8.2.2. – Anche la normativa dettata per l'accordo di composizione della crisi del debitore non fallibile prevede la generale falcidiabilità dei crediti tributari, privilegiati e chirografari, ma, a differenza della legge fallimentare, la esclude in riferimento al regime dell'IVA (oltre che per gli altri crediti descritti dalla disposizione censurata).

8.3. – Ferma dunque la regola comune della generale falcidiabilità delle pretese tributarie, anche se privilegiate, le due discipline trovano un tratto di differenziazione, per quel che immediatamente interessa, proprio nel regime previsto per l'IVA.

8.4. – Per meglio comprendere il tenore di tale differenziazione, tuttavia, occorre soffermarsi sull'evoluzione che nel tempo ha assunto l'art. 182-*ter* della

legge fallimentare, alla luce della stratificazione normativa che ne ha riguardato il disposto, nonché delle letture interpretative che di tale previsione normativa sono state offerte nel tempo dalla giurisprudenza, anche di questa Corte, proprio con riferimento al tema della deroga al principio della generale falcidiabilità delle pretese tributarie all'interno della procedura di concordato preventivo.

8.4.1. – La disposizione di cui all'art. 182-ter della legge fallimentare è stata inserita all'interno della legge fallimentare in forza di quanto previsto dall'art. 146, comma 1, del d.lgs. n. 5 del 2006. È stata poi novellata più volte: in primo luogo dall'art. 32, comma 5, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito con modificazioni nella legge 28 gennaio 2009, n. 2; successivamente dall'art. 29, comma 2, lettera a), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modifiche nella legge 30 luglio 2010 n. 122; da ultimo, per quanto già evidenziato, dall'art. 1, comma 81, della legge n. 232 del 2016, tramite il quale si è pervenuti all'attuale versione, evocata dal rimettente quale *tertium comparationis* della denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

8.4.2. – Nella sua originaria versione, la falcidia dei debiti tributari prevista dalla transazione fiscale vedeva un limite espresso nelle sole risorse proprie dell'Unione europea, senza alcun specifico riferimento all'IVA. Ciò malgrado, secondo la giurisprudenza di legittimità, qualunque concordato preventivo, anche quello modulato avvalendosi della transazione fiscale, non poteva comunque prevedere la falcidia dell'IVA; ciò sull'assunto che si trattasse di un tributo costituente risorsa propria dell'Unione europea (sul punto, le già citate sentenze della Corte di cassazione, sezione prima, n. 22931 e n. 22932 del 2011).

La novella apportata dal d.l. n. 185 del 2008 risolse ogni dubbio sotto questo versante, introducendo espressamente il divieto di falcidia dell'IVA.

Come chiarito dai relativi lavori preparatori, tale previsione venne giustificata della necessità di non contravvenire alla normativa comunitaria che vieta «allo Stato membro di disporre una rinuncia generale, indiscriminata e preventiva al diritto di procedere ad accertamento e verifica» (Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Relazione illustrativa al disegno di legge n. 1972), secondo i principi contenuti nella direttiva 2006/112/CE del Consiglio 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (da ora in avanti: direttiva IVA).

Con la novella del 2010, inoltre, il divieto della falcidia previsto per l'IVA e per i tributi costituenti risorse dell'Unione europea è stato esteso alle ritenute fiscali.

8.4.3. – Da tale excursus normativo emerge, dunque, che la disciplina prevista per il concordato preventivo, quanto alle deroghe inerenti al principio generale della falcidiabilità dei crediti di matrice tributaria, recava, alla data di

introduzione della norma censurata, intervenuta con il d.l. n. 179 del 2012, contenuti sostanzialmente identici a quelli che ancora oggi connotano il portato dell'art. 7, comma 1 della legge n. 3 del 2012. Sia per il concordato preventivo, sia per l'accordo proposto ai creditori in forza della legge n. 3 del 2012, la falcidia dei crediti tributari era dunque consentita con l'esclusione di quanto dovuto per IVA, per altri tributi costituenti risorse dell'Unione europea, per il versamento delle ritenute fiscali.

Una tale coincidenza di contenuti trovava ragion d'essere nella chiave tipicamente concordataria assunta dai rimedi preventivi offerti dalla disciplina dettata dalla legge n. 3 del 2012 in esito alla riforma apportata dal citato d.l. n. 179 del 2012 (Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Relazione illustrativa al disegno di legge n. 3533); muoveva a conferma, inoltre, della comune *ratio* che fondava le due discipline in parte qua, legata alla natura dell'IVA quale risorsa dell'Unione europea, in quanto tale intangibile in ordine alla sua integrale riscossione da parte di ciascun Stato membro.

8.5. – Siffatto assetto normativo è stato ritenuto conforme alla Costituzione da questa Corte (sentenza n. 225 del 2014 e ordinanza n. 232 del 2015).

Sollecitata al sindacato di legittimità costituzionale degli artt. 160 e 182-*ter* della legge fallimentare, nel contenuto vigente all'epoca, in riferimento all'asserita violazione dei medesimi parametri evocati dall'ordinanza in esame, in ragione del divieto di falcidia dell'IVA che tali disposizioni comportavano, questa Corte ha ritenuto non fondate le relative questioni muovendo, per l'appunto, dalla «natura dell'IVA come imposta la cui disciplina è fortemente armonizzata a livello comunitario in quanto “risorsa propria” dell'Unione europea», tale da giustificare «i vincoli derivanti per gli Stati membri nell'accertamento e nella riscossione dell'imposta in esame» (sentenza n. 225 del 2014).

Nelle citate decisioni di questa Corte è stato dato fondamentale rilievo alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione ai limiti imposti al legislatore nazionale dalla normativa unionale di riferimento e, in particolare, alla direttiva IVA. Si è così rimarcata l'indisponibilità della relativa disciplina da parte degli stati membri e dunque «l'incompatibilità con la disciplina comunitaria dell'IVA» di normative interne dirette a prevedere la «rinuncia generale e indiscriminata all'accertamento delle operazioni imponibili effettuate nel corso di una serie di periodi imposta» (citata sentenza n. 225 del 2014).

Di qui la scelta di negare la fondatezza sia all'addotta violazione dell'art. 97 Cost., perché «la previsione legislativa della sola modalità dilatoria in riferimento alla transazione fiscale avente ad oggetto il credito IVA deve essere intesa come il limite massimo di espansione della procedura transattiva compatibile con il principio di indisponibilità del tributo»; sia alle denunziate discriminazioni di trattamento tra le categorie di creditori ammessi a partecipare al concordato preventivo, in presenza di una «disciplina eccezionale attributiva di un “trattamento peculiare e inderogabile”» quale quella prevista per l'IVA, tale

da privare di rilievo anche la questione prospettata in riferimento all'art. 3 Cost. (così, la medesima sentenza n. 225 del 2014).

8.6. – Rispetto a siffatto consolidato quadro interpretativo, ha assunto una valenza decisiva la decisione della CGUE, sentenza 7 aprile 2016, in causa C-546/14, Degano Trasporti sas, resa peraltro in esito ad un rinvio pregiudiziale sollevato dallo stesso odierno tribunale rimettente.

Nell'occasione, il Tribunale ordinario di Udine si trovava a delibare sull'ammissibilità della proposta di un concordato preventivo che, per quanto proposto senza transazione fiscale, prevedeva comunque la falcidia dei crediti tributari e tra questi dell'IVA, sul presupposto della convenienza della proposta rispetto alla alternativa liquidatoria. Ritenendo coerente una lettura del dato normativo interno con i termini di tale proposta, il tribunale interrogò la Corte di Lussemburgo in ordine alla compatibilità di una siffatta normativa con l'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 (da ora in poi: TUE), nonché gli artt. 2, 250, paragrafo 1, e 273 della direttiva IVA, dai quali emerge che gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare tutte le misure legislative e amministrative atte a garantire il prelievo integrale dell'IVA nel loro territorio.

La CGUE, dopo aver ricordato che, nell'ambito del sistema comune dell'IVA, gli Stati membri beneficiano di una certa autonomia di intervento, ha altresì ribadito che «[t]ale libertà è tuttavia limitata dall'obbligo di garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione e da quello di non creare differenze significative nel modo di trattare i contribuenti, e questo sia all'interno di uno degli Stati membri che nell'insieme dei medesimi».

Muovendo da tale indicazione di principio, la Corte di Lussemburgo ha quindi ritenuto che «l'ammissione di un pagamento parziale di un credito IVA, da parte di un imprenditore in stato di insolvenza, nell'ambito di una procedura di concordato preventivo come prevista dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale, non debba ritenersi contraria all'obbligo degli Stati membri di garantire il prelievo integrale dell'IVA nel loro territorio nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione».

Con la decisione in oggetto, la CGUE, in particolare, ha attribuito rilievo alle connotazioni della procedura nel corso della quale viene vagliata tale proposta di parziale soddisfazione del credito IVA, rimarcando che il concordato preventivo è soggetto «a presupposti di applicazione rigorosi, allo scopo di offrire garanzie per quanto concerne, in particolare, il recupero dei crediti privilegiati e pertanto dei crediti IVA. In tal senso, anzitutto, la procedura di concordato preventivo comporta che l'imprenditore in stato di insolvenza liquidi il suo intero patrimonio per saldare i propri debiti. Se tale patrimonio non è sufficiente a rimborsare tutti i crediti, il pagamento parziale di un credito privilegiato può essere ammesso solo se un esperto indipendente attesta che tale credito non riceverebbe un trattamento migliore nel caso di fallimento del debitore. La procedura di concordato preventivo appare quindi tale da con-

sentire di accertare che, a causa dello stato di insolvenza dell'imprenditore, lo Stato membro interessato non possa recuperare il proprio credito IVA in misura maggiore» (paragrafi 23 e 24). Per altro verso, la decisione in questione mette in evidenza che la proposta di concordato preventivo è soggetta al voto di tutti i creditori ai quali il debitore non proponga un pagamento integrale del loro credito e «che deve essere approvata da tanti creditori che rappresentino la maggioranza del totale dei crediti dei creditori ammessi al voto» (paragrafo 8): nell'assunto argomentativo seguito dalla Corte di Lussemburgo, la relativa procedura offre, dunque, allo Stato membro interessato «la possibilità di votare contro una proposta di pagamento parziale di un credito IVA qualora, in particolare, non concordi con le conclusioni dell'esperto indipendente» (paragrafo 26); laddove, poi, la proposta venga omologata con il voto contrario dell'amministrazione, consente comunque allo Stato membro interessato di contestare ulteriormente, mediante opposizione, un concordato che preveda un pagamento parziale di un credito IVA, favorendo il controllo giudiziale sul punto.

La CGUE ha quindi concluso ritenendo che «l'ammissione di un pagamento parziale di un credito IVA, da parte di un imprenditore in stato di insolvenza, nell'ambito di una procedura di concordato preventivo [...] non costituisce una rinuncia generale e indiscriminata alla riscossione dell'IVA, non è contraria all'obbligo degli Stati membri di garantire il prelievo integrale dell'IVA nel loro territorio, nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione» (paragrafo 28).

8.6.1. – Conclusione, questa, ribadita anche nelle relative argomentazioni della successiva decisione, Corte di Giustizia dell'Unione europea, 17 marzo 2017, in causa C-493/15, Agenzia delle entrate contro Marco Identi, resa in esito alla questione pregiudiziale sollevata dalla Corte di cassazione, sezione quarta, con ordinanza del 1° luglio 2015, n. 13542, relativa alla compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle norme dettate dalla legge fallimentare (artt. 142 e seguenti) in tema di esdebitazione, nella parte in cui consentono la liberazione del fallito anche con riferimento alla parziale soddisfazione del debito IVA.

8.7. – Tali decisioni della Corte di Lussemburgo hanno determinato un radicale cambio di tendenza quanto al quadro normativo e interpretativo di riferimento sul tema della falcidia del credito IVA all'interno della procedura di concordato preventivo.

In particolare, hanno costituito la ragione fondante dell'attuale tenore dell'art. 182-ter della legge fallimentare, così come modificato dall'art. 1, comma 81, della legge n. 232 del 2016, in forza del quale, con riguardo alle procedure promosse dal 1° gennaio 2017 (data di vigenza della novella apportata dalla legge n. 232 del 2016), le domande di concordato preventivo non trovano più limiti quanto al tipo di tributi possibile oggetto di falcidia: l'odierna previsione legislativa di riferimento (l'art. 182-ter della legge fallimentare, per l'appunto),

l'unica che attualmente risulta chiamata a regolare proposte di concordato destinate ad incidere sulle prospettive di soddisfazione del credito tributario, non riproduce più le originarie deroghe.

8.8. – Giova infine segnalare che, con il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155; da ora in avanti: CCII), il legislatore ha da ultimo operato una revisione complessiva della disciplina relativa alle procedure concorsuali, all'interno della quale risulta anche ridisegnata la normativa relativa alle crisi da sovraindebitamento, attualmente disciplinata dalla legge n. 3 del 2012.

Sono diverse le novità offerte dal CCII, comunque estranee al giudizio principale (e dunque anche all'odierno incidente di illegittimità costituzionale), perché operative solo per le procedure instaurate dopo il 15 agosto 2020 (artt. 389, comma 1, e 390, commi 1 e 2, del citato d.lgs. n. 14 del 2019).

Tra queste, per quel che qui direttamente interessa, va rimarcato che le nuove disposizioni sul sovraindebitamento contenute nel CCII, sia con riferimento al concordato minore (ovverosia il vecchio accordo di composizione, ora disciplinato dagli artt. 74 e seguenti del citato decreto), sia in relazione alla procedura di "ristrutturazione dei debiti del consumatore" (l'originario piano del consumatore, oggi regolato dagli artt. da 67 a 73), prevedono, una volta entrata in vigore, il possibile pagamento parziale dei crediti privilegiati e tra questi anche di quelli tributari, senza più riprodurre il divieto di falcidia, attualmente previsto dalla norma censurata. Ciò sempre che la proposta sia maggiormente favorevole rispetto alla prospettiva liquidatoria, in termini non diversi da quanto previsto dall'attuale disciplina del concordato preventivo relativamente alla falcidia dei crediti privilegiati (attualmente ai sensi degli artt. 160 e 182-ter della legge fallimentare, destinati ad essere sostituiti dagli artt. 85 e 88 del CCII).

9. – Venendo allo scrutinio delle censure prospettate dal rimettente, giova in primo luogo evidenziare che tale disamina non risulta nel caso impedita da pregiudiziali profili di inammissibilità.

9.1. – Le argomentazioni spese dal rimettente sulle connotazioni del giudizio principale, destinate ad incidere sulla rilevanza della questione, sono da ritenersi compiute e plausibili.

In particolare, il rimettente si è soffermato adeguatamente sulle condizioni di ammissibilità del ricorso, ricavabili dal complessivo tenore degli artt. 7, 8 e 9 della legge n. 3 del 2012, approfondendo in particolare i termini afferenti le precondizioni previste dal comma 2 dell'art. 7, negandone la ricorrenza. In questa ottica, il giudice *a quo* rimarca con puntualità il rilievo ostativo che deriva dall'applicabilità della disposizione censurata rispetto all'ulteriore corso della procedura posta al suo giudizio.

9.2. – Sempre preliminarmente, va altresì rimarcato che il rimettente ha provveduto ad un pregiudiziale scrutinio di compatibilità della disposizione censurata con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con l'art. 273 della

direttiva IVA; ciò in adesione alla giurisprudenza di questa Corte, in forza della quale il giudizio sulla compatibilità della norma censurata con il diritto dell'Unione europea costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto al sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché ne mette in discussione la stessa applicabilità nel giudizio principale, così da incidere sulla rilevanza della questione (*ex multis*, da ultimo, ordinanza n. 47 del 2017).

9.2.1. – Nell'ordinanza, dopo un puntuale confronto con gli orientamenti maturati nella giurisprudenza interna successivamente alle sentenze Degano Trasporti sas e Agenzia delle entrate contro Marco Identi della Corte di Lussemburgo, si esclude che dall'art. 273 della direttiva IVA, così come interpretata dalla CGUE, possa emergere un principio chiaro e incondizionato, suscettibile di applicazione diretta, che si ponga in immediata antinomia con la norma censurata tale da portare alla non applicazione della stessa.

9.2.2. – Le motivazioni spese dal rimettente in parte qua non solo non possono ritenersi implausibili, ma rivelano anche una condivisibile ricostruzione del dato normativo di riferimento.

Con la sentenza Degano Trasporti sas, la Corte di Lussemburgo non ha affermato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione in ambito IVA dell'allora vigente art. 182-ter della legge fallimentare, nella parte in cui imponeva il divieto di falcidia dell'IVA; piuttosto, ha ritenuto la compatibilità con tale diritto di una disposizione interna (l'art. 160, comma 2, della legge fallimentare), che tale falcidia finiva per consentire (nella lettura che ebbe a darne il giudice che sollevò la questione pregiudiziale).

Il quadro normativo offerto dalla disciplina dell'Unione europea in tema di IVA conseguente alle letture che ne hanno dato le sentenze soprarichiamate non mette, peraltro, in discussione il principio fondamentale che si ricava in parte qua dalla direttiva IVA, ovverosia l'esigenza di perseguire l'obiettivo di una riscossione effettiva e integrale dell'IVA; né, ancora, intacca la discrezionalità lasciata agli stati membri nell'individuare gli strumenti più funzionali al fine in oggetto.

Da tali decisioni, piuttosto, emerge che non sono incompatibili con l'esigenza di garantire una riscossione effettiva dell'IVA norme interne che, al verificarsi di determinati presupposti procedurali, consentano una parziale riscossione del dovuto, così da garantire una maggiore soddisfazione degli interessi dell'Unione europea rispetto alla alternativa liquidatoria.

Tanto porta a ritenere compatibile con il diritto dell'Unione l'attuale disposizione dettata in materia di concordato preventivo, come ora formulata in esito alla novella apportata nel 2016, senza che ciò determini, al contempo, l'incompatibilità della scelta, di segno opposto, assunta dal legislatore nazionale nella procedura di sovraindebitamento: quest'ultima, infatti, ben potrebbe costituire una delle vie attraverso il quale lo Stato membro intende perseguire l'obiettivo della piena riscossione del tributo imposto dal diritto dell'Unione europea.

9.3. – Il giudice *a quo* ha anche escluso di poter accedere ad una interpretazione orientata del dato censurato conforme al diritto dell'Unione, in ragione della chiara ed univoca lettera dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012, che non permetterebbe una simile lettura.

9.3.1. – Anche questa valutazione deve ritenersi condivisibile nel merito.

Sul piano letterale, l'uso della locuzione «in ogni caso» non consente all'interprete alcun margine di manovra, precludendo la via dell'interpretazione conforme della disposizione interna ai principi e agli obiettivi espressi nella direttiva di riferimento, non praticabile senza stravolgerne il significato letterale. Ciò in linea, del resto, con la giurisprudenza della CGUE, in forza della quale «l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto nazionale trova un limite nei principi generali del diritto e non può servire a fondare un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale» (Corte di Giustizia dell'Unione europea, 24 gennaio 2012, Grande Sezione, in causa C-282/10, Maribel Dominguez).

9.4. – Non diversamente, il tenore letterale della norma censurata, nel suo radicale rigore, preclude a monte, la possibilità sia di accedere a soluzioni interpretative costituzionalmente orientate; sia a letture alternative del complessivo quadro normativo di riferimento che, in una ottica di sistema, consentano di estendere, alle procedure di definizione preventiva del sovraindebitamento del debitore non fallibile, la specifica disciplina attualmente prevista per il concordato preventivo.

10. – Nel merito, le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Udine devono ritenersi fondate in riferimento all'art. 3 Cost.

10.1. – Si è più volte ribadito il parallelismo che corre tra l'accordo di composizione della crisi da indebitamento, previsto dalla normativa censurata e il concordato preventivo disciplinato dalla legge fallimentare.

Il primo riproduce i tratti sostanziali della seconda procedura, ma soprattutto ne ribadisce la filosofia di fondo. Pur a fronte di una chiara disomogeneità di interessi, quanto ai soggetti che possono accedervi, in entrambe le procedure viene consentita l'esdebitazione di chi è gravemente indebitato, evitando l'azione liquidatoria, frazionata o complessiva, del relativo patrimonio e favorendo, al contempo, una immediata ricollocazione del debitore all'interno del circuito economico e sociale, senza il peso delle esposizioni pregresse.

11. – In questo quadro di chiara assonanza, assumono importanza primaria le previsioni che attengono al regime previsto per i crediti privilegiati e tra questi, per quelli di matrice tributaria.

La regola che domina le due procedure è quella della falcidiabilità di tali poste creditorie: la pretesa alla soddisfazione integrale del credito munito di prelazione, anche di natura tributaria, può recedere sull'altare della minor convenienza della alternativa liquidatoria del relativo patrimonio di riferimento.

Infatti, gli artt. 160, comma 2, e 182-ter, comma 1, della legge fallimentare,

per un verso, e l'art. 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012, per altro verso, riproducono pedissequamente lo stesso schema: si deroga al principio di cui all'art. 2741 cod. civ. e si determina il conseguenziale sacrificio della posizione del creditore solo perché, nel realizzare la finalità esdebitatoria, viene dato comunque rilievo imprescindibile alle prospettive di effettiva soddisfazione del credito munito di prelazione, che devono essere maggiori rispetto a quella potenzialmente derivante dalla liquidazione dei beni coperti dalla prelazione.

Il tutto all'interno di percorsi procedurali comunque rimessi alla scelta deliberativa e decisiva dei creditori, subordinati a valutazioni estimative di assoluta serietà quanto alla incapienza dei beni da liquidare a garanzia del dovuto; soggetti al controllo giurisdizionale, utile a verificare la fattibilità della proposta e a definire anche i possibili conflitti concernenti la convenienza della stessa.

11.1. – La falcidia delle posizioni garantite da prelazione, del resto, costituisce un passaggio essenziale sul versante della funzionalità delle procedure preventive che mirano alla esdebitazione: il pagamento integrale dei crediti privilegiati, compresi quelli tributari, finirebbe infatti per vanificare il vantaggio legato alla definizione preventiva della crisi per quelle situazioni che, come ordinariamente accade, non risultano garantite da una capienza patrimoniale che consenta un integrale ripianamento delle esposizioni favorite dalla prelazione.

Di qui il rilievo che occorre ascrivere, in tali ambiti procedurali, alla regola afferente alla falcidia dei crediti privilegiati.

11.2. – Trasferendo le precedenti argomentazioni allo specifico settore delle pretese tributarie, non può non rimarcarsi, inoltre, che, in questo ambito, la possibilità di operare la falcidia, compensata dalla maggiore soddisfazione garantita rispetto alla alternativa liquidatoria, costituisce diretta espressione dei canoni di economicità ed efficienza ai quali deve conformarsi, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'azione di esazione della PA.

La possibilità di prospettare un pagamento anche parziale dell'obbligazione tributaria, pur se assistita da prelazione, a fronte della grave situazione debitoria del proponente, non adeguatamente supportata da un patrimonio tale da assicurare l'effettività della riscossione anche coattiva della relativa pretesa, garantisce il male minore, sia per il privato debitore, sia per l'amministrazione finanziaria: il primo, attraverso tale decurtazione, può evitare azioni liquidatorie complessive, se del caso anche protraendo l'attività economica sino a quel momento svolta, acquisendo anche il diritto alla esdebitazione; la seconda realizza il miglior risultato possibile alla luce delle condizioni patrimoniali e finanziarie del contribuente, evitando di far ricadere sulla comunità l'onere delle conseguenze finanziarie correlate ad una escussione fortemente posta in dubbio quanto alle effettive possibilità di recuperare il credito in termini più favorevoli rispetto al *quantum* proposto dal debitore.

12. – Rispetto alla generale falcidiabilità dei crediti privilegiati e tra questi

anche dei crediti di natura tributaria, il trattamento dell'IVA, per quel che qui direttamente interessa, crea un immediato ed ingiustificato disallineamento tra le procedure in discorso, come rimarcato dal giudice rimettente.

12.1. – Vale ribadire, peraltro, che in origine le disposizioni di riferimento coincidevano. Anzi, proprio il parallelismo tra le due procedure era stata la ragione fondante della disposizione censurata: ricostruite in chiave concordataria, le procedure preventive di definizione della crisi e dell'insolvenza del debitore civile non potevano che riprodurre il divieto di falcidia dell'IVA, alla stessa stregua dell'allora vigente ed identica norma dettata dall'art. 182-ter, comma 1, della legge fallimentare, per il concordato preventivo.

Diversamente si sarebbe creata una irrazionale distonia comportante una illegittimità costituzionale opposta a quella qui denunciata.

12.2. – La *ratio* della deroga, rispetto alla regola generale della falcidiabilità delle poste di credito privilegiate, contenuta nella disposizione censurata, può dunque essere ricostruita solo guardando alla norma che ne ha ispirato il contenuto: anche per la norma censurata, dunque, assumono valenza dirimente gli effetti attribuiti alla qualificazione dell'IVA come risorsa propria dell'Unione europea.

Secondo una prima impostazione, asseverata anche da questa Corte (con la citata sentenza n. 225 del 2014) in relazione al tenore originario dell'art. 182-ter della legge fallimentare, il legislatore interno, tenuto al prelievo integrale di detta risorsa tributaria, non avrebbe potuto introdurre disposizioni destinate ad incidere su tale obiettivo.

La falcidiabilità, dunque, doveva ritenersi consentita, nelle procedure concorsuali con finalità esdebitatorie, in via generale per tutti i tributi di esclusiva rilevanza interna; ciò non valeva, invece, per i tributi costituenti risorse dell'Unione (come previsto nell'originaria formulazione dell'art. 182-ter della legge fallimentare), e tra questi, per l'IVA (come precisato successivamente con la novella apportata dal d.l. n. 185 del 2008), rispetto alla quale era consentita la sola dilazione del relativo adempimento, per scelta imposta da obblighi sovranazionali, non derogabili dal legislatore italiano.

Il tutto alla luce di una interpretazione del diritto dell'Unione europea in forza della quale anche la falcidia concorsuale del credito IVA altro non avrebbe rappresentato se non una indebita rinuncia integrale al prelievo di una risorsa propria dell'Unione europea, così da replicare i vizi che, sotto tale profilo, avevano portato l'Italia a patire il giudizio di incompatibilità rispetto alle indicazioni derivanti dal diritto dell'Unione europea, con riferimento ad altre disposizioni di legge sempre incidenti sull'IVA (valga, a tal fine, il riferimento a Corte di Giustizia dell'Unione europea, 17 luglio 2008, in causa C-132/06, Commissione della comunità europea contro Repubblica italiana, relativa al condono "tombale" previsto dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»,

resa a ridosso della modifica normativa apportata nel 2008 all'art. 182-ter della legge fallimentare)

12.3. – Con la citata sentenza Degano Trasporti sas, la Corte di Lussemburgo ha mutato, però, tale presupposto interpretativo di riferimento, ritenendo compatibile una norma interna (l'art. 160, comma 2, della legge fallimentare) che, inserita in un percorso sottoposto al sindacato giurisdizionale, consenta un pagamento parziale del credito IVA qualora sia accertato giudizialmente che tale soddisfazione garantisca comunque una acquisizione di risorse maggiore rispetto alla alternativa liquidatoria e venga consentito all'amministrazione interessata di esprimere parere contrario alla proposta del debitore oltre che di opporsi giudizialmente alla stessa, contestandone la convenienza.

12.4. – Tale decisione, come già evidenziato, ha costituito la *ratio* ispiratrice della novella apportata dalla legge n. 232 del 2016 alla disciplina del trattamento dell'IVA nel concordato preventivo, in forza della quale oggi la falcidiabilità delle pretese tributarie, anche garantite da prelazione, non vede più deroghe espresse.

Per altro verso, assume rilievo anche in relazione all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale, perché, a posteriori, ha tolto ragionevolezza alla scelta adottata dal legislatore con la norma censurata nel definire l'IVA intangibile all'interno delle procedure alternative alla liquidazione prevista dalla legge n. 3 del 2012.

13. – La differenza di disciplina che oggi caratterizza il concordato preventivo e l'accordo di composizione dei crediti del debitore civile non fallibile dà luogo ad una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tale da concretare l'addotta violazione dell'art. 3 Cost.

In particolare, le modifiche da ultimo citate, innovando solo in relazione alla disciplina del concordato preventivo, hanno determinato quella discrasia di sistema che in origine il legislatore aveva inteso evitare ricostruendo il contenuto della norma dettata per il sovraindebitamento del debitore non fallibile in termini sostanzialmente riproduttivi della disciplina all'epoca vigente dettata dall'art. 182-ter della legge fallimentare.

13.1. – Disparità, questa, che tocca in primo luogo i debitori interessati dalle procedure in questione, giacché non v'è motivo per trattare diversamente, sotto questo profilo, i debitori legittimati ad avvalersi della procedura di concordato preventivo in quanto assoggettabili a fallimento: la ragione di fondo che giustifica la falcidia dell'IVA, al pari di quella di tutte le altre poste di credito privilegiate e tributarie, non può porsi in termini differenziati per tutte le categorie di debitori legittimati ad avvalersi di una procedura concorsuale esdebitatoria. E ciò a prescindere dal tipo di attività esercitata, imprenditoriale o no, nonché dalle dimensioni di tale attività ed all'incidenza economica che ad esse si correla, trattandosi di elementi indifferenti rispetto all'obiettivo perseguito dalle relative procedure di definizione della crisi.

Semmai, sotto quest'ultimo versante, l'ordinamento dovrebbe dare il giusto

rilievo al fatto che l'intera normativa dettata in tema di sovraindebitamento è stata costruita in termini di beneficio riconosciuto a tale vasta categoria di debitori, che non raramente maturano la relativa esposizione in una posizione di debolezza o comunque di asimmetria negoziale con i titolari delle relative poste creditorie.

13.2. – Del resto, la differenza di trattamento sottolineata dal rimettente, trova conferma inequivoca nella normativa prevista per gli imprenditori agricoli gravemente indebitati.

Questi ultimi, in ragione di quanto previsto dall'art. 23, comma 43, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, sono legittimati ad avvalersi degli accordi di ristrutturazione dei debiti previsti dall'art. 182-*bis* della legge fallimentare, ai quali risulta estesa l'applicabilità del successivo art. 182-*ter* della legge fallimentare, con conseguente possibile falcidiabilità dei debiti tributari, compresa l'IVA.

Al contempo gli stessi soggetti possono attivare anche l'accordo di composizione della crisi oggetto della odierna censura (art. 7, comma 2-*bis*, della legge n. 3 del 2012), rispetto al quale, tuttavia, la norma censurata impone il divieto di falcidia dell'IVA.

A fronte dunque di una situazione oggettiva sostanzialmente simile (perché il sovraindebitamento non si distanzia in termini decisivi dai concetti di crisi e insolvenza che legittimano lo strumento di cui all'art. 182-*bis* della legge fallimentare), gli stessi soggetti possono o no avvalersi della falcidia IVA a seconda della procedura che scelgono di attivare.

13.3. – Piuttosto, la ragionevole sostenibilità della differenza di trattamento in questione va misurata guardando alla *ratio* sottesa al divieto di falcidia dell'IVA; *ratio*, come più volte ribadito, ascritta alla ritenuta indisponibilità del relativo gettito da parte del legislatore interno, siccome assertivamente imposta dal diritto dell'Unione europea.

Siffatto assunto di partenza, tuttavia, è stato decisamente posto in discussione dalla più volte richiamata sentenza Degano Trasporti sas con considerazioni che, seppur rivolte alla disciplina del concordato preventivo (nel suo assetto antecedente alla riforma apportata dalla legge n. 232 del 2016), possono trasparsi in direzione della norma censurata, considerate le più volte rimarcate affinità che connotano le due procedure di riferimento: una volta chiarito che la normativa euro unitaria non impone sempre e comunque l'integrale riscossione della risorsa, anche nell'accordo di composizione della crisi previsto dalla legge n. 3 del 2012 perde coerenza quel giudizio di intangibilità del credito IVA che, in origine, ha rappresentato la *ratio* del divieto di falcidia della relativa pretesa tributaria.

Di qui l'attuale ingiustificata dissonanza di disciplina che sussiste, in parte qua, tra le due procedure, non essendovi motivi che, secondo il canone della ragionevolezza, legittimino il trattamento differenziato cui risultano assoggettati

i debitori non fallibili rispetto a quelli che possono accedere al concordato preventivo.

13.4. – L'attuale assetto normativo, inoltre, crea disequaglianze ingiustificate a caduta anche con riferimento agli stessi creditori che partecipano all'accordo di composizione della crisi del debitore non fallibile.

Se per un verso – come evidenziato anche da questa Corte con la sentenza n. 225 del 2014 – prima di tale assetto, era l'indisponibilità dell'IVA, determinata dalla riconducibilità del tributo alle risorse proprie dell'Unione europea, che finiva per porre questa imposta in una posizione di assoluta intangibilità rispetto a tutte le altre voci di credito privilegiate (le quali, anche se di rango poziore, finivano per risultare posposte a siffatta pretesa tributaria); per altro verso, oggi, a seguito del richiamato orientamento della CGUE, tale situazione di preferenza non ha più ragion d'essere.

13.5. – Né pare che la violazione dell'art. 3 Cost. possa ritenersi esclusa muovendo dall'assunto in forza del quale la regola della falcidiabilità dell'IVA, ora ricavabile dall'art. 182-ter della legge fallimentare, costituirebbe un beneficio accordato ai debitori fallibili in deroga al principio generale dell'indisponibilità della obbligazione tributaria. Ciò al fine di richiamare, in ragione di tale condizione presupposta, la giurisprudenza di questa Corte in forza della quale un trattamento diverso di situazioni analoghe non è di per sé illegittimo allorquando quello più favorevole, evocato quale momento di comparazione nell'ottica della denunziata disparità di trattamento, assuma i caratteri della eccezionalità (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 177 e n. 153 del 2017 e n. 111 del 2016).

13.5.1. – Tale assunto non è condivisibile.

Non convince l'affermazione di principio che assegna natura eccezionale alla regola della falcidiabilità dell'IVA, attualmente prevista dall'art. 182-ter della legge fallimentare, anche in sede di concordato preventivo (sul punto, le sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 760 del 2017 e n. 26988 del 2016).

A ben vedere tale ultima disposizione non prevede letteralmente la possibilità di procedere ad una soddisfazione parziale dell'IVA; piuttosto, non replica più l'originale divieto di falcidia previsto, tra gli altri, per tale tributo, in un quadro di generale falcidiabilità dei crediti tributari, chirografari e privilegiati.

L'art. 182-ter della legge fallimentare non detta, dunque, una specifica regola che possa, in via di eccezione, derogare ad un principio generale. Costituisce, per contro, diretta espressione di una indicazione generale, altro non rappresentando che una diretta declinazione, in relazione alle pretese tributarie, della regola della falcidiabilità dei crediti privilegiati, prevista dall'art. 160, comma 2, della stessa legge in tema di concordato preventivo. Principio, quest'ultimo, che, come già rimarcato, deve ritenersi espressione tipica delle procedure concorsuali, maggiori o minori, con finalità esdebitatoria, tanto da

risultare replicato anche per gli strumenti di definizione anticipata delle situazioni di sovraindebitamento prevista dalla legge n. 3 del 2012.

14. – Di qui la fondatezza della questione posta in riferimento all'art. 3 Cost. Resta assorbita la censura riferita all'art. 97 Cost.

15. – L'accoglimento della questione porta, in coerenza, all'ablazione delle parole «all'imposta sul valore aggiunto» dal terzo periodo del comma 1 dell'art. 7 della legge n. 3 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), limitatamente alle parole: «all'imposta sul valore aggiunto».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

5. ASSICURAZIONI, BANCHE E BORSA

5.1. Assicurazioni

SENTENZA N. 117/1975 (PRES. BONIFACIO; REL. DE MARCO)

Contratti – Assicurazione – Persone nei confronti delle quali non è ammessa surrogazione – Coniuge dell'assicurato – Previsione – Necessità

Codice civile, art. 1916, secondo comma

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 560/1987 (PRES. SAJA; REL. CASAVOLA)

Circolazione stradale – Sinistri cagionati da veicoli non identificati – Risarcimento del danno alle vittime – Intervento del «Fondo di garanzia per le vittime della strada» – Massimali di risarcimento

Legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), art. 21, primo comma, come modificato dalla legge 26 febbraio 1977, n. 39 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, concernente modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti)

Costituzione, art. 3

SENTENZA N. 188/1991 (PRES. CORASANITI; RED. MENGONI)

Contratto di assicurazione – Danni derivanti dalla circolazione di veicoli – Assicurazione obbligatoria – Garanzia assicurativa per i danni subiti – Soggetti legati all'assicurato da vincoli di parentela, affiliazione o affinità – Esclusione

Legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), art. 4, lett. *b*)

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 32/2024 (PRES. BARBERA; RED. NAVARRETTA)

Contratto di assicurazione sulla vita – Diritti derivanti – Prescrizione di due anni dal giorno in cui si è verificato il fatto su cui il diritto si fonda, anziché di dieci anni, secondo la regola generale – Tutela del risparmio previdenziale

Codice civile, art. 2952, secondo comma, nel testo introdotto dall'art. 3, comma 2-ter, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134 (Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2008, n. 166, e antecedente a quello sostituito con l'art. 22, comma 14, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 47

Considerato in diritto

Con l'ordinanza di cui in epigrafe il pretore di Ferrara ha sottoposto a questa Corte la questione di illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, del secondo comma dell'art. 1916 del codice civile, in quanto non contempla il coniuge tra le persone nei confronti delle quali non è ammessa azione in surrogazione.

La questione è fondata.

L'art. 1916 del codice civile, infatti, dopo avere disposto nel primo comma che l'assicuratore che ha pagato l'indennità è surrogato, fino alla concorrenza di essa, nei diritti dell'assicurato verso i terzi responsabili, nel secondo comma statuisce che, salvo in caso di dolo, la surrogazione non ha luogo se il danno è causato "dai figli, dagli affiliati, dagli ascendenti, da altri parenti o affini dell'assicurato stabilmente con lui conviventi o da domestici".

Nella relazione ministeriale la *ratio* di quest'ultima disposizione viene indicata nell'esigenza di evitare che le conseguenze della surroga ricadano direttamente o indirettamente sull'assicurato, rendendo priva di effetti la copertura del rischio.

È di tutta evidenza che questa *ratio* condurrebbe a ritenere che la surrogazione non dovrebbe aver luogo anche nei confronti del coniuge dell'assicurato, che, invece, non è contemplato fra le persone nei confronti delle quali la surrogazione non è ammessa e, trattandosi di norma eccezionale, non si può supplire a tale omissione, attraverso una interpretazione estensiva.

Non può, peraltro, non constatarsi l'evidente disparità di trattamento tra il coniuge e gli altri parenti e congiunti contemplati nella norma denunziata, disparità che peraltro non trova razionale motivazione nei lavori preparatori.

(¹) In precedenza, la Corte aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1916 del codice civile, in riferimento all'art. 3, comma primo, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che - in caso di colpa concorrente dell'assicurato nella produzione dell'evento dannoso - la rivalsa per surrogazione verso i terzi corresponsabili venga ridotta della parte di danno causato dalla percentuale di colpa del danneggiato medesimo (sentenza n. 115 del 1970).

Successivamente, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1916, sollevata nella parte in cui riconosce solo all'assicuratore che abbia pagato l'indennità (e fino a concorrenza di essa) e non anche al datore di lavoro la surrogazione nei diritti dell'assicurato verso i terzi responsabili dell'infortunio non professionale del lavoratore, al quale il datore di lavoro abbia continuato a corrispondere la retribuzione, nonostante la sospensione della prestazione lavorativa provocata dal fatto ingiusto di un terzo (sentenza n. 50 del 1979).

Infine, con sentenza n. 356 del 1991 (riportata nel Vol. 5), l'art. 1916 cod. civ. - che non esclude dal regresso dell'assicuratore le somme dovute dal terzo danneggiante per titoli di danno diversi da quelli che costituiscono oggetto del rischio assicurato - è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 32 della Costituzione, nella parte in cui consente all'assicuratore di avvalersi, nell'esercizio del diritto di surrogazione nei confronti del terzo responsabile, anche delle somme che quest'ultimo deve al danneggiato a titolo di risarcimento del danno biologico che non formi oggetto della copertura assicurativa.

Di qui la necessaria conseguenza della violazione del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1916, comma secondo, del codice civile, nella parte in cui non annovera, tra le persone nei confronti delle quali non è ammessa surrogazione, il coniuge dell'assicurato.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 1975.

* * *

Sentenza n. 560/1987 (Pres. Saja; Rel. Casavola)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Milano, con ordinanza del 10 giugno 1986, solleva questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dell'art. 21, primo comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 ("Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti"), modificato dalla legge 26 febbraio 1977, n. 39, di conversione del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, nella parte in cui limita l'intervento del Fondo di garanzia, previsto dalla lettera *a*), dell'art. 19, primo comma, della stessa legge, ad un massimo di lire 15 milioni per ogni persona danneggiata, nel limite di lire 25 milioni per sinistro, senza stabilire né all'origine né successivamente alcuna forma di adeguamento di tali limiti.

2. – La questione è fondata.

In adempimento dell'obbligo assunto in base all'art. 9 della Convenzione europea relativa all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di autoveicoli, del 20 aprile 1959, è stato istituito, con l'art. 19 della legge n. 990 del 1969, presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni un "Fondo di garanzia per le vittime della strada" per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli o natanti assoggettati a obbligo di assicurazione:

- a) quando il sinistro sia cagionato da veicolo o natante non identificato – ed è questo il caso di specie;
- b) quando il veicolo o natante risulti non assicurato;
- c) quando l'impresa assicuratrice che ha emesso la polizza, si trovi al momento del sinistro in stato di liquidazione coatta, o vi venga posta successivamente.

Il Fondo è alimentato prevalentemente da un contributo che le imprese autorizzate all'esercizio delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni

causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti sono tenute a versare all'Istituto nazionale delle assicurazioni, gestione autonoma del "Fondo di garanzia per le vittime della strada".

Detto contributo è stato determinato, per il corrente anno 1987, con decreto 30 gennaio 1987 del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nella misura del 2 per cento dei premi incassati nello stesso esercizio dalle imprese assicuratrici, essendo del 3 per cento la aliquota massima prevista dall'art. 31 della legge n. 990 del 1969.

È quindi evidente il fine solidaristico della contribuzione della generalità degli assicurati alla alimentazione del Fondo, che si riverbera sul carattere delle erogazioni del medesimo, a rimborso delle somme anticipate – per la liquidazione dei danni derivanti dal sinistro – dalle imprese designate ogni tre anni, per ogni Regione o gruppo di Regioni, con decreto del Ministro dell'industria.

Tuttavia questa Corte ritiene di dover ribadire che il carattere solidaristico sopra evocato non esclude né limita in alcun modo la natura risarcitoria e non già indennitaria della prestazione garantita dall'intervento del Fondo.

Da ciò discende che, nei limiti dei massimali stabiliti dalla legge, il danno deve essere risarcito in tutta la sua estensione, ivi compreso il danno alla vita di relazione cui è andata incontro per le menomazioni riportate la vittima del sinistro.

Il legislatore nella legge istitutiva del Fondo di garanzia, nel far coincidere il limite di lire 15 milioni per ogni persona sinistrata, nel limite di lire 25 milioni per ogni sinistro, con i minimi di garanzia per l'assicurazione obbligatoria, stabiliti nella Tabella A annessa alla legge, dimostrava esplicitamente di voler ancorare l'intervento del Fondo di garanzia ai valori dell'assicurazione obbligatoria.

La elevazione di questi ultimi con successivi provvedimenti legislativi (d.P.R. 12 agosto 1977, n. 776; d.P.R. 17 giugno 1982, n. 457; d.P.R. 22 luglio 1983, n. 357; d.P.R. 4 agosto 1984, n. 517; d.P.R. 9 aprile 1986, n. 124), mentre invariata restava l'indicazione dei limiti di valore dell'intervento del Fondo nell'art. 14 del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1977, n. 39, svela una disattenta estraniamento della *mens legis* dalla *ratio* palese nella originaria disposizione del 1969, con la aberrante conseguenza che dall'allineamento iniziale dei massimali minimi del Fondo di garanzia con quelli della assicurazione obbligatoria si è pervenuti oggi alla sproporzione degli immutati 15 milioni per persona e 25 milioni per sinistro dell'intervento del Fondo contro i 200 milioni per persona e 500 milioni per sinistro dell'assicurazione obbligatoria.

D'altra parte il meccanismo della alimentazione del Fondo con contribuzioni percentuali sui premi incassati dalle imprese assicuratrici dimostra che il mancato adeguamento dei massimali di risarcimento per l'intervento del Fondo di garanzia determina una disequazione non giustificabile tra la provvista crescente del Fondo e la fissità delle sue potenzialità di esborso.

Decisiva appare in ogni caso la incongruenza di un intervento di natura risarcitoria che, per la immodificabilità dei termini monetari in cui si esprime, sia assoggettato nel decorso del tempo alla progressiva riduzione e vanificazione del suo potere di mercato.

È qui evidente la irrazionalità della disposizione legislativa che non colloca nel flusso temporale la ponderazione dei valori monetari della prestazione risarcitoria.

Il *vulnus* del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione, impone pertanto che la norma sia caducata.

Resta nella discrezionalità del legislatore la scelta dei modi per ripristinare la par condicio tra le vittime della strada per sinistri cagionati da veicoli non identificati e la generalità degli aventi diritto al risarcimento dei danni coperti da polizza di assicurazione "R.C.A.".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 ("Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti"), modificato dalla legge 26 febbraio 1977, n. 39, per la parte in cui non prevede l'adeguamento dei valori monetari ivi indicati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1987.

* * *

Sentenza n. 188/1991 (Pres. Corasaniti; Red. Mengoni) ¹

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Crotone sospetta di contrarietà agli artt. 2 e 3 della Costituzione l'art. 4, lettera *b*) della legge 24 dicembre 1969, n. 990, modificato

(1) Con la sentenza n. 301 del 1996 (Pres. Ferri; Red. Ruperto) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, lett. *a*), della legge 24 dicembre 1969, n. 990, nella formulazione anteriore alla modifica apportata dall'art. 28 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost. escludendo che sulla fattispecie in esame potesse avere riflessi l'intervenuta declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 4, lett. *b*), della legge n. 990 del 1969, assumendo la sua specifica incidenza in un diverso contesto.

Con la sentenza n. 337 del 2000 (Pres. Mirabelli, Red. Ruperto) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, lett. *d*), della legge 24 dicembre 1969, n. 990, nella formulazione anteriore alla modifica apportata dall'art. 28 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 sollevata in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost. avendo ritenuto che i sollevati dubbi di illegittimità costituzionale fossero riconducibili ad un'interpretazione erronea della denunciata norma da parte del giudice *a quo* che aveva trascurato di considerare l'espresso richiamo, nella

dal d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito in legge 26 febbraio 1977, n. 39, nella parte in cui nega la qualità di terzo, e il connesso diritto ai benefici dei contratti di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivanti dalla circolazione degli autoveicoli, al coniuge, agli ascendenti e ai discendenti legittimi naturali o adottivi dell'assicurato, nonché agli affiliati e agli altri parenti e affini fino al terzo grado con lui conviventi o viventi a suo carico.

2. – Per stabilire la rilevanza della questione è sufficiente osservare che da essa dipende l'applicabilità o l'inapplicabilità della norma impugnata nel giudizio principale ai fini dell'esonero da responsabilità della società assicuratrice in ragione del rapporto di parentela in linea retta della vittima col conducente del veicolo investitore. Resta impregiudicata la questione ulteriore, estranea al campo della giustizia costituzionale, se e quali conseguenze l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale possa avere sulla validità del contratto di assicurazione de quo alla stregua dei principi del diritto civile.

3. – La questione è fondata limitatamente alla responsabilità per i danni alle persone.

Secondo la Corte di cassazione (sentenze nn. 5532 del 1978, 5106 del 1981, 5527 del 1986), "tra il danneggiato che sia estraneo all'assicurato-danneggiante

norma censurata, all'art. 4, lett. *b*), della legge n. 990 del 1969, dichiarato illegittimo con la sentenza n. 188 del 1991. La Corte ha infatti rilevato che la predetta declaratoria di illegittimità con riferimento alla discriminazione, nell'ambito delle persone danneggiate dal sinistro, di determinati soggetti (per il sol fatto dell'essere questi legati da un rapporto di parentela con il danneggiante-assicurato-responsabile), trascende il caso specifico oggetto di quel giudizio ed assume valenza generale; rendendo, così, immune dai prospettati vizi di incostituzionalità anche l'art. 4, lett. *d*) che, nel testo rilevante nel giudizio, richiamava "alle persone che si trovano con questi [i soci] in uno dei rapporti indicati nella lett. *b*)".

In precedenza con la sentenza n. 55 del 1975 (Pres. Bonifacio, Rel. Trimarchi) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, lett. *c*), e 18 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione in relazione all'omessa obbligatorietà del contratto di assicurazione per i danni riportati dalle persone trasportate e per il mancato riconoscimento a queste persone dell'azione diretta nei confronti dell'assicuratore. Con la sentenza n. 264 del 1976 (Pres. Rossi, Rel. Volterra) la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, terzo comma, e 4, lett. *c*), della legge 24 dicembre 1969, n. 990 in riferimento all'art. 3 della Costituzione affermando che il sindacato di legittimità costituzionale non può spingersi oltre l'apprezzamento della ragionevolezza della disciplina nel suo complesso.

Nella medesima decisione la Corte ha rinnovato l'auspicio che l'assicurazione obbligatoria fosse maggiormente estesa a tutela di apprezzabili interessi ed istanze già avanzate in sede di discussione parlamentare.

Al riguardo, la legge 19 febbraio 1992, n. 142 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1991) all'art. 28 (Attuazione della direttiva del Consiglio 84/5/CEE in materia di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti. Estensione soggettiva della garanzia) ha sostituito il testo dell'art. 4 della legge n. 990 del 1969. L'intera legge n. 990 del 1969 è stata, infine, abrogata dall'art. 354, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private).

e quello che sia legato da un rapporto di parentela vi è una differenza di situazione che ben può ispirare al legislatore, nella sua discrezionalità, discipline diverse". Ciò non significa che il vincolo di parentela del danneggiato con l'assicurato sia per sé solo un criterio razionale di esclusione dai benefici dell'assicurazione, ma soltanto che lo diventa se e nella misura in cui sia qualificato da indici idonei a dimostrare la ragionevolezza della discriminazione. Tale forza dimostrativa non è riconoscibile, in ordine ai danni alle persone, ai due argomenti addotti nei lavori preparatori della legge n. 990 del 1969 (cfr. Atti parl.-Senato, V legisl., n. 895-A, pag. 14): a) la comunanza di interessi dei soggetti indicati nell'art. 4, lettera b), con l'assicurato giustifica la presunzione che il danno da essi sofferto si converta in danno al patrimonio dello stesso assicurato; b) nei loro confronti vi è il timore di facili collusioni con l'assicurato per porre in essere sinistri non genuini o per inflazionare le conseguenze di un sinistro realmente accaduto.

Il primo argomento presuppone l'esistenza tra i membri di un gruppo parentale di una comunione giuridica di interessi patrimoniali che non è riconosciuta nel nostro diritto; comunque potrebbe semmai giustificare l'esclusione della tutela assicurativa per i danni alle cose, non per i danni alle persone. Chiaramente inconsistente, con riguardo a quest'ultima categoria di danni, è il secondo argomento, come riconosce anche la relazione al disegno di legge n. 281 di iniziativa parlamentare presentato al Senato il 23 luglio 1987, successivamente fuso con altri nel testo unificato della proposta di legge n. 5272 approvata il 21 novembre 1990, la quale prevede l'estensione dei benefici dell'assicurazione obbligatoria ai familiari del proprietario e del conducente per quanto concerne i danni alle persone, in conformità dell'art. 3 della direttiva CEE 30 dicembre 1983, n. 84/5.

Nella prospettiva (incerta) di una prossima conclusione dell'accennato *iter* legislativo in corso, l'Avvocatura dello Stato richiama anche il criterio di gradualità dell'estensione del regime di assicurazione obbligatoria, ammesso dalle sentenze di questa Corte nn. 55 del 1975 e 264 del 1976 per giustificare l'originaria esclusione dalla tutela assicurativa delle persone trasportate. Ma questo criterio era legato al presupposto dell'inapplicabilità in quel caso della responsabilità civile *ex* art. 2054 cod. civ., alla quale il legislatore del 1969 aveva riferito l'obbligo di assicurazione del proprietario del veicolo, mentre il caso in esame cade sotto l'articolo citato. Indipendentemente da tale rilievo, il criterio di gradualità non può essere invocato per giustificare una inerzia legislativa che si prolunga da oltre ventun anni e che dal 1° gennaio 1988 costituisce inadempimento di un preciso obbligo giuridico dello Stato italiano derivante dall'art. 5 della citata direttiva comunitaria.

Per quanto riguarda i danni alle persone, in relazione ai quali assume rilievo preminente la tutela costituzionale della salute, la disparità di trattamento prevista dalla norma impugnata non è giustificata, e pertanto viola il principio di cui all'art. 3 Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, lettera *b*), della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), modificato dal d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito in legge 26 febbraio 1977, n. 39, nella parte in cui esclude dal diritto ai benefici dell'assicurazione obbligatoria, per quanto riguarda i danni alle persone, il coniuge, gli ascendenti e i discendenti legittimi, naturali o adottivi delle persone indicate alla lettera *a*), nonché gli affiliati e gli altri parenti e affini fino al terzo grado delle medesime quando convivano con esse o siano a loro carico.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 aprile 1991.

* * *

Sentenza n. 32/2024 (Pres. Barbera; Red. Navarretta)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 31 maggio 2023, iscritta al n. 103 reg. ord. 2023, la Corte d'appello di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2952, secondo comma, cod. civ., nel testo introdotto dall'art. 3, comma 2-*ter*, del d.l. n. 134 del 2008, come convertito, e antecedente a quello sostituito con l'art. 22, comma 14, del d.l. n. 179 del 2012, come convertito, nella parte in cui prevede un termine di prescrizione biennale per far valere i diritti derivanti dal contratto di assicurazione sulla vita.

2. – Il giudice *a quo* ritiene che la disciplina prevista dalla disposizione censurata violi gli artt. 3 e 47 Cost., presentando profili di irragionevolezza, che pregiudicano la tutela del risparmio.

A parere del rimettente, il breve termine di prescrizione imposto per le polizze vita risulterebbe manifestamente irragionevole, in quanto non renderebbe effettivo il possibile esercizio di diritti derivanti da un contratto che ha una funzione di risparmio previdenziale.

2.1. – La Corte d'appello di Firenze rileva come il termine biennale sia tale da ostacolare l'effettivo esercizio del diritto alle prestazioni assicurative specie da parte dei beneficiari, in caso di decesso dell'assicurato, tanto più che – nel periodo di vigenza della disposizione – le assicurazioni non disponevano di strumenti informatici che consentissero loro di accertare lo stato degli assicurati

delle polizze vita, e non erano tenute ad attivarsi per informare i beneficiari della polizza.

Peraltro, in ragione dell'obbligo posto a carico delle società di assicurazioni di procedere, una volta decorso il termine di prescrizione, alla devoluzione delle somme non reclamate dai beneficiari al fondo dei "rapporti dormienti", risultava inibito a tali imprese effettuare il pagamento degli importi dovuti, omettendo di eccepire la prescrizione. Oltretutto, a differenza di quanto disposto dalla sopravvenuta normativa, non applicabile *ratione temporis* ai rapporti in questione, i beneficiari non venivano neppure avvisati del versamento al fondo dei "rapporti dormienti", né potevano rivolgersi a tale fondo.

2.2. – In definitiva, il giudice rimettente contesta che sia stato concepito un meccanismo che introduce «una sorta di automatico e irreversibile "esproprio", a favore di un fondo statale», in pregiudizio dei diritti dei beneficiari ai quali erano indirizzate le somme frutto del risparmio dei contraenti, e questo «in patente contraddizione con la speciale protezione che il legislatore, in attuazione del dovere della Repubblica di tutelare il risparmio previdenziale, assicura invece alle stesse polizze vita in altri ambiti».

Il giudice chiede, pertanto, un intervento ablativo con riferimento alle polizze vita, che avrebbe come conseguenza l'espansione del termine ordinario decennale di cui all'art. 2946 cod. civ.

3. – Il rimettente argomenta la rilevanza delle questioni, accogliendo i motivi di appello logicamente preliminari e ritenendo applicabile *ratione temporis* la disposizione censurata al caso di specie. Esclude, inoltre, la percorribilità di una interpretazione conforme a Costituzione.

4. – Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost. sono fondate.

5. – Nella disciplina della prescrizione il legislatore gode di ampia discrezionalità che gli consente di perseguire finalità pubblicistiche e, al contempo, di bilanciare gli interessi privatistici delle parti che si contrappongono. Può, in particolare, stabilire lunghi termini di prescrizione, così come può, invece, prevedere termini brevi, magari associati a una flessibilità del termine di decorrenza ed eventualmente abbinati – sul modello di altri ordinamenti giuridici – a un termine finale che non si può oltrepassare.

Nondimeno, tale ampia discrezionalità incontra un limite: quello di non poter essere esercitata «in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso» (*ex plurimis*, ordinanze n. 16 del 2006 e n. 153 del 2000)» (sentenza n. 234 del 2008).

Tale limite risulta valicato dalla disposizione censurata.

6. – L'art. 2952, secondo comma, cod. civ. prevede che gli «altri diritti», rispetto a quelli indicati al primo comma, «derivanti dal contratto di assicurazione e dal contratto di riassicurazione si prescrivono in due anni dal giorno in cui si è verificato il fatto su cui il diritto si fonda».

A tali «altri diritti» si ascrive, in particolare, quello che, insieme al pagamento dei premi (evocato al primo comma), dà attuazione alla funzione del contratto: vale a dire, il diritto al pagamento delle somme dovute dall'assicuratore al contraente o al terzo beneficiario. Intorno a tale situazione giuridica soggettiva è plasmata la disciplina in esame e rispetto a essa occorre interrogarsi sulla *ratio* della norma, che si riflette sul giudizio di ragionevolezza.

La formulazione della previsione censurata è quella vigente dopo la sostituzione del secondo comma dell'art. 2952 cod. civ. disposta dall'art. 3, comma 2-ter, del d.l. n. 134 del 2008, come convertito, e antecedente a quella prevista dall'art. 22, comma 14, del d.l. n. 179 del 2012, come convertito.

Nello specifico, la disciplina introdotta nel 2008 ha elevato a due anni il termine di prescrizione, che originariamente era di un anno, mentre la riforma del 2012 ha escluso da tale prescrizione biennale i diritti che derivano dal contratto di assicurazione sulla vita, ai quali si applica la prescrizione decennale.

Il rimettente invoca una dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non prevede che possa operare la medesima esclusione dalla prescrizione biennale dei diritti derivanti dal contratto di assicurazione sulla vita, onde far riesperire per tali diritti il termine ordinario di prescrizione decennale.

7. – L'art. 2952, secondo comma, cod. civ. fa perno – come già anticipato (punto 6) – su due elementi: la durata biennale del termine di prescrizione e il termine di decorrenza identificato nel «fatto su cui il diritto si fonda».

7.1. – Il *dies a quo* da cui decorre il termine di prescrizione biennale è costituito da un parametro che, nel caso delle somme dovute dall'assicuratore all'assicurato o al beneficiario, si identifica negli eventi – la morte o la sopravvivenza alla data di scadenza del contratto – che consentono l'acquisizione del diritto maturato in virtù dell'assicurazione e, nel caso del terzo beneficiario, della designazione.

Il carattere oggettivo del *dies a quo* nell'assicurazione sulla vita non è messo in discussione dal diritto vivente (da ultimo, Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 21 ottobre 2022, n. 31144; sezione sesta civile, ordinanza 15 settembre 2020, n. 19112 e sezione terza civile, ordinanza 25 agosto 2020, n. 17672).

Anzi, esso viene giustificato con l'esigenza, propria delle imprese assicurative, di avere certezza circa il momento in cui il diritto può essere fatto valere, onde poter approntare un'organizzazione tecnico-giuridica idonea a garantire il tempestivo pagamento delle somme spettanti agli assicurati.

7.2. – Tanto premesso, l'abbinamento a tale *dies a quo* oggettivo, che rinviene una specifica motivazione nel sistema delle assicurazioni sulla vita, di un termine di prescrizione breve presenta, nel contesto delle polizze vita, profili di manifesta irragionevolezza.

Da un lato, infatti, non si riscontra, rispetto ai diritti che derivano dall'as-

sicurazione sulla vita, quella esigenza di un pronto accertamento del diritto che può giustificare una prescrizione breve.

Da un altro lato, l'assicurazione sulla vita abbraccia fattispecie nelle quali il titolare del diritto al pagamento delle somme dovute dall'assicuratore è di frequente un terzo beneficiario, il quale ben potrebbe ignorare di essere titolare del diritto e, dunque, potrebbe risultare particolarmente pregiudicato da un termine di prescrizione breve.

7.2.1. – Sotto il primo profilo, va evidenziato che nell'assicurazione sulla vita non ricorre la medesima necessità di rapida verifica del fatto costitutivo del diritto, che emerge nell'ambito dell'assicurazione contro i danni.

Nel contesto di quest'ultima tipologia contrattuale, il diritto all'indennizzo in tanto spetta, in quanto siano accertati l'evento lesivo coperto dall'assicurazione, il nesso di causalità e i danni per i quali si richiede l'indennizzo.

Maggiore è il tempo che trascorre, più potrebbe risultare difficile comprovare gli elementi costitutivi del diritto. Per tale ragione, questa Corte – riferendosi al termine triennale per far valere le prestazioni coperte dall'assicurazione obbligatoria erogate dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) – ha ritenuto la relativa disciplina non irragionevole, riscontrando la «necessità oggettiva di pervenire ad una pronta ricerca dei fatti, potendo un'attesa superiore ai tre anni pregiudicare la raccolta di prove utili a verificare il rapporto eziologico tra infortunio (o malattia) ed evento ai fini della risarcibilità» (sentenza n. 207 del 1997, che richiama la sentenza n. 71 del 1993). Si è escluso, dunque, un contrasto con l'art. 3 Cost., sul presupposto che l'esigenza «di pronto accertamento dei fatti», correlata al breve termine di prescrizione, operasse anche nell'interesse dell'avente diritto, oltre che dell'ente assicurativo tenuto a erogare la prestazione (sentenza n. 297 del 1999).

Per converso, l'assicurazione sulla vita non svolge una funzione indennitaria rispetto al verificarsi di un sinistro, ma ha una prevalente funzione di risparmio previdenziale, correlata all'alea della durata della vita. Tramite l'accantonamento dei premi e il loro eventuale rendimento, infatti, il contratto offre una tranquillità economica all'assicurato o a terzi, al verificarsi di eventi della vita (dell'assicurato o di terzi), quali il decesso o la sopravvivenza alla scadenza del contratto.

A ulteriore conforto di tale ricostruzione, le somme dovute dall'assicuratore non possono essere sottoposte ad azione esecutiva o cautelare (art. 1923, primo comma, cod. civ.) e il contratto deve regolare i diritti di riscatto e di riduzione della polizza (art. 1925 cod. civ.), istituti non applicabili alle altre assicurazioni.

A fronte, dunque, di quella che è la prevalente funzione del contratto di assicurazione sulla vita, non si giustifica la previsione di un sì breve termine di prescrizione per acquisire somme che derivano dal meccanismo di accumulo del risparmio e che spettano al verificarsi di eventi – la morte o la sopravvivenza alla data di scadenza dell'assicurazione – che non implicano, in genere, alcuna complessità di accertamento.

7.2.2. – Se, pertanto, nell'assicurazione sulla vita non si rinvencono ragioni idonee a giustificare in sé la previsione di una prescrizione breve, la sua combinazione con un *dies a quo* oggettivo determina, nel contesto in esame, la manifesta irragionevolezza della prescrizione biennale.

Nell'assicurazione sulla vita, infatti, è tutt'altro che remota l'eventualità che il titolare del diritto al pagamento delle somme dovute dall'assicuratore sia un terzo beneficiario e che egli sia ignaro di aver acquisito il diritto, non essendo a conoscenza della sua designazione.

La pretesa che un tale diritto sia esercitato in tempi molto brevi si risolve, dunque, in una eccessiva difficoltà, se non in una impossibilità di farlo valere.

7.2.2.1. – In particolare, nessuna previsione di legge stabilisce che l'assicurato debba informare il beneficiario della designazione. Al contrario, il legislatore ha stabilito che l'assicurato possa sempre revocare il beneficio (art. 1921 cod. civ.), finanche tramite testamento (art. 1920 cod. civ.), salvo che l'evento si sia verificato o l'assicurato abbia rinunciato per iscritto alla revoca e il beneficiario abbia dichiarato di voler profittare del beneficio (così il citato art. 1921 cod. civ.).

Si riscontra, dunque, una situazione che ha forti similitudini con l'istituto dell'accettazione dell'eredità, allorché colui che ha il diritto di accettare non sappia di essere stato designato quale erede dal testamento. In tal caso, però, il legislatore compensa l'oggettività del *dies a quo* – che decorre dall'apertura della successione e, dunque, dalla morte del *de cuius*, salva l'ipotesi della istituzione condizionale che fa principiare il computo del termine a partire dal verificarsi della condizione – con la previsione del termine decennale di prescrizione (art. 480, primo comma, cod. civ.).

7.2.2.2. – Se, dunque, il contraente non è tenuto a informare il beneficiario della designazione, a ben vedere, – nella vigenza della norma censurata – un obbligo di informazione non sussisteva neppure in capo allo stipulante.

In disparte la riconducibilità o meno alla regola di correttezza di un tale dovere di informazione – ciò che il diritto vivente aveva escluso (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 26 settembre 2018, n. 23069) –, in ogni caso, esso non sarebbe stato esigibile prima del 2018.

Infatti, solo con l'art. 20-*quinquies*, comma 1, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito – che è intervenuto sull'art. 3 del d.P.R. n. 116 del 2007 – è stato disposto che le imprese di assicurazione verifichino, «entro il 31 dicembre di ciascun anno, tramite servizio di cooperazione informatica con l'Agenzia delle entrate, esclusivamente per i dati strettamente necessari, l'esistenza in vita degli assicurati» e che, in caso di corrispondenza tra il codice fiscale dell'assicurato e la persona deceduta, le imprese si attivino per la procedura di corresponsione della somma assicurata al beneficiario, «inclusa la ricerca del beneficiario ove non espressamente indicato nella polizza» (art. 3, comma 1-*bis*, del citato d.P.R.).

Sennonché, quando tale disciplina è stata introdotta, la disposizione censurata già non era più in vigore.

Peraltro, non si può tacere che, in ogni caso, l'eventuale violazione del dovere informativo assicura al più una tutela risarcitoria, sicché opportunamente la previsione dell'obbligo di informazione è stata aggiunta alla nuova disciplina, che ha introdotto nel 2012 il termine di prescrizione decennale, rendendo così possibile e non eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti, di cui all'art. 2952, secondo comma, cod. civ., derivanti dall'assicurazione sulla vita.

7.2.3. – Infine, un'ulteriore ragione contribuisce a delineare un quadro di estrema difficoltà, se non talora di impossibilità, a far valere i diritti regolati dalla norma censurata.

Si tratta del coordinamento sistematico di tale previsione con quella secondo cui gli importi non reclamati entro il termine di prescrizione debbano essere devoluti al fondo costituito con i rapporti "dormienti", di cui all'art. 1, comma 343, della legge n. 266 del 2005.

Lo ha stabilito, in particolare, l'art. 3, comma 2-*bis*, del d.l. n. 134 del 2008, come convertito, che ha aggiunto, all'art. 1 della legge n. 266 del 2005, il comma 345-*quater* (poi ulteriormente modificato dall'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante «Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali», convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2008, n. 190).

L'intervento è stato contestuale alla introduzione, con l'art. 3, comma 2-*ter*, del medesimo d.l. n. 134 del 2008, sopra citato, della disposizione recante la norma censurata, che – come già anticipato (punto 6) – ha portato il termine di prescrizione degli «altri diritti derivanti dal contratto di assicurazione» da uno a due anni.

Prima di tale novella, se è vero che il termine di prescrizione di cui all'art. 2952, secondo comma, cod. civ., risultava, nel caso del contratto di assicurazione, ancora più breve (uno anziché due anni), nondimeno si era diffusa una prassi che di fatto garantiva una tutela. Le imprese di assicurazione non sollevavano l'eccezione di prescrizione ed eseguivano la prestazione nei confronti dei beneficiari, quando questi non avessero potuto avere tempestiva conoscenza del proprio diritto, sempre che le richieste di liquidazione fossero pervenute entro dieci anni dalla morte dell'assicurato o dalla scadenza del contratto.

Simile prassi era stata suggerita dallo stesso ISVAP – oggi sostituito dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), in base all'art. 13 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 – che aveva rilevato come la maggior parte dei casi di richieste non tempestive dipendessero «dal fatto che

i beneficiari non erano a conoscenza dell'esistenza della polizza, avendo ritrovato la documentazione solo in un momento successivo al decesso dell'assicurato» (punto 8 della circolare n. 403/D del 16 marzo 2000).

Per converso, il sopravvenuto obbligo di devolvere al fondo costituito con i rapporti "dormienti" le somme che non fossero state richieste, entro il termine di prescrizione, ha indotto le imprese assicurative a eccepire la prescrizione e ha impedito ai beneficiari di poter confidare finanche nella tutela offerta dall'art. 2940 cod. civ., che esclude la ripetizione dei debiti prescritti che siano stati spontaneamente adempiuti.

8. – Evidenziata la manifesta irragionevolezza della norma censurata che, dunque, viola l'art. 3 Cost., essa, al contempo, contrasta con l'art. 47 Cost., che «tutela il risparmio in tutte le sue forme», poiché sacrifica diritti che, in virtù del contratto di assicurazione sulla vita, derivano dal risparmio previdenziale.

Vero è che l'art. 1882 cod. civ. dà una definizione ampia dell'assicurazione sulla vita, facendo riferimento al «contratto col quale l'assicuratore, verso pagamento di un premio, si obbliga [...] a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana». Nondimeno, la funzione che primariamente si rinviene in concreto nei contratti ascrivibili a tale tipo negoziale – e che è riflessa nella disciplina dettata dal Libro IV, Titolo III, Capo XX, Sezione III, del codice civile – è, come già precisato (punto 7.2.1.), quella di preservare il risparmio in funzione previdenziale e di operare una capitalizzazione correlata al cd. rischio demografico (sentenza n. 400 del 1987; inoltre, quanto alla giurisprudenza di legittimità, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 ottobre 2021, n. 29583; sezione terza civile, sentenza 15 aprile 2021, n. 9948; sezione prima civile, sentenza 14 giugno 2016, n. 12261; sezioni unite civili, sentenza 31 marzo 2008, n. 8271).

Posto, dunque, che la tutela effettiva del diritto al pagamento delle somme dovute dall'assicuratore, in specie al terzo beneficiario, è inibita da un *dies a quo* oggettivo associato a un termine di prescrizione breve, la manifesta irragionevolezza della compressione di tale diritto, che deriva dal risparmio previdenziale, comporta una violazione anche dell'art. 47 Cost.

La tutela del risparmio è, infatti, sempre soggetta a possibili bilanciamenti, purché non venga irragionevolmente compressa (sentenze n. 149 del 2021, n. 322 e n. 73 del 1996 e n. 143 del 1995).

È, del resto, emblematico che lo stesso legislatore, nel sostituire la disposizione censurata con la legge n. 221 del 2012, di conversione del d.l. n. 179 del 2012, che ha escluso dall'applicazione del termine di prescrizione biennale, di cui all'art. 2952, secondo comma, cod. civ., i diritti che derivano dal contratto di assicurazione sulla vita, abbia voluto esplicitare le ragioni dell'intervento, facendo riferimento all'esigenza «di superare possibili disparità di trattamento tra i consumatori nel settore delle polizze vita».

La norma oggi vigente ha, dunque, applicato ai diritti di cui all'art. 2952, secondo comma, cod. civ., che derivano dalla assicurazione sulla vita, la

prescrizione ordinaria, distinguendo la loro disciplina da quella dei diritti derivanti dai contratti di assicurazione contro i danni.

9. – In definitiva, la norma censurata viola il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e, al tempo stesso, pregiudica diritti che derivano dal risparmio previdenziale, tutelato dall'art. 47 Cost.

Pertanto, l'art. 2952, secondo comma, cod. civ., nel testo successivo a quello introdotto dall'art. 3, comma 2-ter, del d.l. n. 134 del 2008, come convertito, e antecedente a quello sostituito con l'art. 22, comma 14, del d.l. n. 179 del 2012, come convertito, è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede l'esclusione, dal termine di prescrizione biennale, dei diritti che derivano dai contratti di assicurazione sulla vita, per i quali opera la prescrizione decennale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2952, secondo comma, del codice civile, nel testo introdotto dall'art. 3, comma 2-ter, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134 (Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2008, n. 166, e antecedente a quello sostituito con l'art. 22, comma 14, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, nella parte in cui non prevede l'esclusione, dal termine di prescrizione biennale, dei diritti che derivano dai contratti di assicurazione sulla vita, per i quali opera la prescrizione decennale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

5.2. Banche e contratti bancari

SENTENZA N. 425/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. RUPERTO)

Banche e istituti di credito – Anatocismo bancario – Testo unico bancario – Delega al governo per l’emanazione di “disposizioni integrative e correttive” – Clausole anatocistiche bancarie illegittime – Previsione di generale ed indiscriminata sanatoria per il passato e validazione anticipata per il futuro

Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), art. 25, comma 3

Costituzione, art. 76

SENTENZA N. 29/2002 (PRES. RUPERTO; RED. A. MARINI)

Banche e istituti di credito – Contratti di mutuo – Interessi divenuti usurari per effetto della riduzione del c.d. tasso soglia – Introduzione del tasso di sostituzione

Decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394 (Interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura), convertito, con modificazioni, nell’age 28 febbraio 2001, n. 24, art. 1, commi 2 e 3

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 301/2003 (PRES. CHIEPPA; RED. A. MARINI)

Istituti di credito – Fondazioni bancarie – Ambito di attività – “Settori ammessi” individuati dal legislatore – Potere di modifica, con regolamento, attribuito all’Autorità di vigilanza

Istituti di credito – Fondazioni bancarie – Fondazioni cosiddette istituzionali – Composizione dell’organo di indirizzo – Prevalente presenza di soggetti espressi da Regioni, Province e Comuni – Esclusione di altre realtà locali, pubbliche e private

Istituti di credito – Fondazioni bancarie – Cause di incompatibilità e requisiti di onorabilità degli organi delle fondazioni – Attribuzione all’Autorità di vigilanza di un potere di indirizzo in materia

Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), art. 11, commi 1 e 4, primo periodo

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza), 70, 117 e 118, quarto comma

Decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all’articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), artt. 4, comma 1, lett. g) e 10, comma 3, lett. e)

Costituzione, art. 76

SENTENZA N. 78/2012 (PRES. QUARANTA; RED. CRISCUOLO)

Contratti bancari – Operazioni bancarie regolate in conto corrente – Diritti nascenti dall’annotazione in conto – Prescrizione decennale dell’azione di ripetizione dell’indebito – Decorrenza – Sopravvenienza normativa, autoqualificatasi di interpretazione autentica dell’art. 2935 del codice civile, che fa decorrere la prescrizione dal giorno dell’annotazione in conto

Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e

di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 61

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza e ragionevolezza) e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6

SENTENZA N. 143/2019 (PRES. LATTANZI; RED. MORELLI)

Banche e istituti di credito – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale – Contribuzione della Regione al “fondo rischi” dei Confidi valdostani – Obbligo di restituzione del contributo ricevuto nel caso di liquidazione del Confido – Prevista estensione dell'obbligo al caso di fusione con un Confido extra-regionale

Legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), art. 3, comma 10-*bis*, come introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali»

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 75/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. PROSPERETTI)

Banche e istituti di credito – Norme della Regione siciliana – Credito agrario – Proroga di diciotto mesi delle passività di carattere agricolo scadute o in scadenza entro il 31 dicembre 2005

Legge della Regione siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie), art. 20, comma 11

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 117, secondo comma, lett. *l*) (ordinamento civile)

SENTENZA N. 263/2022 (PRES. SCIARRA; RED. NAVARRETTA)

Banche e istituti di credito – Credito al consumo – Rimborso anticipato del credito – Riduzione dei costi, in misura proporzionale alla vita residua del contratto – Ripetibilità *pro rata temporis* dei costi finalizzati alla concessione del credito (*up-front*), come disposto dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa Lexitor – Possibilità introdotta con novella del t.u. bancario, limitata ai contratti sottoscritti successivamente alla sua entrata in vigore (25 luglio 2021) – Perdurante applicazione, per quelli precedenti, delle norme secondarie della Banca d'Italia vigenti a quella data che consentono la ripetibilità dei soli costi di durata del contratto (*recurring*)

Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 11-*octies*, comma 2

Costituzione, artt. 11, e 117, primo comma, in relazione in relazione all'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE

Considerato in diritto

1. – I giudici rimettenti, investiti di giudizi di opposizione a decreti ingiuntivi, promossi nei confronti di banche da alcuni clienti di queste, dubitano tutti della legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), in vigore dal 19 ottobre 1999, erroneamente indicato come “art. 25, comma 2” in r.o. n. 686 del 1999, n. 165 e n. 166 del 2000, nonché come “art. 120, comma 3, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385” (testo unico bancario) in r.o. n. 690 del 1999 e n. 44 del 2000.

Le ordinanze di rimessione sollevano, in base ai diversi parametri di legittimità costituzionale evocati, sette distinti gruppi di questioni:

a) in riferimento all'art. 77 Cost. per eccesso di delega rispetto all'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128 (che richiama l'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142), assumendo la mancata previsione, in questa, sia della possibilità di una deroga retroattiva al disposto dell'art. 1283 cod. civ. (recante un generale divieto di anatocismo), sia della possibilità di far dipendere dalle determinazioni del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) la validità e l'efficacia delle clausole di anatocismo bancario (r.o. n. 686 del 1999);

b) in riferimento all'art. 76 Cost.:

b.1) per inosservanza del termine previsto dall'art. 1 della legge n. 128 del 1998, cioè di un anno decorrente dal 22 maggio 1998, a fronte dell'emanazione solo in data 4 agosto 1999 del decreto legislativo n. 342 del 1999, in vigore dal 19 ottobre 1999 (r.o. nn. 8, 55, 175 e 205 del 2000);

b.2) per mancanza, nella legge di delegazione, di qualsiasi principio o criterio direttivo attinente all'anatocismo (r.o. nn. 690 e 753 del 1999; r.o. nn. 8, 55, 165, 166, 175 e 205 del 2000);

b.3) per asserita non riconducibilità della norma denunciata al compito, fissato nella legge-delega, di integrare o correggere il testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993), tenuto conto che questo non contempla l'istituto dell'anatocismo (r.o. n. 690 del 1999);

b.4) per la mancata previsione del potere, per il legislatore delegato, di emanare norme di interpretazione autentica (r.o. n. 690 del 1999) o comunque ad efficacia retroattiva (r.o. nn. 8, 55, 165, 166 e 175 del 2000);

b.5) per la mancata previsione, nella legge-delega, del potere di far dipen-

(¹) Con sentenza n. 341 del 2007 (Pres. Bile; Red. Napolitano) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), sollevata, con riferimento agli artt. 1, 3, 70, 76 e 77 della Costituzione.

dere dalle determinazioni del CICR la validità e l'efficacia delle clausole sull'anatocismo bancario (r.o. nn. 165 e 166 del 2000);

c) in riferimento all'art. 3 Cost.:

c.1) per asserita disparità di trattamento tra i soggetti ai quali si applica la norma denunciata, che consente l'anatocismo bancario, ed i soggetti per i quali, non trovando applicazione il testo unico bancario, vige il generale divieto di anatocismo di cui all'art. 1283 cod. civ. (r.o. n. 686 del 1999; r.o. nn. 8, 55, 165, 166 e 175 del 2000);

c.2) per ingiustificata deroga al principio dell'irretroattività delle leggi (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), così da rendere valide clausole anatocistiche stipulate solo per talune categorie di rapporti, in modo da favorire il contraente "forte", cioè le banche (r.o. n. 686 del 1999; r.o. nn. 8, 55, 165 166 e 175 del 2000);

c.3) per ingiustificata diversità di trattamento *ratione temporis* – stante l'asserita efficacia retroattiva della norma denunciata – di situazioni identiche (r.o. nn. 165 e 166 del 2000);

c.4) per ingiustificata disparità di trattamento, nella fase transitoria (cioè antecedente al regime fissato dalla delibera del CICR), tra la posizione debitoria verso la banca (con validità dell'anatocismo trimestrale) e la posizione creditoria (con invalidità di tale anatocismo) (r.o. n. 205 del 2000);

c.5) per l'irragionevole attribuzione di validità a clausole anatocistiche già riconosciute illecite dalla Corte di cassazione con le sentenze 16 marzo 1999, n. 2374 e 30 marzo 1999, n. 1096;

d) in riferimento all'art. 24 Cost., per la menomazione della tutela giurisdizionale di chi abbia agito contro una banca, fidando – a stregua del diritto vivente all'epoca – sulla nullità, per contrasto con l'art. 1283 cod. civ., delle clausole anatocistiche bancarie (r.o. n. 686 del 1999; r.o. nn. 8, 55 e 175 del 2000);

e) in riferimento agli artt. 101, 102 e 104 Cost., per la funzione intenzionalmente perseguita dal legislatore delegato di dirimere il contenzioso pendente tra banche e clienti sulle clausole anatocistiche bancarie, così da violare la riserva ai magistrati della funzione giurisdizionale e dunque l'indipendenza e l'autonomia di questi (r.o. nn. 8, 55 e 175 del 2000);

f) in riferimento a non meglio specificati "limiti costituzionali al potere di emanare leggi interpretative" (r.o. nn. 8, 55 e 175 del 2000);

g) in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost., per l'asserito favore accordato alla pericolosa pratica oligopolistica e di cartello dell'anatocismo, così da minare la stabilità dei prezzi e dell'intero sistema economico, con conseguente erosione dell'entità del risparmio (r.o. nn. 8, 55 e 175 del 2000).

[omissis]

3. – Le questioni sono in parte inammissibili ed in parte fondate.

[omissis]

3.3. – Passando al merito, giova anzitutto delineare brevemente il quadro normativo in cui si inseriscono le sollevate questioni.

Il decreto legislativo n. 342 del 1999, secondo quanto precisato nel suo preambolo, costituisce attuazione dell'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128, che delega il Governo ad emanare – nel termine previsto dal comma 1 e con le modalità di cui ai commi 2 e 3 – “disposizioni integrative e correttive” del testo unico bancario, “nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati nell'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142”.

L'art. 1, comma 5, prevede, attraverso espresso richiamo al comma 1, il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge (22 maggio 1998), prorogabile di un semestre, nel caso in cui, per effetto di direttive notificate nel corso dell'anno di delega, la disciplina risultante da direttive comprese nell'elenco di cui all'allegato A) della legge venga modificata senza che siano introdotte nuove norme di principio. Si legge, altresì, nel comma 3 dello stesso articolo, che lo schema di decreto legislativo attuativo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dev'essere trasmesso, nel termine suddetto, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché venga espresso, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, il parere della Commissione competente per materia. Decorso tale termine, il decreto è emanato anche in mancanza del parere; e, qualora esso scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, tale ultimo termine è prorogato di novanta giorni.

Quanto poi ai principi e criteri direttivi, è da rammentare che lo stesso art. 25 della legge n. 142 del 1992, richiamato dall'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998, conferiva (a sua volta) due distinte deleghe legislative, da esercitarsi in successione cronologica.

La prima – prevista dall'art. 25, comma 1 – concerneva l'attuazione della direttiva del Consiglio 89/646/CEE del 15 dicembre 1989, in conformità: a) al principio secondo cui gli enti creditizi possono prestare in Italia i servizi previsti nell'allegato direttamente o per il tramite di succursali o filiazioni alle condizioni di cui alla direttiva medesima (sempre che tali attività siano state autorizzate sulla base di requisiti oggettivi); b) al principio che gli enti suddetti possono procedere alla pubblicità relativamente ai servizi offerti, alle condizioni previste per le medesime attività dalla disciplina italiana; c) e, infine, al principio che deve essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia.

La seconda delega – prevista dall'art. 25, comma 2 – riguardava l'emanazione di un testo unico delle disposizioni attuative della direttiva e di quelle altre necessarie per l'adeguamento ad essa, coordinato con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, così da potervi apportare le modifiche necessarie a tal fine (delega, questa, esercitata con l'emanazione del testo unico bancario di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993).

L'art. 25 del decreto legislativo n. 342 del 1999 (nel quale è ricompresa la disposizione oggetto delle sollevate questioni di legittimità costituzionale) si compone di tre commi.

Con il comma 1 viene sostituita la formulazione della rubrica dell'art. 120 del testo unico bancario (da "Decorrenza delle valute" a "Decorrenza delle valute e modalità di calcolo degli interessi").

Con il comma 2 viene aggiunto allo stesso art. 120 un comma 2, che attribuisce al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) il potere di stabilire modalità e criteri relativamente alla produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria, assicurando in ogni caso alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi, sia debitori che creditori.

Infine, il comma 3 (oggetto esclusivo del dubbio di costituzionalità dei rimettenti), senza formalmente modificare il testo unico bancario, stabilisce che le clausole relative alla produzione di interessi sugli interessi maturati, contenute nei contratti stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore della suddetta delibera del CICR – emessa il 9 febbraio 2000 ed entrata in vigore il 22 aprile 2000 – sono valide ed efficaci sino a tale data, mentre, successivamente, debbono essere adeguate, a pena di inefficacia da farsi valere solo dal cliente, al disposto della menzionata delibera, secondo modalità e tempi in essa previsti.

3.3.1. – Così ricostruito il contesto normativo, va affermata l'infondatezza della censura che concerne l'asserita inosservanza, da parte del legislatore delegato, del termine previsto nell'art. 1 della legge n. 128 del 1998 per l'esercizio della delega (un anno a decorrere dal 22 maggio 1998), a fronte dell'emanazione solo in data 4 agosto 1999 del decreto legislativo n. 342 del 1999, pubblicato il 4 ottobre 1999 ed entrato in vigore dal 19 ottobre 1999.

L'esercizio della delega è stato tempestivo, tenuto conto della proroga di novanta giorni contemplata nello stesso art. 1 per il caso in cui il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari (quaranta giorni dalla data di trasmissione) venisse a scadere nei trenta giorni precedenti il 22 maggio 1999 o successivamente. Il parere, infatti, richiesto il 20 maggio 1999 con relativa trasmissione dello schema di decreto, venne restituito il 23 giugno 1999 dalla Commissione della Camera dei deputati ed il 30 giugno 1999 dalla Commissione del Senato della Repubblica. Sicché il termine per l'esercizio della delega risulta prorogato *ex lege* al 20 agosto 1999, con conseguente tempestività dell'emanazione del decreto legislativo del 4 agosto 1999, n. 342, giusta quanto disposto dall'art. 14, comma 2, della legge n. 400 del 1988, a nulla rilevando la successiva data di pubblicazione.

3.3.2. – Fondata deve ritenersi, invece, la questione concernente l'eccesso di delega prospettato da quasi tutti i rimettenti.

Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli

esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega (v., *ex plurimis* sentenze nn. 276, 163 e 126 del 2000; nn. 15 e 7 del 1999).

Ebbene, da una tale valutazione comparativa emerge chiaramente il mancato rispetto della delega.

Come già detto, invero, con l'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998 si conferì delega al Governo per l'emanazione di "disposizioni integrative e correttive" del testo unico bancario, richiamando espressamente i principi e criteri direttivi indicati nell'art. 25 della legge n. 142 del 1992, in attuazione dei quali vennero emanati dapprima il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481 (che recepiva e adattava al contesto italiano la surrichiamata direttiva 89/646/CEE) e poi il decreto legislativo n. 385 del 1993. Quest'ultimo, oltre a recepire a sua volta i contenuti del decreto legislativo n. 481 del 1992, riordinava organicamente l'assetto della materia bancaria e creditizia, con un testo unico di natura "normativa" e non già meramente "compilatoria": così da caratterizzarsi come disciplina attuativa di quella direttiva comunitaria e, allo stesso tempo, come legge di grande riforma economico-sociale (v. sentenze n. 49 del 1999 e n. 224 del 1994).

Ma, per quanto ampiamente possano interpretarsi le finalità di "integrazione e correzione" perseguite dal legislatore delegante, nonché i principi e criteri direttivi posti a base del testo unico bancario, è certamente da escludersi che la suddetta delega legittimi una disciplina retroattiva e genericamente validante, sia pure nell'esercizio del potere di armonizzazione di tale testo unico con il resto della normativa di settore.

La norma denunciata, difatti, senza distinguere fra contratti ed effetti contrattuali anteriori o posteriori alla data della propria entrata in vigore, stabilisce, con formula tipica delle norme di generale sanatoria ("sono valide ed efficaci"), una indiscriminata validità temporanea delle clausole anatocistiche bancarie contenute in contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore della prevista deliberazione del CICR, prescindendo dal tipo di vizio da cui sarebbero colpite e da ogni collegamento con il testo unico bancario che non sia meramente occasionale.

Non si tratta, evidentemente, di una norma interpretativa – che pure era stata suggerita nel corso dei lavori parlamentari (seduta del 17 giugno 1999 della sesta Commissione: pag. 35 del relativo verbale) – perché la disposizione, così come strutturata, non si riferisce e non si salda a norme precedenti intervenendo sul significato normativo di queste, dunque lasciandone intatto il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata. Al contrario, con efficacia innovativa e

(in parte anche) retroattiva, essa rende “valide ed efficaci”, sino alla data di entrata in vigore della deliberazione del CICR, tutte indistintamente le clausole anatocistiche previste nei contratti bancari già prima della legge delegata o comunque stipulate anteriormente all’entrata in vigore della suddetta deliberazione.

In altri termini, il legislatore delegato, da un lato sancisce (*pro praeterito*), per qualsiasi tipo di vizio, una generale sanatoria delle clausole anatocistiche illegittime contenute nei contratti bancari anteriori al 19 ottobre 1999, con effetti temporalmente limitati sino al 22 aprile 2000 (data di entrata in vigore della delibera del CICR); dall’altro attribuisce (*pro futuro*), sia pure nell’identico limite temporale, la stessa indiscriminata “validità ed efficacia” alle clausole poste in essere nel periodo tra il 19 ottobre 1999 ed il 21 aprile 2000.

Ma, così disponendosi, è venuta meno ogni continuità logica con la delega, rompendosi la necessaria consonanza che deve intercorrere tra quest’ultima e la norma delegata. L’indeterminatezza della fattispecie di cui al comma 3 dell’art. 25 del decreto legislativo n. 342 del 1999 non consente di ricondurre la denunciata norma nell’ambito dei principi e criteri della legge di delegazione. Questi, infatti, non possono ragionevolmente interpretarsi come abilitanti all’emanazione d’una disciplina di sanatoria (per il passato) e di validazione anticipata (per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore della legge delegata e quella della delibera del CICR) di clausole anatocistiche bancarie, del tutto avulsa da qualsiasi riferimento ai vizi ed alle cause di inefficacia da tenere per irrilevanti: quindi – stante il difetto di distinzioni e precisazioni nella legge delegata – senza una necessaria e sicura rispondenza (diretta od indiretta) ai principi e criteri informativi del testo unico bancario.

Esclusa, pertanto, la possibilità di un’interpretazione adeguatrice della legge delegata alla legge delegante, deve concludersi – indipendentemente da ogni considerazione sulla ragionevolezza intrinseca della norma denunciata, e restando assorbito ogni altro profilo delle sollevate questioni – che la norma in esame viola l’art. 76 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 25, comma 3, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2000.

* * *

Sentenza n. 29/2002 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale di Benevento, con due distinte ordinanze, ed il Tribunale di Taranto sollevano, in riferimento agli articoli 3, 24, 35, 41, 47 e 77 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394 (Interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2001, n. 24, secondo il quale “ai fini dell'applicazione dell'art. 644 del codice penale e dell'art. 1815, secondo comma, del codice civile, si intendono usurari gli interessi che superano il limite stabilito dalla legge nel momento in cui essi sono promessi o comunque convenuti, a qualunque titolo, indipendentemente dal momento del loro pagamento”.

Assumono in buona sostanza i rimettenti che la norma, solo apparentemente interpretativa ma in realtà innovativa, costituisca irragionevole sanatoria – ad esclusivo vantaggio degli istituti di credito – di comportamenti obiettivamente usurari, così da porsi in contrasto con gli indicati parametri costituzionali.

Il Tribunale di Trento censura invece l'art. 1 della legge di conversione assumendo lesiva dell'art. 3 della Costituzione la disciplina dettata dal medesimo decreto-legge nella parte in cui prevede, per i contratti in corso, che la sostituzione del tasso pattuito dalle parti con quello indicato all'art. 1, commi 2 e 3, abbia luogo solamente per le rate con scadenza successiva al 2 gennaio 2001.

Stante l'evidente connessione oggettiva, i quattro giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente decisi.

[*omissis*]

5. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 28 febbraio 2001, n. 24, sollevata dal Tribunale di Trento in riferimento all'art. 3 della Costituzione, è fondata, nei limiti di seguito precisati.

5.1. – Il rimettente censura specificamente la disposizione, contenuta nel secondo comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 394 del 2000, come modificato dalla legge di conversione, secondo cui la sostituzione del tasso convenuto dalle parti con quello, eventualmente più favorevole per il debitore, previsto dalla stessa norma “si applica alle rate che scadono successivamente al 2 gennaio 2001”.

Ritiene il giudice *a quo* che siffatto differimento della operatività della norma sia irragionevole e fonte di disparità di trattamento in danno dei mutuatari rispetto agli istituti di credito, se posto in relazione con la efficacia retroattiva della disposizione di cui al primo comma, in virtù della quale i medesimi mutuatari si vedrebbero preclusa la possibilità – che ad essi, ad avviso dello stesso rimettente, avrebbe dovuto precedentemente riconoscersi – di far

dichiarare la nullità sopravvenuta delle clausole di interessi nei casi di superamento del tasso soglia.

Le considerazioni svolte riguardo alla natura interpretativa della norma di cui all'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 394 del 2000 ed alla sua conformità al generale canone di ragionevolezza rendono a questo punto palese l'infondatezza dell'assunto, da cui muove il giudice *a quo*, secondo il quale la suddetta disposizione avrebbe ingiustificatamente avvantaggiato gli istituti di credito mediante una generalizzata sanatoria di clausole contrattuali invalide, rendendo costituzionalmente obbligata una altrettanto generalizzata applicazione del tasso di sostituzione di cui al successivo comma 2 a tutte le rate scadute successivamente all'entrata in vigore della legge n. 108 del 1996.

Ciò non esclude, tuttavia, che il differimento dell'operatività del tasso di sostituzione si riveli, sotto altro aspetto, comunque privo di ragionevolezza, così da porsi effettivamente in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Va rilevato, a tale riguardo, che nel citato comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge è stata inserita una specifica e puntuale indicazione delle ragioni dell'intervento d'urgenza del Governo sui contratti di mutuo a tasso fisso in corso. Ragioni incentrate sulla constatazione "dell'eccezionale caduta dei tassi di interesse avvenuta in Europa e in Italia nel biennio 1998-1999, avente natura strutturale".

La norma risulta, dunque, inequivocamente dettata dalla urgente necessità di ricondurre ad equità in maniera generalizzata – ed indipendentemente dall'eventuale esercizio di azioni giudiziarie – i contratti di mutuo a tasso fisso divenuti eccessivamente onerosi, a danno dei mutuatari, per effetto dell'eccezionale caduta dei tassi di interesse verificatasi nel biennio 1998-1999.

In relazione a siffatta *ratio*, se non può certo ritenersi costituzionalmente imposta una efficacia retroattiva della norma censurata, risulta invece manifestamente irragionevole la scelta di differirne, di pochissimi giorni, l'efficacia all'evidente scopo di escludere che la norma possa trovare applicazione anche riguardo alle rate in scadenza tra il 31 dicembre 2000, giorno di entrata in vigore del decreto-legge, ed il 2 gennaio 2001.

In tal modo, infatti, il legislatore, anziché eliminare, ha finito per protrarre, relativamente alle rate di mutuo in scadenza nel periodo indicato, quella situazione di eccessiva onerosità e, quindi, di sostanziale iniquità per i mutuatari dallo stesso evidenziata ed ha, conseguentemente, reso la norma, in parte qua, manifestamente illogica e contraddittoria e, quindi, lesiva del generale canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2001, n. 24, nella parte in cui dispone che la sostituzione prevista nello stesso comma si applica alle rate che scadono successivamente al 2 gennaio 2001 piuttosto che a quelle con scadenza a decorrere dal giorno stesso dell'entrata in vigore del decreto-legge.

Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 dello stesso articolo, limitatamente alle parole "per le rate con scadenza a decorrere dal 3 gennaio 2001".

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394 (Interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2001, n. 24, nella parte in cui dispone che la sostituzione prevista nello stesso comma si applica alle rate che scadono successivamente al 2 gennaio 2001 anziché a quelle che scadono dal giorno stesso dell'entrata in vigore del decreto-legge;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2001, n. 24, limitatamente alle parole "per le rate con scadenza a decorrere dal 3 gennaio 2001";

3) – 4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 febbraio 2002.

* * *

Sentenza n. 301/2003 (Pres. Chieppa; Red. A. Marini) ¹

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con nove ordinanze depositate, in altrettanti giudizi, l'8 febbraio 2003, ha sollevato, in riferimento

⁽¹⁾ In questa pronuncia la Corte ha altresì dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni aventi ad oggetto l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001. Secondo la Corte «La norma, al di là delle sue espressioni letterali, va interpretata – in ossequio al canone di ragionevolezza – nel senso che le fondazioni non possono svolgere la loro attività a vantaggio diretto dei componenti degli organi delle fondazioni, né di coloro che li hanno nominati, a garanzia dell'imparzialità e della correttezza dell'azione delle fondazioni stesse». Ugualmente, le questioni dell'art. 11, comma 7, della legge n. 448 del 2001 sono state dichiarate non fondate alla luce di una diversa interpretazione, conforme a Costituzione e incentrata sulla *ratio* perseguita dal legislatore. La Corte ha osservato che le censure investivano la norma impugnata per la estrema ed irragionevole latitudine del regime di incompatibilità che essa fisserebbe tra le funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione o controllo presso le fondazioni e le analoghe funzioni svolte non solo presso la società bancaria conferitaria, ma anche, genericamente, presso altre società operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo. Al riguardo la Corte ha affermato che «non può dubitarsi che lo scopo esclusivo della norma sia

agli artt. 2, 3, 18, 22, 41, 70, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione e sotto i profili analiticamente esposti in narrativa, diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), e dell'art. 7, comma 1, lettera *aa*), punto 2, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti).

Le norme impugnate modificano, in più punti, la disciplina delle fondazioni di origine bancaria (comunemente, anche se impropriamente, denominate fondazioni bancarie) dettata dal decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), in particolare quanto alla individuazione dei «settori ammessi», alla nuova nozione di «settori rilevanti», alla composizione dell'organo di indirizzo, al regime delle incompatibilità, alla disciplina della ipotesi di controllo congiunto di società bancaria o capogruppo bancario da parte di più fondazioni, alla decadenza degli attuali organi gestori delle fondazioni e, fino alla ricostituzione dei nuovi organi, alla limitazione dell'attività delle fondazioni alla ordinaria amministrazione.

Il medesimo Tribunale amministrativo, con altra ordinanza, depositata sempre l'8 febbraio 2003, ha inoltre riproposto – a seguito di una nuova positiva valutazione della rilevanza – in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41 e 76 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera *g*), e 10, comma 3, lettera *e*), del decreto legislativo n. 153 del 1999, che attribuiscono all'Autorità di vigilanza sulle cosiddette fondazioni bancarie il potere di emanare «atti di indirizzo di carattere generale», aventi efficacia precettiva.

2. – I giudizi, avendo ad oggetto questioni identiche o analoghe o, comunque, attinenti alla stessa materia, vanno riuniti per essere unitariamente decisi.
[omissis]

4. – Va premesso che questa Corte (con sentenza, in pari data, n. 300) si è

quello di recidere i legami tra la banca conferitaria e le fondazioni. Ed è evidente che una finalità siffatta sarebbe vanificata ove l'incompatibilità fosse limitata alla sola società bancaria conferitaria senza ricomprendere quelle società, operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo, in rapporto di partecipazione azionaria o di controllo con la banca conferitaria. S'intende, allora, come il riferimento alle «altre società operanti nel settore bancario, finanziario e assicurativo» debba essere inteso nel senso, restrittivo, di società in (necessario) rapporto di partecipazione azionaria o di controllo con la banca conferitaria».

Con sentenza n. 300 del 2003 (Pres. Chieppa; Red. Zagrebelsky) la Corte ha poi dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione. In detta pronuncia la Corte ha escluso la fondatezza delle censure basandosi sul presupposto che le fondazioni di origine bancaria fossero soggetti caratterizzati dall'appartenenza all'organizzazione del credito e del risparmio. La Corte ha escluso tale presupposto tenuto conto degli sviluppi della legislazione in materia a partire dal 1990 e ha, quindi, ricostruito il relativo quadro normativo.

già pronunciata, ripercorsa l'origine delle fondazioni di origine bancaria, sulla loro natura giuridica di soggetti privati appartenenti all'ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lettera *l*), della Costituzione).

[*omissis*]

Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata, accordando all'Autorità di vigilanza, il potere di modificare, con regolamento, la legge in qualsiasi direzione, per di più senza indicazione di criteri, compatibili con la natura privata delle fondazioni e con la loro autonomia statutaria, idonei a circoscriverne la discrezionalità, viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente.

[*omissis*]

8. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge n. 448 del 2001, che sostituisce l'art. 4, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 153 del 1999, è fondata.

Va premesso che secondo il rimettente la norma precitata risulterebbe lesiva degli artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma, Cost., per la non consentita compressione dell'autonomia statutaria e gestionale delle fondazioni, nella parte in cui, al primo periodo, prevede, per le fondazioni cosiddette istituzionali, una prevalente rappresentanza, nell'ambito dell'organo di indirizzo, degli enti diversi dallo Stato di cui all'art. 114 Cost., «pubblicizzando», in tal modo, l'attività delle fondazioni e, quindi, influenzandone in maniera decisiva l'operatività.

Ora, prescindendo da una disamina dei singoli parametri evocati, può affermarsi come, nonostante la varia tipologia delle fondazioni di origine bancaria, sia storicamente indiscutibile un loro collegamento con le realtà locali, quale riflesso del radicamento territoriale degli enti bancari e delle casse di risparmio da cui traggono origine.

Sicché, può dirsi che una significativa presenza nell'organo di indirizzo di soggetti espressi dagli enti territoriali, secondo le determinazioni dei diversi statuti, risponda di per sé ad una scelta non irragionevole del legislatore non censurabile sul piano della legittimità costituzionale.

A diversa ed opposta conclusione si deve, invece, pervenire quando, come dispone la norma impugnata, la prevalenza della composizione dell'organo di indirizzo è riservata ai soli enti territoriali.

A tal proposito, infatti, la censura di irragionevolezza della norma risulta fondata, in quanto non può non apparire contraddittorio limitare la ipotizzata presenza degli enti rappresentativi delle diverse realtà locali agli enti territoriali senza ricomprendervi quelle diverse realtà locali, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive, per tradizione storica, connessa anche all'origine delle singole fondazioni, di interessi meritevoli di essere «rappresentati» nell'organo di indirizzo.

Una precisazione è, a questo punto, necessaria e riguarda l'uso, all'evidenza atecnico, del termine «rappresentanza», adoperato dal legislatore (anche nel

decreto legislativo n. 153 del 1999) per indicare il rapporto che intercorre tra gli enti, riguardati dalla norma, ed i soggetti dagli stessi designati quali componenti dell'organo di indirizzo.

Quel che si radica in capo a tali enti, è, infatti, un potere di designazione dei componenti dell'organo di indirizzo, potere che si esaurisce con il suo esercizio e che non comporta alcun vincolo di mandato a carico dei soggetti nominati, i quali agiscono, e devono agire, in assoluta e totale indipendenza dall'ente che li ha nominati.

Con la conseguenza che, anche sotto tale aspetto, viene superato il rischio, paventato dal rimettente, di trasformare le fondazioni in enti collaterali e serventi, o strumentali, di quelli territoriali.

Conclusivamente, la norma impugnata va dichiarata incostituzionale nella parte in cui prevede nell'ambito dell'organo di indirizzo una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'art. 114 Cost., anziché di enti, pubblici o privati, comunque espressivi delle realtà locali.

Con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

[*omissis*]

13. – L'ultima questione di legittimità costituzionale, sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2003, è quella riguardante gli artt. 4, comma 1, lettera g), e 10, comma 3, lettera e), del decreto legislativo n. 153 del 1999, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41 e 76 della Costituzione.

[*omissis*]

In contrario, può rilevarsi come del tutto correttamente il rimettente abbia impugnato l'art. 4, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 153 del 1999, che permane in vigore con la modifica apportata dal comma 6 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001, senza, peraltro, che la modifica stessa incida, in alcun modo, sulla questione di costituzionalità.

Risulta, infatti, inequivocamente, dall'ordinanza di rimessione che la censura del rimettente investe esclusivamente la legittimità del potere di indirizzo riconosciuto dalla norma impugnata all'Autorità di vigilanza ed è evidente l'assoluta irrilevanza a tale riguardo della modifica apportata alla norma impugnata dalla legge n. 448 del 2001.

Nel merito la questione è fondata.

In proposito, occorre muovere dall'assunto che l'art. 2 della legge delega 23 dicembre 1998, n. 461 (Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria), assegna la materia delle cause di incompatibilità e dei requisiti di onorabilità degli organi delle fondazioni alla disciplina statutaria con l'unica eccezione contemplata alla lettera b).

L'art. 4, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 153 del 1999, nell'elencare i principi ai quali gli statuti devono conformarsi nel definire l'assetto organizzativo delle fondazioni, pur riproducendo sostanzialmente,

quanto ai requisiti di onorabilità e alle ipotesi di incompatibilità, la dizione contenuta nella legge delega, aggiunge l'inciso «nel rispetto degli indirizzi generali fissati ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera e)» violando, in tal modo, l'art. 2 della legge delega e, quindi, l'art. 76 della Costituzione.

In proposito, è sufficiente considerare che il potere di indirizzo è essenzialmente diverso da quello di controllo di cui è titolare l'Autorità di vigilanza, essendo il primo un potere conformativo dell'attività delle fondazioni, il secondo un potere di verifica della corrispondenza di tale attività a determinati parametri preventivamente fissati.

S'intende, allora, come una interpretazione per quanto estensiva della delega non possa arrivare a ricomprendere nei compiti di controllo riservati alla Autorità amministrativa e diretti, ai sensi dell'art. 2, lettera i), della legge delega, a verificare il «rispetto della legge e dello statuto, la sana e prudente gestione, la redditività del patrimonio e l'effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti», quei, diversi e ulteriori, poteri di indirizzo cui fanno riferimento le norme impugnate e che, ripetesì, non trovano alcuna base giustificativa nella legge di delega.

Del resto, come osservato dal rimettente, lo stesso legislatore del 2001, attribuendo all'Autorità di vigilanza il potere di emanare disposizioni attuative delle norme introdotte dall'art. 11 della legge 448 del 2001, ha, sia pure indirettamente, escluso la esistenza di un generale potere di indirizzo della medesima Autorità.

Le due norme impugnate vanno, pertanto, dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 76 Cost. restando assorbito in tale pronuncia ogni altro profilo di censura sollevato dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale:

– dell'art. 11, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), limitatamente alle parole «i settori indicati possono essere modificati con regolamento dell'Autorità di vigilanza da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400»;

– dell'art. 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui prevede nella composizione dell'organo di indirizzo «una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'articolo 114 della Costituzione, idonea a rifletterne le competenze nei settori ammessi in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione», anziché «una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali»;

– degli artt. 4, comma 1, lettera g), limitatamente alle parole «nel rispetto

degli indirizzi generali fissati ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera e)» e 10, comma 3, lettera e), limitatamente alle parole «atti di indirizzo di carattere generale», del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461);

2) – 3) [omissis]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2003.

* * *

Sentenza n. 78/2012 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Ostuni, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli articoli 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, nonché ai limiti interni individuati da questa Corte in ordine all'ammissibilità di una legge d'interpretazione, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (comma aggiunto dalla legge di conversione), che così dispone: «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'articolo 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione d'importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe i menzionati parametri costituzionali, in primo luogo, per contrasto col principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto: 1) mancherebbe una norma specifica da interpretare, quale condizione dell'esercizio del potere di legislazione a fini interpretativi, cioè una norma che disciplini di per sé la decorrenza della prescrizione con riguardo al singolo contratto bancario regolato in conto corrente, essendo la lacuna colmata dagli interpreti con l'applicazione di una norma generale, qual è l'art. 2935 cod. civ., nonché di principi desumibili dalla disciplina delle singole operazioni bancarie e di principi in tema di estinzione del rapporto obbligatorio e di *condictio indebiti*; 2) la soluzione interpretativa prescelta dal legislatore non potrebbe essere inclusa tra quelle legittimamente desumibili dalla disciplina complessiva dell'istituto, perché, come posto in luce dalla Corte di cassazione a sezioni unite nella sentenza n. 24418 del 2 dicembre

2010, in armonia con i principi generali in materia di adempimento, di ripetizione d'indebito e con quelli relativi alla causa del contratto di conto corrente bancario, la decorrenza della prescrizione dovrebbe essere individuata: a) nella chiusura del rapporto, quando non siano effettuati versamenti in pendenza del rapporto stesso, oppure allorché il versamento (effettuato in pendenza del rapporto), abbia funzione meramente ripristinatoria dell'affidamento; b) nel versamento, in ipotesi di conto passivo senza affidamento o di superamento del limite affidato.

Inoltre, la norma in questione si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, e, quindi, ancora con l'art. 3 Cost., perché: 1) essa, con una previsione ad hoc, introdurrebbe una disciplina che, menomando i poteri di reazione processuale dei clienti del sistema bancario, assicurerebbe un ingiustificato privilegio per le banche, determinando un'inammissibile disparità di trattamento tra due categorie di soggetti; 2) introdurrebbe un termine per il decorso della prescrizione diverso, non soltanto dall'unico coerente (chiusura del conto) con la causa dei contratti bancari regolati in conto corrente (in particolare, del contratto di apertura di credito), ma anche dallo statuto normativo dei singoli tipi contrattuali, recanti profili di affinità con il rapporto de quo (mandato, deposito, per i quali la prescrizione dei diritti dai medesimi derivanti decorrerebbe dalla cessazione dei contratti stessi), così creando un'inammissibile disparità di trattamento tra tipologie contrattuali assimilabili sotto il profilo funzionale; 3) la censurata paralisi dei poteri sostanziali e processuali volti a tutelare gli utenti del sistema bancario sarebbe destinata ad operare soltanto per le somme già versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato d.l., con ingiustificata compressione del diritto a ripetere l'indebito per chi abbia posto in essere pagamenti fino alla suddetta soglia temporale.

[*omissis*]

Infine, la norma di cui si tratta violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., attraverso la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come diritto ad un giusto processo, in quanto il legislatore nazionale, in presenza di un notevole contenzioso e di un orientamento della Corte di cassazione sfavorevole alle banche, avrebbe interferito nell'amministrazione della giustizia, assegnando alla norma interpretata un significato vantaggioso per una parte del processo, in assenza di «motivi imperativi di interesse generale», come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

[*omissis*]

1. – La questione è fondata.

L'art. 2935 cod. civ. stabilisce che «La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere». Si tratta di una norma di carattere generale, dalla quale si evince che presupposto della prescrizione è il mancato esercizio del diritto da parte del suo titolare. La formula elastica usata

dal legislatore si spiega con l'esigenza di adattarla alle concrete modalità dei molteplici rapporti dai quali i diritti soggetti a prescrizione nascono.

Il principio posto dal citato articolo, peraltro, vale quando manchi una specifica statuizione legislativa sulla decorrenza della prescrizione. Infatti, sia nel codice civile sia in altri codici e nella legislazione speciale, sono numerosi i casi in cui la legge collega il *dies a quo* della prescrizione a circostanze o eventi determinati. In alcuni di questi casi l'indicazione espressa della decorrenza costituisce una specificazione del principio enunciato dall'art. 2935 cod. civ.; in altri, la determinazione della decorrenza stabilita dalla legge costituisce una deroga al principio generale che la prescrizione inizia il suo corso dal momento in cui sussiste la possibilità legale di far valere il diritto (non rilevano, invece, gli impedimenti di mero fatto).

In questo quadro, prima dell'intervento legislativo concretato dalla norma qui censurata, con riferimento alla prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebitito nascente da operazioni bancarie regolate in conto corrente, nella giurisprudenza di merito si era formato un orientamento, peraltro minoritario, secondo cui la prescrizione del menzionato diritto decorreva dall'annotazione dell'addebito in conto, in quanto, benché il contratto di conto corrente bancario fosse considerato come rapporto unitario, la sua natura di contratto di durata e la rilevanza dei singoli atti di esecuzione giustificavano quella conclusione.

In particolare, gli atti di addebito e di accredito, fin dalla loro annotazione, producevano l'effetto di modificare il saldo, attraverso la variazione quantitativa, e di determinare in tal modo la somma esigibile dal correntista ai sensi dell'art. 1852 cod. civ.

A tale indirizzo si contrapponeva, sempre nella giurisprudenza di merito, un orientamento di gran lunga maggioritario secondo cui la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebitito doveva decorrere dalla chiusura definitiva del rapporto, considerata la natura unitaria del contratto di conto corrente bancario, il quale darebbe luogo ad un unico rapporto giuridico, ancorché articolato in una pluralità di atti esecutivi: la serie successiva di versamenti e prelievi, accreditamenti e addebiti, comporterebbe soltanto variazioni quantitative del titolo originario costituito tra banca e cliente; soltanto con la chiusura del conto si stabilirebbero in via definitiva i crediti e i debiti delle parti e le somme trattenute indebitamente dall'istituto di credito potrebbero essere oggetto di ripetizione.

Nella giurisprudenza di legittimità, prima della sentenza n. 24418 del 2 dicembre 2010, resa dalla Corte di cassazione a sezioni unite, non risulta che si fossero palesati contasti sul tema in esame. Infatti, essa aveva affermato, in linea con l'orientamento maggioritario emerso in sede di merito, che il termine di prescrizione decennale per il reclamo delle somme trattenute dalla banca indebitamente a titolo di interessi su un'apertura di credito in conto corrente decorre dalla chiusura definitiva del rapporto, trattandosi di un contratto unitario che dà luogo ad un unico rapporto giuridico, anche se articolato in una

pluralità di atti esecutivi, sicché soltanto con la chiusura del conto si stabiliscono definitivamente i crediti e i debiti delle parti tra loro (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 14 maggio 2005, n. 10127 e sezione prima civile, sentenza 9 aprile 1984, n. 2262).

Con la citata sentenza n. 24418 del 2010 (affidata alle sezioni unite per la particolare importanza delle questioni sollevate: art. 374, secondo comma, cod. proc. civ.) la Corte di cassazione, con riguardo alla fattispecie al suo esame (contratto di apertura di credito bancario in conto corrente), ha tenuto ferma la conclusione alla quale la precedente giurisprudenza di legittimità era pervenuta ed ha affermato, quindi, il seguente principio di diritto: «Se, dopo la conclusione di un contratto di apertura di credito bancario regolato in conto corrente, il correntista agisce per far dichiarare la nullità della clausola che prevede la corresponsione di interessi anatocistici e per la ripetizione di quanto pagato indebitamente a questo titolo, il termine di prescrizione decennale cui tale azione di ripetizione è soggetta decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza del rapporto abbiano avuto solo funzione ripristinatoria della provvista, dalla data in cui è stato estinto il saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati».

Rispetto alle pronunzie precedenti, la sentenza n. 24418 del 2010 ha aggiunto che, quando nell'ambito del rapporto in questione è stato eseguito un atto giuridico definibile come pagamento (consistente nell'esecuzione di una prestazione da parte di un soggetto, con conseguente spostamento patrimoniale a favore di altro soggetto), e il *solvens* ne contesti la legittimità assumendo la carenza di una idonea causa giustificativa e perciò agendo per la ripetizione dell'indebito, la prescrizione decorre dalla data in cui il pagamento indebito è stato eseguito. Ma ciò soltanto qualora si sia in presenza di un atto con efficacia solutoria, cioè per l'appunto di un pagamento, vale a dire di un versamento eseguito su un conto passivo ("scoperto"), cui non accede alcuna apertura di credito a favore del correntista, oppure di un versamento destinato a coprire un passivo eccedente i limiti dell'accreditamento (cosiddetto extra fido).

In particolare, con riferimento alla fattispecie (relativa ad azione di ripetizione d'indebito proposta dal cliente di una banca, il quale lamentava la nullità della clausola di capitalizzazione trimestrale degli interessi), la Corte di legittimità non ha condiviso la tesi dell'istituto di credito ricorrente, che avrebbe voluto individuare il *dies a quo* del decorso della prescrizione nella data di annotazione in conto di ogni singola posta di interessi illegittimamente addebitati al correntista. Infatti, «L'annotazione in conto di una siffatta posta comporta un incremento del debito del correntista, o una riduzione del credito di cui egli ancora dispone, ma in nessun modo si risolve in un pagamento, nei termini sopra indicati: perché non vi corrisponde alcuna attività solutoria del correntista medesimo in favore della banca. Sin dal momento dell'annotazione, avvedutosi dell'illegittimità dell'addebito in conto, il correntista potrà naturalmente agire per far dichiarare la nullità del titolo su cui quell'addebito si basa

e, di conseguenza, per ottenere una rettifica in suo favore delle risultanze del conto stesso. E potrà farlo, se al conto accede un'apertura di credito bancario, allo scopo di recuperare una maggiore disponibilità di credito entro i limiti del fido concessogli. Ma non può agire per la ripetizione di un pagamento che, in quanto tale, da parte sua non ha ancora avuto luogo».

Come si vede, dunque, a parte la correzione relativa ai versamenti con carattere solutorio, la citata sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite conferma l'orientamento della precedente giurisprudenza di legittimità, a sua volta in sintonia con l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito.

12. – In questo contesto è intervenuto l'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011.

La norma si compone di due periodi: come già si è accennato, il primo dispone che «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa».

La disposizione si autoqualifica di interpretazione e, dunque, spiega efficacia retroattiva come, del resto, si evince anche dal suo tenore letterale che rende la stessa applicabile alle situazioni giuridiche nascenti dal rapporto contrattuale di conto corrente e non ancora esaurite alla data della sua entrata in vigore.

Orbene, questa Corte ha già affermato che il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006). Pertanto, il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla

salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del *Considerato in diritto*).

Ciò posto, si deve osservare che la norma censurata, con la sua efficacia retroattiva, lede in primo luogo il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.).

Invero, essa è intervenuta sull'art. 2935 cod. civ. in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, perché, in materia di decorrenza del termine di prescrizione relativo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, a parte un indirizzo del tutto minoritario della giurisprudenza di merito, si era ormai formato un orientamento maggioritario in detta giurisprudenza, che aveva trovato riscontro in sede di legittimità ed aveva condotto ad individuare nella chiusura del rapporto contrattuale o nel pagamento solutorio il *dies a quo* per il decorso del suddetto termine.

Inoltre, la soluzione fatta propria dal legislatore con la norma denunziata non può sotto alcun profilo essere considerata una possibile variante di senso del testo originario della norma oggetto d'interpretazione.

Come sopra si è notato, quest'ultima pone una regola di carattere generale, che fa decorrere la prescrizione dal giorno in cui il diritto (già sorto) può essere fatto legalmente valere, in coerenza con la *ratio* dell'istituto che postula l'inerzia del titolare del diritto stesso, nonché con la finalità di demandare al giudice l'accertamento sul punto, in relazione alle concrete modalità della fattispecie. La norma censurata, invece, interviene, con riguardo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, individuando, con effetto retroattivo, il *dies a quo* per il decorso della prescrizione nella data di annotazione in conto dei diritti nascenti dall'annotazione stessa.

In proposito, si deve osservare che non è esatto (come pure è stato sostenuto) che con tale espressione si dovrebbero intendere soltanto i diritti di contestazione, sul piano cartolare, e dunque di rettifica o di eliminazione delle annotazioni conseguenti ad atti o negozi accertati come nulli, ovvero basati su errori di calcolo. Se così fosse, la norma sarebbe inutile, perché il correntista può sempre agire per far dichiarare la nullità – con azione imprescrittibile (art. 1422 cod. civ.) – del titolo su cui l'annotazione illegittima si basa e, di conseguenza, per ottenere la rettifica in suo favore delle risultanze del conto. Ma non sono imprescrittibili le azioni di ripetizione (art. 1422 citato), soggette a prescrizione decennale.

Orbene, come sopra si è notato l'ampia formulazione della norma censurata

impone di affermare che, nel novero dei «diritti nascenti dall'annotazione», devono ritenersi inclusi anche i diritti di ripetere somme non dovute (quali sono quelli derivanti, ad esempio, da interessi anatocistici o comunque non spettanti, da commissioni di massimo scoperto e così via, tenuto conto del fatto che il rapporto di conto corrente di cui si discute, come risulta dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Brindisi, si è svolto in data precedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, recante modifiche al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia). Ma la ripetizione dell'indebito oggettivo postula un pagamento (art. 2033 cod. civ.) che, avuto riguardo alle modalità di funzionamento del rapporto di conto corrente, spesso si rende configurabile soltanto all'atto della chiusura del conto (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza n. 24418 del 2010, citata).

Ne deriva che ancorare con norma retroattiva la decorrenza del termine di prescrizione all'annotazione in conto significa individuarla in un momento diverso da quello in cui il diritto può essere fatto valere, secondo la previsione dell'art. 2935 cod. civ.

Pertanto, la norma censurata, lungi dall'esprimere una soluzione ermeneutica rientrante tra i significati ascrivibili al citato art. 2935 cod. civ., ad esso nettamente deroga, innovando rispetto al testo previgente, peraltro senza alcuna ragionevole giustificazione.

Anzi, l'efficacia retroattiva della deroga rende asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente perché, retrodatando il decorso del termine di prescrizione, finisce per ridurre irragionevolmente l'arco temporale disponibile per l'esercizio dei diritti nascenti dal rapporto stesso, in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunciata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate.

Sussiste, dunque, la violazione dell'art. 3 Cost., perché la norma censurata, facendo retroagire la disciplina in esso prevista, non rispetta i principi generali di eguaglianza e ragionevolezza (sentenza n. 209 del 2010).

13. – L'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010 (primo periodo), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, è costituzionalmente illegittimo anche per altro profilo.

È noto che, a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione – integrino, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sentenza n. 80 del 2011).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (*ex plurimis*: Corte europea, sentenza sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sezione seconda, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sezione quinta, 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia; sezione seconda, 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia).

Pertanto, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi d'interesse generale»», che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della Cedu ai singoli ordinamenti statali (sentenza n. 15 del 2012).

Nel caso in esame, come si evince dalle considerazioni dianzi svolte, non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo. Ne segue che risulta violato anche il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 (comma introdotto dalla legge di conversione). La declaratoria di illegittimità comprende anche il secondo periodo della norma («In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»), trattandosi di disposizione strettamente connessa al primo periodo, del quale, dunque, segue la sorte.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

* * *

Sentenza n. 143/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Morelli)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza emessa nel corso del giudizio di cui si è più ampiamente detto nel Ritenuto in fatto – nel quale ciò che viene sostanzialmente in discussione è l’obbligo di un consorzio di garanzia collettiva (cosiddetto “confidi”) valdostano di restituire alla Regione autonoma i contributi ottenuti per il fondo rischi per l’accesso al credito agevolato delle piccole e medie imprese (PMI) aventi sede nella Regione (restituzione richiesta) a causa e in conseguenza della intervenuta fusione di esso consorzio con altro soggetto operante fuori del territorio regionale – l’adito Consiglio di Stato, sezione quinta, premessane la rilevanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

– del comma 10-*bis* dell’art. 3 della legge della Regione Valle d’Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l’anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come aggiunto dall’art. 25, comma 1, della legge della Regione Valle d’Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», il quale dispone che «[a]l fine di garantire l’effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione ai Consorzi garanzia fidi della Valle d’Aosta, ai sensi dell’articolo 2, commi 7 e 8, della [legge della Regione Valle d’Aosta 23 gennaio 2009, n. 1, recante «Misure regionali straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese»], al sostegno dell’accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale, i fondi rischi presso di essi costituiti sono restituiti alla Regione, oltre che nei casi [di liquidazione] di cui al comma 10, anche nei casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale, nei limiti e secondo le modalità di cui al comma 10-*ter*; in ogni caso, a decorrere dalla data di deliberazione della fusione, i predetti fondi rischi non possono essere utilizzati per la concessione di nuove garanzie»;

– del comma 10-*ter* dello stesso art. 3 della medesima legge reg. Valle d’Aosta n. 2 del 2010, come aggiunto dall’art. 25, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2015, il quale sancisce che «[a] partire dall’esercizio finanziario 2015 e, successivamente, al termine di ciascun esercizio finanziario, le somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate per le finalità di cui all’articolo 2, commi 7 e 8,

della l.r. n. 1/2009, come certificate dal collegio sindacale, comprensive degli interessi maturati o di qualsivoglia altra utilità o ricavo connessi, devono essere restituite alla Regione entro tre mesi dalla chiusura del relativo esercizio, per essere da essa destinate al sostegno delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»;

– del comma 3 dell’art. 25 della legge reg. Valle d’Aosta n. 19 del 2015, il quale stabilisce che «[l]e disposizioni di cui all’articolo 3, commi 10-*bis* e 10-*ter* della L.R. n. 2/2010, come introdotti dai commi 1 e 2 del presente articolo, si applicano alle operazioni di fusione deliberate a far data 1° gennaio 2015».

Secondo il giudice rimettente la riferita normativa violerebbe:

– l’art. 3, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui – equiparando ingiustificatamente, ai fini della restituzione del fondo rischi alimentato da contributi regionali, le due situazioni della liquidazione del consorzio di garanzia collettiva e della sua fusione con altri soggetti operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale (della Valle d’Aosta) – determinerebbe un’irragionevole esclusione dall’erogazione di detti contributi in favore dei consorzi che danno vita ad un siffatto procedimento di fusione (come quello da cui ha avuto origine l’AscomFidi Nord-Ovest, appellante nel giudizio *a quo*), che – diversamente dall’ipotesi di scioglimento e liquidazione dei precedenti consorzi – conservano le rispettive sfere operative preesistenti (malgrado l’unificazione soggettiva patrimoniale ed economica scaturente dalla realizzata fusione);

– l’art. 41 Cost., poiché, per effetto dell’evidenziato obbligo di restituzione dei contributi regionali a causa della mera attivazione del descritto procedimento di fusione, si configurerebbe una violazione della libertà di impresa, discendente dal previsto «automatismo irragionevole [...] tra la fusione del consorzio confidi valdostano con soggetti aventi sede ed operanti al di fuori del territorio della Valle d’Aosta ed il supposto venir meno delle finalità dell’adesione regionale al consorzio», quali enunciate dall’art. 1 della legge della Regione Valle d’Aosta 1° agosto 2011, n. 21, recante «Disposizioni in materia di contributi a sostegno delle imprese e dei liberi professionisti aderenti agli enti di garanzia collettiva dei Fidi – Confidi della Regione autonoma Valle d’Aosta/ Vallée d’Aoste. Abrogazione della legge regionale 27 novembre 1990, n. 75»;

– gli artt. 24 e 113 Cost., per l’intervenuta retroattiva “legificazione” – con legge-provvedimento, quale la citata legge regionale n. 19 del 2015 – di atti amministrativi (ordinanti la restituzione di contributi regionali) già impugnati in sede giurisdizionale;

– l’art. 117, primo comma, Cost., 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, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, poiché, per effetto della efficacia retroattiva delle disposizioni di cui all’art. 3, commi 10-*bis* e 10-*ter*, della legge reg. Valle d’Aosta n. 2 del 2010, i confidi destinatari di già impugnati provvedimenti, intimanti la restituzione di

contributi regionali, si vedrebbero privati del diritto ad avere, al riguardo, un processo equo, come prescritto dal citato art. 6 CEDU.

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione che residua – relativa al comma 10-*bis* dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010 – è fondata per contrasto con l'art. 3 Cost., restando assorbita ogni residua censura.

3.1. – L'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, definisce i confidi come «[...] i consorzi con attività esterna [...], le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi», per tale intendendosi «l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario».

In pratica, l'attività dei confidi (finalizzata ad agevolare l'erogazione del credito alle PMI) consiste nel tenere il creditore, totalmente o parzialmente, indenne dalle perdite che possono derivare dall'insolvenza del socio o consorziato suo debitore (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 6 agosto 2014, n. 17731), al qual fine è predisposto un "fondo rischi", alimentato, di regola, dai versamenti dei singoli associati.

3.2. – La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – da ultimo con le già citate leggi regionali n. 1 del 2009, n. 2 del 2010 e n. 21 del 2011 – ha istituito e prorogato varie forme di partecipazione, contribuzione e sostegno ai fondi rischi dei confidi cui aderiscono professionisti e imprese operanti nel territorio di essa Regione.

Con la disposizione *sub* comma 10 dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010, la stessa Regione ha, peraltro, poi stabilito che «[i]n caso di liquidazione dei Consorzi Garanzia Fidi della Valle d'Aosta, i fondi rischi presso di essa costituiti [...] devono essere devoluti integralmente alla Regione».

3.3. – Con il comma 10-*bis* – introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015 nel *corpus* dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010 – la restituzione alla Regione autonoma dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani è stata estesa anche ai «casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale».

Tale estensione – che forma appunto oggetto della articolata denuncia di illegittimità costituzionale formulata dal rimettente – effettivamente contrasta con il principio di ragionevolezza.

3.4. – La disposizione in esame si propone il fine – espressamente enunciato nel suo incipit – di «garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione [...] al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese

operanti nel territorio regionale»: fine cui appunto risponde l'obbligo di restituire alla Regione i contributi da questa erogati, imposto ai confidi valdostani che diano luogo ad operazioni di fusione con confidi operanti o aventi sede fuori del territorio regionale. Ciò sul presupposto, dunque, che siffatte «fusion[i]» automaticamente comportino, al pari della «liquidazione» (di cui al comma 10 dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010), il medesimo effetto di sottrazione dei contributi in questione al sostegno delle PMI operanti in Valle d'Aosta.

L'equiparazione, operata a questi fini, tra fusione (di confidi valdostani) con confidi extraregionali e liquidazione di confidi valdostani è però giuridicamente erronea e, di conseguenza, priva di ragionevolezza la disciplina che la presuppone.

La “fusione” è vicenda, infatti, di carattere evolutivo-modificativo ben diversa e anzi antitetica alla vicenda liquidatoria (per effetto di scioglimento) che prelude all'estinzione, per la quale è giustificata la restituzione dei contributi.

L'art. 2504-*bis* del codice civile – nel testo modificato dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366) – sotto la rubrica «Effetti della fusione», prevede ora, infatti, che la società che risulta dalla fusione (nel caso di “fusione per unione”) ovvero quella incorporante (nel caso di “fusione per incorporazione”) «assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti [...] anteriori alla fusione».

Il che comporta, per diritto vivente, che il soggetto coinvolto in operazione di fusione non si estingue e conserva invece la propria identità, sia pur con diverso assetto organizzativo (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 12 febbraio 2019, n. 4042; sezione lavoro, sentenza 15 febbraio 2013, n. 3820; sezioni unite civili, sentenza 17 settembre 2010, n. 19698 e ordinanza 8 febbraio 2006, n. 2637).

Con più specifico riguardo ai consorzi di garanzia collettiva dispone, del resto, su questa linea, l'art. 13, commi 39 e 42, del d.l. n. 269 del 2003, che tali consorzi possono «fondersi con altri confidi comunque costituiti» (comma 39) e che tale operazione non comporta «in alcun caso per i contributi e i fondi di origine pubblica una violazione dei vincoli di destinazione eventualmente sussistenti» (comma 42).

Posto dunque che – come esattamente sostenuto dal consorzio valdostano costituito in questo giudizio – l'intervenuta sua fusione con altro confidi avente sede fuori dalla Valle d'Aosta non ne esclude necessariamente la continuità operativa nell'area regionale, in vista della quale ha ottenuto (prima della fusione) il contributo regionale al fondo rischi, restano di conseguenza ingiustificati e privi di ragionevolezza la restituzione di tale contributo e il parallelo divieto della sua utilizzabilità «per la concessione di nuove garanzie», imposti

dalla normativa denunciata come effetto, automatico ed immediato, dell'operazione di fusione.

Il che non esclude che la Regione abbia poi, comunque, diritto di chiedere in restituzione il contributo erogato al fondo rischi di confidi valdostano che acceda a operazioni di fusione con confidi esterno, nel caso in cui, al termine dell'anno finanziario, ne risulti la mancata utilizzazione per le finalità di sostegno alle PMI locali, attraverso le certificazioni del collegio sindacale, come prescritto dall'art. 3, comma 10-*ter*, della legge regionale n. 2 del 2010.

3.5. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-*bis*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-*bis*, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali»;

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

* * *

Sentenza n. 75/2021 (Pres. Coraggio; Red. Prosperetti)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (r.o. n. 95 del 2020) la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 14, primo comma, lettera *a*), 17, primo comma, lettera *e*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie), nella parte in cui prevede che «gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005».

La norma censurata prevede che «[a]l fine di agevolare la ripresa delle

aziende agricole siciliane singole e/o associate, colpite dalla grave crisi di mercato nel corso del 2004 e del 2005, gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, nonché per le aziende agrumicole, ortofrutticole e terricole, quelle in scadenza al 31 maggio 2006, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. Alle suddette operazioni di proroga si applica, a totale carico del beneficiario, il tasso di riferimento vigente al momento della scadenza della passività».

La Corte rimettente ritiene che la Regione, prorogando di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, purché contratte in epoca antecedente alla stessa legge regionale, abbia superato i limiti della competenza legislativa statutaria esclusiva in materia di agricoltura, di cui all'art. 14, primo comma, lettera *a*), dello Statuto della Regione Siciliana, e della competenza concorrente in materia di credito, di cui al successivo art. 17, primo comma, lettera *e*), invadendo la sfera di attribuzioni del legislatore statale in materia di diritto privato, in proposito richiamando l'art. 3 Cost., che impone un trattamento uniforme dei rapporti privatistici su tutto il territorio nazionale.

[*omissis*]

5. – Nel merito la questione è fondata.

Va innanzitutto esclusa la lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, così come prospettata dalla difesa della Regione, che richiama in questo senso un risalente parere del proprio ufficio legislativo e legale, reso in riferimento alla legge della Regione Siciliana 28 settembre 1999, n. 22 (Interventi urgenti per il settore agricolo), che aveva contenuto analogo a quello della disposizione regionale oggi all'esame.

La difesa della Regione, richiamandosi al suddetto parere, sostiene che la norma censurata non avrebbe carattere precettivo, bensì meramente "propulsivo", costituendo solo un invito a porre in essere la prevista proroga delle passività riferite alla rateizzazione, ciò che non avrebbe condizionato sul piano privatistico la volontà delle parti.

6. – Il tenore letterale della normativa censurata non consente, però, l'accoglimento della interpretazione proposta dalla difesa regionale, in quanto il termine «prorogano», usato dalla disposizione censurata, ha una valenza chiaramente precettiva e, pertanto, incompatibile con la pretesa che si tratti di un mero invito a porre in essere una proroga. D'altra parte, ove si dovesse presupporre un implicito accordo delle parti in ordine alla proroga, la norma non avrebbe alcuna utilità pratica.

7. – Peraltro, va osservato che, quando il legislatore siciliano in passato ha previsto la facoltà di proroga delle passività agrarie da parte degli enti e degli istituti di credito, ha utilizzato l'espressione «possono prorogare» piuttosto che «prorogano», prevedendo, inoltre, uno stanziamento in denaro (in tal senso

l'art. 58 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) che, nell'individuare forme di finanziamento di soccorso per le passività agricole in scadenza entro il 30.12.2002, prevede la possibilità di riconoscere il concorso pubblico nel pagamento degli interessi; e l'art. 18-*bis* della legge della Regione Siciliana 21 settembre 2005, n. 11 (Riordino della disciplina dell'attività di garanzia collettiva dei fidi), introdotto dall'art. 80, comma 10, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010), che prevede l'autorizzazione di spesa di 10 mila migliaia di euro sotto forma di garanzia e contributo in conto interessi).

8. – L'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, censurata, proroga le rate dei crediti agrari. Potrebbe così sembrare afferente sia alla materia agricoltura, di competenza esclusiva della Regione, sia alla materia del credito, che integra una competenza regionale concorrente.

Ma, nonostante la suddetta connessione, va innanzitutto esclusa l'inerenza alla materia agricoltura, apparentemente derivante dalla stretta connessione tra la politica dei sussidi al settore e l'utilizzazione degli strumenti finanziari finalizzati a tale scopo.

In proposito, la difesa della Regione si basa su una risalente giurisprudenza di questa Corte in materia di riduzione dei canoni agrari e di estaglio che, pur riconoscendo che la disciplina dei rapporti privatistici richiede un trattamento uniforme, in ossequio al principio di uguaglianza, in presenza di specifiche circostanze ammetteva la possibilità che le Regioni potessero adottare alcune previsioni di stampo privatistico (sentenze n. 160 del 1969, n. 34 del 1962, n. 37 del 1961, n. 21 del 1959, n. 6 del 1958, n. 109, n. 36 e n. 35 del 1957).

Le suddette decisioni riguardavano interventi strettamente connessi ai contratti agrari e, quindi, alla materia agricoltura di competenza esclusiva di Regioni a statuto speciale nell'attesa di una riforma complessiva del settore.

Pertanto, l'attrazione alla materia agricoltura è stata ritenuta con esclusivo riferimento ai contratti agrari, ciò che non vale per l'attività creditizia, che viene in rilievo nella specie, ancorché strumentale all'esercizio dell'agricoltura.

Neppure può ritenersi che la Regione abbia legittimamente legiferato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di credito, competenza che attiene all'organizzazione del sistema creditizio regionale.

La specifica fattispecie in esame inerisce, al contrario, alle condizioni del sinallagma privatistico, intervenendo sul tempo di adempimento dell'obbligazione, con una previsione normativa che incide sull'autonomia negoziale.

Pertanto, la disciplina censurata va ricondotta non alla materia del credito, ma alla disciplina dei rapporti di diritto privato, di cui l'autonomia negoziale è principio fondante posto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza che, in tale materia, è esclusiva in quanto fondata sull'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale.

Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, in contrasto con l'art. 3 Cost. nonché invasivo della competenza legislativa statale in materia di diritto privato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *[omissis]*

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

* * *

Sentenza n. 263/2022 (Pres. Sciarra; Red. Navarretta)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 2 novembre 2021, iscritta al n. 8 del registro ordinanze dell'anno 2022, il Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza *Lexitor* – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, «nelle parti in cui: – prevede che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti; [e] – limita ai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge il principio, espresso nell'art. 16 par. 1 della direttiva 2008/48/CE, come interpretata dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 11 settembre 2019 C-383/18 e recepito nel novellato art. 125-*sexies* comma 1 TUB che “il consumatore che rimborsa anticipatamente, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte”».

2. – In punto di rilevanza, il rimettente osserva che le questioni di legittimità costituzionale condizionano la decisione «poiché il contratto oggetto di causa è stato concluso nella vigenza della direttiva 2008/48/Ce, ma anteriormente al 25

luglio 2021, ed estinto anticipatamente dal consumatore con rimborso integrale del capitale». Di conseguenza, dall'accoglimento delle censure prospettate dipenderebbe «l'esistenza del diritto alla ripetibilità *pro rata temporis* degli oneri *upfront*, che è lo specifico oggetto della domanda».

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, l'ordinanza rileva che, in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., la disposizione censurata integrerebbe un inadempimento *post factum* della direttiva 2008/48/CE e violerebbe il principio dell'efficacia retroattiva delle sentenze interpretative della Corte di giustizia, in ragione del quale la norma, come interpretata, deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti prima della sentenza interpretativa.

In aggiunta, il rimettente lamenta un *vulnus* all'art. 3 Cost., in quanto la disposizione censurata realizzerebbe, in contrasto con le norme europee, una irragionevole disparità di trattamento fra contratti conclusi anteriormente e successivamente al 25 luglio 2021.

[*omissis*]

8. – Nel merito, le questioni sono fondate nei termini di seguito precisati.

9. – Preliminarmente, occorre ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale, che ha condotto all'adozione della disposizione censurata, ossia dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, introdotto in sede di conversione nella legge n. 106 del 2021.

9.1. – Il 23 aprile 2008 è stata approvata la direttiva 2008/48/CE, che disciplina i contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo.

La nuova normativa, diversamente dalla precedente, adotta una tecnica di armonizzazione piena, finalizzata a garantire «a tutti i consumatori della Comunità di fruire di un livello elevato ed equivalente dei loro interessi e che crei un vero mercato interno» (considerando n. 9). A tal fine, l'art. 22, paragrafo 1, dispone che «[n]ella misura in cui la presente direttiva contiene disposizioni armonizzate, gli Stati membri non possono mantenere né introdurre nel proprio ordinamento disposizioni diverse da quelle in essa stabilite».

Fra le disposizioni armonizzate si rinviene l'art. 16, paragrafo 1, secondo cui: «[i]l consumatore ha il diritto di adempiere in qualsiasi momento, in tutto o in parte, agli obblighi che gli derivano dal contratto di credito. In tal caso, egli ha diritto ad una riduzione del costo totale del credito, che comprende gli interessi e i costi dovuti per la restante durata del contratto».

Il diritto alla riduzione viene, dunque, rapportato al paradigma del «costo totale del credito». Questo è definito all'art. 3, paragrafo 1, lettera g), con riguardo a «tutti i costi, compresi gli interessi, le commissioni, le imposte e tutte le altre spese che il consumatore deve pagare in relazione al contratto di credito e di cui il creditore è a conoscenza, escluse le spese notarili; sono inclusi anche

i costi relativi a servizi accessori connessi con il contratto di credito, in particolare i premi assicurativi, se, in aggiunta, la conclusione di un contratto avente ad oggetto un servizio è obbligatoria per ottenere il credito oppure per ottenerlo alle condizioni contrattuali offerte».

A fronte di tale disciplina, posta a tutela del consumatore, i successivi paragrafi dell'art. 16 prevedono, a favore di chi ha concesso il credito, il «diritto ad un indennizzo equo ed oggettivamente giustificato per eventuali costi direttamente collegati al rimborso anticipato del credito, sempre che il rimborso anticipato abbia luogo in un periodo per il quale il tasso debitore è fisso». Quanto ai limiti – stabiliti sempre dal paragrafo 2 – per tale indennizzo, il paragrafo 4, lettera *b*), consente agli Stati membri di derogare alla disciplina uniforme, disponendo che il creditore possa «eccezionalmente pretendere un indennizzo maggiore se è in grado di dimostrare che la perdita subita a causa del rimborso anticipato supera l'importo determinato ai sensi del paragrafo 2».

9.2. – Nell'ordinamento italiano, la direttiva 2008/48/CE è stata attuata con il d.lgs. n. 141 del 2010, il cui art. 1 ha interamente sostituito il Capo II del Titolo VI del t.u. bancario.

In particolare, la disciplina del rimborso anticipato è stata recepita nell'art. 125-*sexies* t.u. bancario, il cui comma 1, prima delle recenti modifiche, recitava: «[i]l consumatore può rimborsare anticipatamente in qualsiasi momento, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore. In tale caso il consumatore ha diritto a una riduzione del costo totale del credito, pari all'importo degli interessi e dei costi dovuti per la vita residua del contratto».

Quanto alla nozione di costo totale del credito, essa è stata riprodotta nell'art. 121, comma 1, lettera *e*), t.u. bancario, secondo cui il «“costo totale del credito” indica gli interessi e tutti gli altri costi, incluse le commissioni, le imposte e le altre spese, a eccezione di quelle notarili, che il consumatore deve pagare in relazione al contratto di credito e di cui il finanziatore è a conoscenza». Il comma 2 sempre dell'art. 121 precisa, inoltre, che «[n]el costo totale del credito sono inclusi anche i costi relativi a servizi accessori connessi con il contratto di credito, compresi i premi assicurativi, se la conclusione di un contratto avente ad oggetto tali servizi è un requisito per ottenere il credito, o per ottenerlo alle condizioni offerte».

9.3. – Nei primi anni di applicazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, l'interpretazione della disposizione, accolta dalla giurisprudenza di merito e dall'ABF, ha visto riferire il diritto alla riduzione dei costi, conseguente al rimborso anticipato, alle sole voci soggette a maturazione nel tempo (costi cosiddetti *recurring*), con esclusione di quelle relative alle attività finalizzate alla concessione del prestito, integralmente esaurite prima della eventuale estinzione anticipata (costi cosiddetti *up-front*). Sullo sfondo di tale prassi applicativa si rinviene anche l'argomentazione che collega il dato testuale della disposizione alla teoria della giustificazione causale delle attribuzioni, sicché si ritengono recuperabili i costi riferiti a prestazioni che conferiscono utilità collegate con la

durata del contratto e, per converso, irripetibili costi relativi a prestazioni, la cui giustificazione causale abbia già trovato compimento.

A fronte della distinzione fra costi up-front, non ripetibili, e costi *recurring*, suscettibili di riduzione, nella realtà sono emerse condotte abusive nella qualificazione e nella imputazione dei costi; a esse l'ABF ha reagito – nelle sue decisioni – prevedendo che, a fronte di condotte poco trasparenti, in sede di predisposizione delle condizioni contrattuali, si sarebbero dovuti ritenere rimborsabili tutti i costi le cui ragioni fossero state opacamente manifestate.

La Banca d'Italia, a sua volta, è intervenuta con il provvedimento del 9 febbraio 2011, recante «Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari – Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti – Recepimento della Direttiva sul credito ai consumatori» (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 16 febbraio 2011, serie generale, n. 38 – supplemento ordinario n. 40), che ha emendato il precedente provvedimento del 29 luglio 2009.

Nella Sezione VII di tali disposizioni (Credito ai consumatori, paragrafo 5.2.1, lettera g, nota 3) si legge che «[n]ei contratti di credito con cessione del quinto dello stipendio o della pensione e nelle fattispecie assimilate, le modalità di calcolo della riduzione del costo totale del credito a cui il consumatore ha diritto in caso di estinzione anticipata includono l'indicazione degli oneri che maturano nel corso del rapporto e che devono quindi essere restituiti per la parte non maturata, dal finanziatore o da terzi, al consumatore, se questi li ha corrisposti anticipatamente al finanziatore». In successive Sezioni si precisa poi che le procedure interne dell'intermediario devono quantificare «in maniera chiara, dettagliata e inequivoca gli oneri che maturano nel corso del rapporto e che, in caso di estinzione anticipata, sono restituiti per la parte non maturata, dal finanziatore o da terzi, al consumatore, se questi li ha corrisposti anticipatamente al finanziatore» (Sezione VII-*bis*, «Cessione di quote dello stipendio, del salario o della pensione», e Sezione XI, «Requisiti organizzativi», paragrafo 2, comma 1, terzo alinea, nota 1).

In definitiva, le norme secondarie avallano l'interpretazione in base alla quale i costi soggetti a riduzione sarebbero i costi *recurring* e valorizzano, correlativamente, i doveri di trasparenza.

9.4. – Mentre il contesto nazionale si assestava nei termini sopra delineati, è intervenuta, su sollecitazione di un tribunale polacco, la già citata sentenza Lexitor della Corte di giustizia, 11 settembre 2019, in causa C-383/18, che ha interpretato l'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, nel senso «che il diritto del consumatore alla riduzione del costo totale del credito in caso di rimborso anticipato del credito include tutti i costi posti a carico del consumatore» (punto 36).

La Corte di giustizia ha preso atto che il riferimento alla riduzione dei costi nella citata disposizione si prestava – nelle varie versioni linguistiche – a essere riferito tanto ai soli costi «che dipendono oggettivamente dalla durata del contratto», quanto al metodo di calcolo della riduzione del costo totale del

credito, che deve operare «in proporzione alla durata residua del contratto» (sentenza Lexitor, punto 24).

A fronte di tale incertezza ermeneutica, la Corte di giustizia ha ritenuto di valorizzare, sempre nel testo della disposizione, l'espressione «riduzione del costo totale del credito», che ha sostituito il precedente richiamo alla «nozione generica di "equa riduzione"» presente nell'art. 8 della direttiva 87/102/CEE (sentenza Lexitor, punto 28). Tale dato testuale, che rimanda in via sistematica all'art. 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2008/48/CE, ove si definisce il costo totale del credito, ha attratto – nella ricostruzione della Corte – il canone dell'interpretazione teleologica ispirato all'esigenza di garantire «un'elevata protezione del consumatore» (sentenza Lexitor, punto 29).

In particolare, la Corte di giustizia ha rilevato che «limitare la possibilità di riduzione del costo totale del credito ai soli costi espressamente correlati alla durata del contratto comporterebbe il rischio che il consumatore si veda imporre pagamenti non ricorrenti più elevati al momento della conclusione del contratto di credito, poiché il soggetto concedente il credito potrebbe essere tentato di ridurre al minimo i costi dipendenti dalla durata del contratto» (sentenza Lexitor, punto 32).

Al contempo, la Corte ha precisato che l'interpretazione offerta non va a penalizzare in maniera sproporzionata i concedenti il credito, ai quali la direttiva ha riconosciuto «il diritto ad un indennizzo per gli eventuali costi direttamente collegati al rimborso anticipato del credito», lasciando oltretutto liberi, in questo caso, gli Stati membri «di provvedere affinché l'indennizzo sia adeguato alle condizioni del credito e del mercato al fine di tutelare gli interessi del mutuante» (sentenza Lexitor, punto 34).

Infine, un ulteriore vantaggio per il creditore, segnalato dalla Corte di giustizia, consiste proprio nell'acquisizione anticipata della somma prestata, ciò che gli consentirebbe di concludere un nuovo contratto di credito con ulteriori guadagni e benefici per il mercato (sentenza Lexitor, punto 35).

In definitiva, la Corte di giustizia ha interpretato l'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, partendo da un dato sicuramente testuale, ossia il riferimento alla riduzione del costo totale del credito, per addivenire a un'interpretazione orientata a una elevata tutela del consumatore – che previene il rischio di abusi, a beneficio anche della concorrenza –, in presenza di contrappesi ritenuti adeguati a favore dei creditori.

9.5. – La citata sentenza Lexitor ha ispirato, in Italia, un numero cospicuo di pronunce dell'ABF e della giurisprudenza di merito, le quali hanno applicato l'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso conforme alla sentenza della Corte di giustizia.

In particolare, si è ritenuto che, pur sussistendo una differenza lessicale fra la versione italiana dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva e l'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, a tale differenza non potesse «ragionevolmente attri-

buirsi alcun significativo rilievo» (ABF, collegio di coordinamento, decisione n. 26525 del 2019).

Si è, dunque, escluso che l'interpretazione in senso conforme alla sentenza Lexitor dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario potesse tradursi in una interpretazione *contra legem*, non ravvisandosi una violazione del dato testuale.

La conclusione è stata, pertanto, nel senso di una interpretazione conforme alla ricostruzione offerta dalla Corte di giustizia dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, senza che a ciò potesse ostare neppure l'esigenza di adattare il criterio di calcolo della riduzione alla peculiarità dei costi up-front, avendo la direttiva armonizzato solo il metodo della riduzione, ma non anche il profilo sopra richiamato.

10. – All'esito di tale complessa vicenda, il legislatore, in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2021 nella legge n. 106 del 2021, ha introdotto l'art. 11-*octies*, il cui comma 2 è censurato nel presente giudizio.

In particolare, il comma 1, lettera c), del citato articolo ha sostituito l'art. 125-*sexies* t.u. bancario, introducendo le seguenti modifiche.

È stata riformulata la seconda parte del comma 1 con la previsione che il consumatore, in caso di rimborso anticipato, «ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte».

Sono stati poi aggiunti un nuovo comma 2, che regola i criteri di riduzione degli interessi e dei costi, e un nuovo comma 3, che disciplina il diritto di regresso, derogabile in via convenzionale, del finanziatore nei confronti dell'intermediario del credito.

È rimasta, invece, immutata la disciplina relativa al diritto all'equo indennizzo a favore del finanziatore, in caso di rimborso anticipato del credito, che è stata semplicemente traslata nei nuovi commi 4 e 5 dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario.

Inoltre, con il comma 2 dell'art. 11-*octies*, è stata introdotta la disciplina censurata nel presente giudizio, secondo la quale «[l']articolo 125-*sexies* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come sostituito dal comma 1, lettera c), del presente articolo, si applica ai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti».

11. – Per poter, a questo punto, valutare se il censurato art. 11-*octies*, comma 2, appena richiamato, violi gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., occorre soffermarsi sul significato che riveste il rispetto dell'interpretazione

fornita dalla sentenza della Corte di giustizia Lexitor, nel quadro dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

11.1. – Il dovere di attenersi a tali vincoli ricomprende – secondo la giurisprudenza costante di questa Corte – le sentenze rese dalla Corte di giustizia in sede interpretativa, in conformità al ruolo che l'art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea assegna alla Corte di giustizia dell'Unione europea (di recente, sentenze n. 67 e n. 54 del 2022; *ex multis* sentenze n. 227 del 2010, n. 285 del 1993, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985, nonché ordinanze n. 255 del 1999 e n. 132 del 1990; e ciò vale anche per le sentenze della Corte di giustizia che dichiarano l'invalidità di un atto dell'Unione: sul punto la sentenza n. 232 del 1989).

Se, dunque, le sentenze adottate in via pregiudiziale compongono il quadro dei parametri sovranazionali che, attraverso il filtro degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., consentono a questa Corte di esercitare il vaglio di costituzionalità, è la stessa Corte di giustizia, nel suo ruolo di interprete qualificato del diritto dell'Unione europea, a chiarire che la «sentenza pregiudiziale ha valore non costitutivo bensì puramente dichiarativo, con la conseguenza che i suoi effetti risalgono, in linea di principio, alla data di entrata in vigore della norma interpretata» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 16 gennaio 2014, in causa C-429/12, Pohl, punto 30 e le sentenze ivi citate, nonché, di seguito, *ex multis*, 10 marzo 2022, in causa C-177/20, Grossmania, punto 41; 20 dicembre 2017, in causa C-516/16, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse eGen (da ora: ETG), punto 88; 28 gennaio 2015, in causa C-417/13, Starjakob, punto 63).

Ne deriva che «[s]olo in via del tutto eccezionale la Corte, applicando il principio generale della certezza del diritto intrinseco all'ordinamento giuridico dell'Unione, può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata onde rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 20 dicembre 2017, in causa C-516/16, ETG, punto 89, 27 febbraio 2014, in causa C-82/12, Transportes Jordi Besora SL, punto 41; 12 ottobre 2000, in causa C-372/98, The Queen, punto 42; nello stesso senso sentenze 17 dicembre 2015, in causa C-25/14, Union des syndicats de l'immobilier (UNIS), punto 50; 8 aprile 1976, in causa 43/75, Defrenne, punti 71-75).

In ogni caso, «spetta solo alla Corte, alla luce dell'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme e generale del diritto dell'Unione, decidere sulle limitazioni nel tempo da apportare all'interpretazione che essa fornisce» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 21 dicembre 2016, in cause riunite C154/15, C307/15 e C308/15, Gutiérrez Naranjo e altri, punto 70; nello stesso senso, sentenze 6 marzo 2007, in causa C-292/04, Meilicke e altri, punto 37; 28 settembre 1994, in causa C-57/93, Vroege, punto 31; 2 febbraio 1988, in causa 309/85, Barra e altri, punto 13; 27 marzo 1980, in causa 61/79, Amministrazione delle finanze dello Stato, punto 18). E la Corte di giustizia può farlo esclusivamente «nella sentenza stessa che statuisce sull'interpretazione richiesta», a

garanzia della «parità di trattamento degli Stati membri e degli altri soggetti dell'ordinamento nei confronti di tale diritto», nonché nel rispetto degli «obblighi derivanti dal principio della certezza del diritto» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 6 marzo 2007, in causa C-292/04, Meilicke e altri, punto 37).

In definitiva, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la modulazione degli effetti temporali di una sentenza che decide su un rinvio pregiudiziale può essere disposta esclusivamente dalla medesima Corte e solo nell'ambito della stessa pronuncia.

11.2. – Poiché, dunque, la Corte di giustizia ritiene di non poter limitare a posteriori l'efficacia temporale di una propria pregressa interpretazione, a fortiori, sempre secondo la citata Corte, non è consentita una modulazione temporale dei suoi effetti da parte dei singoli Stati membri, tanto più in presenza di una direttiva che dà luogo, salvo espresse deroghe, a una armonizzazione piena.

Gli Stati membri, dunque, da un lato, possono, nel dare attuazione a una direttiva, stabilire termini di prescrizione o di decadenza per l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'Unione, purché siano rispettati i principi di effettività e di equivalenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 12 dicembre 2013, in causa C-362/12, *Test Claimants*, punti 30-33 e 44-45; 6 ottobre 2009, in causa C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones*, punto 41; 11 luglio 2002, in causa C-62/00, *Marks & Spencer*, punti 35 e 36; 17 aprile 1998, in causa C-228/96, *Aprile*, punti 19 e 20).

Da un altro lato, in presenza di un rinvio pregiudiziale che sollecita la Corte di giustizia a fornire un chiarimento interpretativo, gli Stati membri possono far valere le ragioni a sostegno di una modulazione temporale degli effetti della pronuncia – ossia «la buona fede degli ambienti interessati» e il «rischio di gravi ripercussioni economiche» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 dicembre 2017, in causa C-516/16, *ETG*, punti 89 e 91) – con lo stesso rinvio pregiudiziale o producendo osservazioni nel corso del relativo giudizio.

12. – Chiarita la portata dei vincoli derivanti dalla sentenza *Lexitor*, che è stata pronunciata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, senza che fosse disposta alcuna modulazione temporale dei suoi effetti, si può ora procedere all'esame della norma censurata.

Il legislatore – come anticipato – ha sostituito, con l'art. 11-*octies*, comma 1, lettera c), del d.l. n. 73 del 2021, come convertito nella legge n. 106 del 2021, il precedente art. 125-*sexies* t.u., bancario, riformulando il comma 1 in termini strettamente fedeli alla sentenza *Lexitor*. Di seguito, con il comma 2, ha limitato l'applicazione della nuova disposizione ai contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della legge n. 106 del 2021, mentre per quelli conclusi precedentemente ha stabilito che «continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie

contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti».

12.1. – Fra gli indici ermeneutici che evidenziano l'intento del legislatore e il senso della disposizione censurata, quello maggiormente rivelatore è costituito dalla scelta di associare, alla disciplina antecedente sui rimborsi anticipati, che continua a operare per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della nuova legge, il richiamo alle norme secondarie vigenti alla data di sottoscrizione dei contratti, richiamo che non è, invece, previsto in relazione alla nuova formulazione della disposizione, la quale ha inteso rendere esplicita la conformità alla sentenza *Lexitor*.

Ebbene, il contesto oggettivo del rimando alle norme secondarie, che opera solo in rapporto al precedente art. 125-*sexies* t.u. bancario, e la sua delimitazione temporale, circoscritta alle norme secondarie vigenti al momento della conclusione dei contratti – quelli per i quali resta in vigore la formulazione antecedente dell'art. 125-*sexies* – guidano con precisione verso le norme secondarie che il legislatore del 2021 ha inteso richiamare.

Il riferimento è alle norme regolamentari di trasparenza e di vigilanza operanti fra l'entrata in vigore del d.lgs. n. 141 del 2010, che ha introdotto il pregresso art. 125-*sexies* t.u. bancario, e l'entrata in vigore della legge n. 106 del 2021, vale a dire le disposizioni che il 9 febbraio 2011 hanno emendato quelle approvate il 29 luglio 2009 (punto 9.3.).

All'interno di esse, si rinvencono, quali norme pertinenti rispetto all'art. 125-*sexies*, tali cioè da giustificare un loro richiamo nello specifico contesto, quelle che si occupano del profilo della riduzione del costo totale del credito in conseguenza del rimborso anticipato. Si tratta, dunque, da un lato, delle norme che esplicitano che il diritto alla riduzione si riferisce ai costi *recurring* (Sezione VII) e, da un altro lato, delle norme che si soffermano sull'esigenza che siano quantificati «in maniera chiara, dettagliata e inequivoca gli oneri che maturano nel corso del rapporto», precisandosi che debbano essere restituiti al consumatore, in caso di estinzione anticipata, solo quelli non maturati, il che costringe a fare riferimento alla mera ipotesi in cui il consumatore abbia corrisposto anticipatamente costi non maturati (Sezioni VII-*bis* e XI).

Né vale rilevare – come sostiene l'Avvocatura dello Stato – che la stessa Banca d'Italia, dopo la sentenza *Lexitor*, si sarebbe conformata alle indicazioni della Corte di giustizia con le «linee orientative» del 4 dicembre 2019.

In primo luogo, si tratta di un atto della Banca d'Italia che non contiene disposizioni precettive in materia di trasparenza e di vigilanza, suscettibili di essere evocate dall'art. 11-*octies*, comma 2, in quanto le sue previsioni non hanno integrato o emendato i precedenti provvedimenti pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*. Lo ha chiarito, del resto, la stessa Banca d'Italia con la successiva comunicazione del 1° dicembre 2021, dove precisa «che le proprie “linee orientative” del 4 dicembre 2019 siano da considerare superate dal disposto

della nuova previsione di legge (che non richiama, in alcun modo, le menzionate “linee orientative”)).».

In secondo luogo, anche supponendo che tali linee guida siano implicitamente richiamate, questo non salverebbe la correttezza del rinvio, in quanto quelle stesse linee guida fanno riferimento solo «ai nuovi contratti di credito ai consumatori», mentre la sentenza Lexitor impone un adeguamento interpretativo anche per i contratti conclusi prima del 2019.

In sostanza, le norme secondarie della Banca d'Italia richiamate dall'art. 11-*octies*, comma 2, avallano l'interpretazione del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, riferito unicamente ai costi *recurring*, e valorizzano la funzione dei doveri di trasparenza, volti a segnalare i soli costi rimborsabili. E questo, a dispetto dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, che non ha voluto lasciare alla mera trasparenza la tutela dei consumatori, ritenendo il rischio di abusi nei loro confronti tale da richiedere una protezione sostanziale ed effettiva, attraverso la riduzione proporzionale di tutti i costi del credito, strumento che opera a prescindere dal rispetto dei citati doveri.

In definitiva, attraverso il rinvio a precise norme regolamentari contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia, rinvio che si specifica in relazione a un duplice parametro, temporale e oggettivo, risulta univoco l'intento del legislatore di fissare per il passato un contenuto della norma circoscritto alla interpretazione antecedente alla sentenza Lexitor e che si discosta dai contenuti della citata pronuncia.

Tale risultato è conseguito con una tecnica che questa Corte – sia pure al diverso fine di ammettere la sindacabilità delle norme subprimarie – ha qualificato in termini di completamento prescrittivo della norma primaria (sentenze n. 3 del 2019, n. 200 del 2018, n. 178 del 2015 e n. 1104 del 1988).

Già in passato questa Corte ha, infatti, esaminato norme costituite dal combinato disposto della norma primaria e di quella subprimaria, nei casi in cui la prima risultasse «in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria» (sentenza n. 1104 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 200 del 2018 e n. 178 del 2015).

La norma oggetto dell'odierna censura si colloca, dunque, dentro questa cornice, con la particolarità che, nel caso in esame, è una disposizione primaria successiva a integrare il contenuto normativo di una disposizione primaria precedente mediante il rinvio a norme di rango secondario. Posto, infatti, che queste ultime – in ragione della loro delimitazione temporale e oggettiva – cristallizzano una determinata interpretazione del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, il dovere di applicare, al contempo, il citato articolo e tali norme secondarie equivale ad attribuire per legge alla precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, rimasta in vigore in virtù dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, il solo significato compatibile con il rispetto delle norme secondarie. Così facendo, la previsione censurata impone per legge un contenuto normativo riferibile alla disposizione di cui al pregresso

art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, difforme da quanto statuito nella sentenza Lexitor.

12.2. – La conclusione, cui si è ora pervenuti, conferma la correttezza di quanto assunto dal rimettente, vale a dire l'impossibilità – dopo l'intervento legislativo del 2021 – di accedere a una interpretazione conforme al diritto dell'Unione, come interpretato nella sentenza Lexitor, del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, che resta in vigore per i contratti conclusi prima del 25 luglio 2021, in ragione dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito.

Parimenti deve condividersi la tesi del rimettente, secondo cui sarebbe impossibile interpretare l'intero art. 11-*octies*, comma 2, in senso conforme alla pronuncia della Corte di giustizia, – come invece hanno tentato di fare pochi tribunali di merito – riferendo la irretroattività prevista dalla disposizione censurata ai soli nuovi commi 2 e 3 del riformato art. 125-*sexies* t.u. bancario. Se, infatti, può sostenersi – come si dirà (punti 12.3.3. e 14.2.) – la divergenza formale ma non sostanziale fra il vecchio e il nuovo art. 125-*sexies*, comma 1, non si può ignorare che il comma 2 dell'art. 11-*octies*, con il suo peculiare riferimento alle norme secondarie, circoscrive il contenuto del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario a un significato incompatibile con la sentenza Lexitor (punto 12.1.).

12.3. – Si delinea, a questo punto, il senso dell'intervento operato dal legislatore in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2021.

12.3.1. – Il legislatore ha voluto proteggere l'affidamento che ha ritenuto ingenerato, nei finanziatori e negli intermediari, dall'interpretazione, che era stata data prima della sentenza Lexitor alla precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario e che era stata avallata dalle norme secondarie adottate dalla Banca d'Italia. Peraltro, ha inteso tutelare finanche chi avesse concluso il contratto dopo la pubblicazione della sentenza Lexitor.

Non sembra, viceversa, che il legislatore abbia ritenuto che un affidamento fosse stato ingenerato solo dal dato testuale della precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario.

Se così fosse stato, se cioè tale disposizione avesse avuto un contenuto univoco, nel senso della possibile riduzione dei soli costi *recurring*, il legislatore non avrebbe dovuto precisare che per il passato continuava a operare la disposizione antecedente la novella, unitamente al contestuale doveroso rispetto delle norme secondarie, che cristallizzavano il riferimento alla riduzione dei soli costi *recurring*.

12.3.2. – In ogni caso, si deve confutare la tesi che vorrebbe affermare la netta divergenza del dato testuale del vecchio art. 125-*sexies* da quello dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, deducendone l'impossibilità di recepire il contenuto prospettato dalla sentenza Lexitor.

Innanzitutto, la distinzione fra il testo dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva e quello del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, pur

essendo non del tutto marginale, non era (e non è) tale da far escludere una loro sostanziale corrispondenza.

Se è vero, infatti, che l'espressione riduzione «che comprende gli interessi e i costi» è più lata rispetto alla formula che parla di una riduzione «pari agli interessi e ai costi», tuttavia, il perno dell'interpretazione della disposizione risiede, a ben vedere, in altri indici testuali.

Sono, a tal riguardo, decisivi, da un lato, il paradigma cui è riferita la riduzione, vale a dire «il costo totale del credito», e, da un altro lato, la nozione di «costi dovuti per la durata residua del contratto».

In particolare, la preposizione «per» può riferirsi tanto ai costi dovuti «lungo» la durata del contratto, i soli costi cosiddetti *recurring*, quanto ai costi dovuti «in funzione della» durata del contratto, il che evoca la misura della riduzione. Questo secondo, possibile significato della preposizione collima, del resto, con il paradigma cui si riferisce la riduzione, che è dato dal costo totale del credito, poiché in tanto si giustifica tale richiamo, in quanto tutti i costi siano riducibili e lo siano, dunque, in funzione della durata residua del contratto, che diviene la misura della riduzione proporzionale. Del resto, proprio il riferimento al costo totale del credito ha rivestito un ruolo decisivo nell'interpretazione fornita dalla sentenza Lexitor.

12.4. – Si deve allora concludere che, prima dell'intervento legislativo del 2021, l'interpretazione conforme alla sentenza Lexitor, sostenuta dall'ABF e dalla giurisprudenza di merito, non fosse *contra legem* e fosse, oltre che possibile, doverosa rispetto a quanto deciso dalla Corte di giustizia.

Quest'ultima, se riconosce quali limiti all'adeguamento in via ermeneutica al diritto dell'Unione europea, oltre all'interpretazione *contra legem*, il rispetto dei principi generali del diritto (di recente, sentenze 18 gennaio 2022, in causa C-261/20, Thelen, punto 28, e 7 agosto 2018, in causa C-122/17, David Smith, punto 40, e sentenze ivi richiamate), in pari tempo, chiarisce che il giudice nazionale non può sottrarsi al citato obbligo di interpretazione conforme «per il solo fatto di aver costantemente interpretato [una] disposizione in un senso che è incompatibile» con il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia» (sentenza 19 aprile 2016, in causa C-441/14, Dansk Industri, punto 34). Di conseguenza, non possono «i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento [...] rimettere in discussione tale obbligo» (sentenza 19 aprile 2016, in causa C-441/14, Dansk Industri, punto 43), né può il giudice operare una limitazione nel tempo degli effetti della pronuncia interpretativa (come precisa la sentenza 21 dicembre 2016, in cause riunite C154/15, C307/15 e C308/15, Gutiérrez Naranjo e altri, punto 70, che ivi cita sentenza 2 febbraio 1988, in causa 309/85, Barra e altri, punto 13).

Ne discende che il legislatore del 2021, prevedendo una disposizione (l'art. 11-*octies*, comma 2) che cristallizza il contenuto normativo dell'originaria formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso difforme rispetto al contenuto della sentenza Lexitor, così inibendo l'interpretazione

conforme al diritto dell'Unione europea, ha integrato un inadempimento agli obblighi «derivanti dall'ordinamento comunitario» (art. 117, primo comma, Cost.).

13. – Acclarato il parziale inadempimento sopravvenuto in cui è incorso il legislatore statale, non vale obiettare – come si legge nelle difese di V. spa – che il solo rimedio per tale inadempimento sia costituito dalla responsabilità civile dello Stato (secondo l'insegnamento della Corte di giustizia a partire dalla sentenza 5 marzo 1996, nelle cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, punti 46 e 47; ribadito poi da numerose sentenze, da ultimo, 25 gennaio 2022, in causa C-181/20, *Vysočina Wind a.s.*, punto 69; 8 luglio 2021, in causa C-120/20, *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.*, punto 61; 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe eV*, punto 54).

Vero è che, rispetto alla disposizione censurata, introdotta nel 2021, va escluso il ricorso, oltre che all'interpretazione conforme, anche al rimedio della non applicazione, in quanto l'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE non ha effetto diretto in controversie orizzontali, il che impedisce al giudice di non applicare la disposizione di diritto interno da esso divergente. E non può negarsi che, se l'antinomia fra ordinamento nazionale e direttiva non può essere ricomposta mediante il ricorso all'interpretazione conforme, né ricorrendo alla non applicazione della norma nazionale – trattandosi di una controversia orizzontale –, i soggetti privati lesi non potranno che avvalersi della responsabilità civile dello Stato per inadempimento commissivo, ossia per inesatta attuazione della direttiva.

Nondimeno, si colloca su tutt'altro piano l'iniziativa del giudice che sollevi dinanzi a questa Corte questioni di legittimità costituzionale, lamentando, proprio in presenza di norme prive di efficacia diretta e stante l'impossibilità di procedere all'interpretazione conforme, la violazione dell'obbligo del legislatore di rispettare i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questa Corte è, infatti, garante del rispetto di tali vincoli e, pertanto, deve dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma che contrasta con il contenuto di una direttiva, come interpretata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, con una sentenza dotata di efficacia retroattiva. «[I]n caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta [...] e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa» – si legge in una fra le tante analoghe pronunce di questa Corte – «il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» (ordinanza n. 207 del 2013; negli stessi termini sentenza n. 269 del 2017).

Questa Corte deve, dunque, assicurare il rispetto degli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea e deve, di conseguenza,

tutelare gli interessi che la disciplina europea ha inteso proteggere: in questo caso, gli interessi del consumatore.

Né la pretesa tutela dell'affidamento dei finanziatori e degli intermediari nella versione italiana della direttiva può giustificare la violazione degli obblighi assunti dallo Stato nei riguardi dell'Unione.

Si è già sopra chiarito (punto 11.2.) che gli effetti temporali di una sentenza della Corte di giustizia possono essere modulati solo dalla stessa Corte, nella sentenza che si pronuncia sul rinvio pregiudiziale, eventualmente su sollecitazione del giudice che solleva il rinvio o degli Stati membri che ritengono di intervenire nel procedimento presentando osservazioni. E – come si è già anticipato – la Corte di giustizia non ha disposto una modulazione temporale e ha svolto una interpretazione che ha preso le mosse da un dato testuale contenuto in tutte le traduzioni del paragrafo 1 dell'art. 16, vale a dire il riferimento alla riduzione del costo totale del credito.

Se, invece, – come si è sopra ritenuto (punto 12.3.1.) – l'affidamento che il legislatore ha inteso proteggere è stato quello ingenerato dalla formulazione della norma di attuazione e, in specie, dalla sua interpretazione a livello nazionale, questo certamente non giustifica la violazione degli obblighi che lo Stato ha assunto verso l'Unione europea. Un intervento del legislatore a tutela dei titolari di tale affidamento non poteva (e non potrebbe) incidere sugli impegni assunti con l'Unione europea, né, di riflesso, pregiudicare gli interessi dei consumatori. In ogni caso, vanno anche rammentati i rilievi della Corte di giustizia, secondo la quale i concedenti il credito, da un lato, trovano una tutela nel diritto all'equo indennizzo per l'estinzione anticipata del credito, in base ai successivi paragrafi dell'art. 16 della direttiva (recepiti dal t.u. bancario all'art. 125-*sexies* commi 2 e 3, poi divenuti 4 e 5) e, da un altro lato, con l'incasso anticipato della somma erogata possono concludere un nuovo contratto di finanziamento.

14. – Vanno a questo punto precisati gli esatti termini dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

14.1. – Il rimettente – come anticipato – prospetta in generale l'illegittimità costituzionale della citata disposizione, «nelle parti in cui: – prevede che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti; [e] – limita ai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge il principio, espresso nell'art. 16 par. 1 della direttiva 2008/48/Ce, come interpretata dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in data 11 settembre 2019 C-383/18 e recepito nel novellato art.

125-*sexies* comma 1 TUB che “il consumatore che rimborsa anticipatamente, in tutto o in parte, l’importo dovuto al finanziatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte”».

L’ampia prospettazione delle questioni sollevate rispetto alla disposizione censurata deve essere, a questo punto, letta alla luce delle motivazioni esposte nell’ordinanza che, a ben vedere, incentra le censure su un preciso «elemento testuale», presente nel «secondo periodo del comma 2 dell’art. 11-*octies*, dove è previsto che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima del 25 luglio 2021 “continuano ad applicarsi” non soltanto la disposizione previgente, ma anche “le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d’Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti”». Secondo l’ordinanza, sarebbe proprio il collegamento creato fra l’art. 125-*sexies* t.u. bancario e le norme secondarie individuate dalla disposizione censurata a segnare «una forte discontinuità tra passato e presente», impedendo di interpretare il precedente art. 125-*sexies*, comma 1, in conformità con la sentenza Lexitor e in continuità con la giurisprudenza che, dopo la pubblicazione della pronuncia della Corte di giustizia, si era adeguata all’interpretazione da questa prospettata.

Non a caso, il giudice *a quo* ritiene che «con l’art. 11-*octies* co. 2, lo Stato italiano [si sia] reso post factum deliberatamente inadempiente alla Direttiva, creando un caso-limite, nel quale l’autorità giudiziaria, usando gli strumenti ordinari di interpretazione, riconosciuti dall’ordinamento, non è più ragionevolmente in grado di interpretare l’art. 125-*sexies* TUB (ex d.lgs. 141/2010), come integrato dall’art. 11-*octies* co. 2 del dl 73/2021, in conformità alla corrispondente previsione della Direttiva, come interpretata dalla Corte di Giustizia».

Ma allora, posto che la precedente formulazione dell’art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, tuttora vigente, in virtù dell’art. 11-*sexies*, comma 2, per i contratti conclusi prima dell’entrata in vigore della legge n. 106 del 2021, è – secondo questa Corte (punto 12.3.3.) – compatibile sul piano letterale con una interpretazione conforme alla sentenza Lexitor, tant’è che era stata già oggetto di tale adeguamento interpretativo, e posto che, sempre secondo questa Corte (punto 12.1.), il *vulnus* ai principi costituzionali censurati risiede proprio nel raccordo con le specifiche norme secondarie evocate dall’art. 11-*octies*, comma 2, le questioni di legittimità costituzionale possono essere accolte in linea con la prospettazione del giudice rimettente.

14.2. – La disposizione censurata deve, dunque, ritenersi costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d’Italia», sicché l’art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, che resta vigente per i contratti conclusi prima dell’entrata in vigore della legge n. 106 del 2021, in virtù dell’art.

11-*sexies*, comma 2, può nuovamente accogliere il solo contenuto normativo conforme alla sentenza Lexitor.

L'eliminazione della citata parte di disposizione rimuove, pertanto, l'attrito con i vincoli imposti dall'adesione dell'Italia all'Unione europea.

Al contempo, il nuovo testo dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, introdotto con l'art. 11-*octies*, comma 1, lettera c), oltre a valere per il futuro, contribuisce a consolidare il contenuto normativo della precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso conforme alla sentenza Lexitor.

Benché, dunque, le due disposizioni non si sovrappongano sul piano testuale, le due norme corrispondono sul piano sostanziale.

Come i commi 4 e 5 del nuovo art. 125-*sexies* t.u. bancario presentano una diversa collocazione, ma coincidono nei contenuti con i vecchi commi 2 e 3 del medesimo articolo (mantenuto in vigore per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della nuova legge dall'art. 11-*octies*, comma 2), parimenti il comma 1 del nuovo art. 125-*sexies* t.u. bancario presenta una diversa formulazione testuale, ma un contenuto normativo corrispondente al comma 1 del precedente art. 125-*sexies*, anch'esso rimasto in vigore per il passato.

Quanto alle disposizioni introdotte con i commi 2 e 3 dell'art. 125-*sexies* riformulato nel 2021, esse non trovano riscontro nel precedente testo e, dunque, risultano vigenti per il futuro, spettando, di conseguenza, agli interpreti il compito di risolvere, per il passato, i profili di disciplina in esse regolati.

Infine, resteranno chiaramente applicabili tutte le norme secondarie richiamate dai numerosi rinvii operati dal testo unico bancario, con esclusione di quelle riferite alla vecchia interpretazione del precedente art. 125-*sexies*, comma 1.

15. – In conclusione, l'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*octies*, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, limitatamente alle parole «e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia»;

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2022.

5.3. Borsa

SENTENZA N. 84/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. VIGANÒ)

Borsa – Intermediazione finanziaria – Inottemperanza alle richieste della CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, o ritardo recato all'esercizio delle sue funzioni – Sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della persona fisica che si sia rifiutata di fornire risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo (nella specie: abuso di informazioni privilegiate), ovvero per un reato

Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art.187-*quinquiesdecies*, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lett. *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004)

Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art.187-*quinquiesdecies*, nel testo modificato dall'art. 24, comma 1, lett. *c*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221

Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art.187-*quinquiesdecies*, nel testo modificato dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129 (Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016)

Costituzione, artt. 11, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), 14, paragrafo 3, lett. *g*), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)

Considerato in diritto

1. – Con l’ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato – accanto alle questioni di legittimità costituzionale

(¹) Nel corso della trattazione del giudizio di costituzionalità, con l’ordinanza n. 117 del 2019, la Corte costituzionale ha sottoposto alla Corte di giustizia dell’Unione europea, ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), le seguenti questioni pregiudiziali: «a) se l’art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l’art. 30, paragrafo 1, lett. b), del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretati nel senso che consentono agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”; b) se, in caso di risposta negativa a tale prima questione, l’art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l’art. 30, paragrafo 1, lett. b), del regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”».

Con sentenza del 2 febbraio 2021 (in causa C-481/19, D. B. contro Consob) la grande sezione della Corte di giustizia ha statuito che «[l]’articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE [...], e l’articolo 30, paragrafo 1, lett. b), del regolamento (UE) n. 596/2014 [...], letti alla luce degli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi consentono agli Stati membri di non sanzionare una persona fisica, la quale, nell’ambito di un’indagine svolta nei suoi confronti dall’autorità competente a titolo di detta direttiva o di detto regolamento, si rifiuti di fornire a tale autorità risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale».

Con sentenza n. 112 del 2019 (Pres. Lattanzi; red. Viganò) la Corte costituzionale, disposta la separazione dei giudizi, esaminando la questione sollevata dalla Corte di cassazione con il medesimo atto di promovimento, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall’art. 9, comma 2, lett. a), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004) e ha dichiarato, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale dell’art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall’art. 4, comma 14, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, (Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE).

Con sentenza n. 223 del 2018 (Pres. Lattanzi; Red. Viganò) - collocata nel volume 13 - la Corte costituzionale, con riferimento alla disciplina sanzionatoria dell’illecito amministrativo, conseguente alla depenalizzazione delle condotte di abuso di informazioni privilegiate, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui stabiliva che la confisca per equivalente prevista dall’art. 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, si applica, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62 del 2005, quando il complessivo trattamento sanzionatorio conseguente all’intervento di depenalizzazione risulti in concreto più sfavorevole di quello applicabile in base alla disciplina prevalgente

già definite da questa Corte con la sentenza n. 112 del 2019 – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), «nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate».

La disposizione è censurata in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e all'art. 14, comma 3, lettera *g*), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

[*omissis*]

3. – Nel merito, le questioni sollevate dal rimettente sono fondate in riferimento agli artt. 24, 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU e 14, paragrafo 3, lettera *g*), PIDCP, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 CDFUE, restando assorbita la questione formulata in riferimento all'art. 111 Cost.

3.1. – Come questa Corte ha già avuto modo di rammentare nell'ordinanza n. 117 del 2019, l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione applicabile *ratione temporis* ai fatti di cui è causa nel procedimento *a quo*, prevedeva: «[f]uori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, chiunque non ottempera nei termini alle richieste della CONSOB ovvero ritarda l'esercizio delle sue funzioni è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquantamila ad euro un milione».

Tra i poteri attribuiti alla CONSOB si annovera in particolare, ai sensi dell'art. 187-*octies*, comma 3, lettera *c*), del d.lgs. n. 58 del 1998, quello di «procedere ad audizione personale» nei confronti di «chiunque possa essere informato sui fatti».

Il tenore letterale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente al momento dei fatti e applicabile nel giudizio *a quo*, appare dunque estendersi anche all'ipotesi in cui l'audizione personale sia disposta nei confronti di colui che la CONSOB abbia già individuato, sulla base delle informazioni in proprio possesso, come il possibile autore di un illecito il cui accertamento ricade entro la sua competenza.

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, che un simile esito sia compatibile con il

“diritto al silenzio”, fondato su tutti i parametri costituzionali e sovranazionali poc’anzi rammentati.

3.2. – Nell’ordinanza n. 117 del 2019, questa Corte ha già avuto modo di affermare:

– che il “diritto al silenzio” dell’imputato – pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale – costituisce un «corollario essenziale dell’inviolabilità del diritto di difesa», riconosciuto dall’art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002), garantendo nel procedimento penale all’imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all’esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell’autorità competente per le indagini;

– che questa Corte non ha avuto, sinora, l’occasione di stabilire se tale diritto si estenda anche nell’ambito di procedimenti amministrativi funzionali all’irrogazione di sanzioni di natura punitiva secondo i criteri Engel;

– che, tuttavia, in numerose occasioni questa Corte ha ritenuto che singole garanzie costituzionali previste per la materia penale si estendano anche a tali sanzioni e ai relativi procedimenti applicativi (si vedano le sentenze citate nell’ordinanza n. 117 del 2019 al punto 7.1. del *Considerato in diritto*, cui *adde* sentenze n. 68 del 2021 e n. 96 del 2020);

– che, d’altra parte, non v’è dubbio che le sanzioni previste dagli artt. 187-*bis* e 187-*ter* del d.lgs. n. 58 del 1998 abbiano natura punitiva (si vedano le sentenze di questa Corte, della Corte EDU e della Corte di giustizia parimenti citate nell’ordinanza n. 117 del 2019 al punto 7.1. del *Considerato in diritto*);

– che la Corte EDU ha dal canto suo espressamente esteso il diritto al silenzio desumibile dall’art. 6 CEDU – *sub specie* di diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria – anche all’ambito dei procedimenti amministrativi, riconoscendo in particolare il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere punitivo a non essere obbligato a fornire all’autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza (si vedano le sentenze citate nell’ordinanza n. 117 del 2019 al punto 7.2. del *Considerato in diritto*);

– che dagli artt. 47 e 48 CDFUE parrebbe parimenti doversi desumere un tale diritto, pur in assenza di una giurisprudenza in termini della Corte di giustizia.

3.3. – Rilevato, peraltro, che l’art. 187-*quinqüiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 censurato costituisce specifica trasposizione dell’obbligo sancito dall’art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE (poi sostituito, in termini analoghi, dall’art. 30, paragrafo 1, lettera *b*, del regolamento UE n. 596/2014), con l’ordinanza n. 117 del 2019 questa Corte aveva ritenuto di dover sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la duplice domanda pregiudiziale, di interpretazione e di validità, letteralmente riportata *supra*

(punto 7 del Ritenuto in fatto). Ciò allo scopo di chiarire, da un lato, se le citate disposizioni della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014, anche alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, possano essere interpretate nel senso di non vincolare gli Stati membri a sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura punitiva, esercitando così il proprio diritto al silenzio nell'ambito di tale procedimento; e dall'altro lato se, in caso di risposta negativa a tale prima domanda, le disposizioni in parola siano compatibili con i citati artt. 47 e 48 CDFUE.

3.4. – Nella propria sentenza D. B. contro Consob, la Corte di giustizia ha in sintesi risposto:

- che, in forza del combinato disposto dell'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'art. 52, paragrafo 3, CDFUE, nell'interpretazione degli artt. 47 e 48 CDFUE occorre tenere conto dei diritti corrispondenti garantiti dall'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto soglia di protezione minima;

- che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 6 CEDU, il diritto al silenzio si trova al centro della nozione di equo processo;

- che, «[t]enuto conto che la protezione del diritto al silenzio mira a garantire che, in una causa penale, l'accusa fondi la propria argomentazione senza ricorrere ad elementi di prova ottenuti mediante costrizione o pressioni, in spregio alla volontà dell'imputato [...], tale diritto risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato di deporre» (paragrafo 39);

- che, d'altra parte, tale diritto «non può ragionevolmente essere limitato alle confessioni di illeciti o alle osservazioni che chiamino direttamente in causa la persona interrogata, bensì comprende anche le informazioni su questioni di fatto che possano essere successivamente utilizzate a sostegno dell'accusa ed avere così un impatto sulla condanna o sulla sanzione inflitta a tale persona» (paragrafo 40), ma al tempo stesso non può essere invocato a giustificazione di «qualsiasi omessa collaborazione con le autorità competenti, qual è il caso di un rifiuto di presentarsi ad un'audizione prevista da tali autorità o di manovre dilatorie miranti a rinviare lo svolgimento dell'audizione stessa» (paragrafo 41);

- che il diritto in questione deve essere rispettato anche nell'ambito di procedure di accertamento di illeciti amministrativi, suscettibili di sfociare nell'inflizione di sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente penale, come nel caso oggetto del procedimento *a quo*;

- che tale conclusione «non trova smentita nella giurisprudenza della Corte [di giustizia] relativa alle norme dell'Unione in materia di concorrenza, da cui risulta, in sostanza, che, nell'ambito di un procedimento inteso all'accertamento di una violazione di tali norme, l'impresa interessata può essere costretta a fornire tutte le informazioni necessarie relative ai fatti di cui essa può avere

conoscenza e a fornire, ove occorra, i documenti pertinenti che siano in suo possesso, anche quando questi possano servire per dimostrare, segnatamente nei suoi confronti, l'esistenza di un comportamento anticoncorrenziale» (paragrafo 46). Ciò perché – da un lato – anche in tale contesto l'impresa non è comunque tenuta a fornire risposte in virtù delle quali essa si troverebbe a dover ammettere l'esistenza di una violazione siffatta, e perché – dall'altro – tale giurisprudenza concerne persone giuridiche, e «non può applicarsi per analogia quando si tratta di stabilire la portata del diritto al silenzio di persone fisiche» come il ricorrente nel giudizio *a quo* (paragrafo 48);

– che nell'interpretazione delle norme del diritto derivato dell'Unione, deve essere sempre preferita «quella che rende la disposizione conforme al diritto primario anziché quella che porta a constatare la sua incompatibilità con quest'ultimo» (paragrafo 50);

– che le disposizioni della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014, oggetto dei quesiti di questa Corte, «si prestano ad una interpretazione conforme agli articoli 47 e 48 della Carta, in virtù della quale essi non impongono che una persona fisica venga sanzionata per il suo rifiuto di fornire all'autorità competente risposte da cui potrebbe emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale» (paragrafo 55);

– che, anzi, dal diritto al silenzio garantito dagli artt. 47 e 48 CDFUE, come sopra interpretati, discende l'obbligo, a carico degli Stati membri, di assicurare che una persona fisica non possa essere sanzionata in circostanze siffatte (paragrafo 57).

3.5. – L'interpretazione della Corte di giustizia appena riassunta collima, dunque, con la ricostruzione offerta da questa Corte della portata del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi che – come quello che ha interessato il ricorrente nel giudizio *a quo* – siano comunque funzionali a scoprire illeciti e a individuarne i responsabili, e siano suscettibili di sfociare in sanzioni amministrative di carattere punitivo.

Tale diritto è fondato, assieme, sull'art. 24 Cost., sull'art. 6 CEDU e sugli artt. 47 e 48 CDFUE, questi ultimi nell'interpretazione che ne ha ora fornito la Corte di giustizia; e può essere ricavato altresì dall'art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, laddove alla nozione di «reato» contenuta nell'incipit del paragrafo 3 venga assegnato un significato sostanziale, corrispondente a quello gradatamente individuato dalle due corti europee a partire dalla sentenza della Corte EDU 8 giugno 1976, *Engel contro Paesi Bassi*.

Tutte queste norme, nazionali e sovranazionali, «si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione» (sentenza n. 388 del 1999, nonché, di recente, sentenza n. 187 del 2019), nella definizione dello standard di tutela delle condizioni essenziali del diritto di difesa di fronte a un'accusa suscettibile di sfociare nell'applicazione di sanzioni a contenuto comunque punitivo, che

non possono non comprendere il diritto – con le parole dell’art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP – a «non essere costretto a deporre contro se stesso».

3.6. – Resta, a questo punto, soltanto da precisare la portata di tale diritto con riferimento alla specifica questione sottoposta a questa Corte, a fronte della prospettazione del giudice rimettente e delle allegazioni delle parti.

Ritiene questa Corte, sulla base anche delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia in merito alla portata degli artt. 47 e 48 CDFUE, che sia incompatibile con il diritto al silenzio la possibilità di sanzionare una persona fisica la quale, richiesta di fornire informazioni alla CONSOB nel quadro dell’attività di vigilanza svolta da quest’ultima e funzionale alla scoperta di illeciti e alla individuazione dei responsabili, ovvero – a fortiori – nell’ambito di un procedimento sanzionatorio formalmente aperto nei suoi confronti, si sia rifiutata di rispondere a domande, formulate in sede di audizione o per iscritto, dalle quali sarebbe potuta emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo sanzionato con misure di carattere punitivo, o addirittura una sua responsabilità di carattere penale.

Come ha chiarito la Corte di giustizia, non solo il diritto derivato dell’Unione non impone allo Stato italiano di applicare una simile sanzione, ma – anzi – la sua applicazione in un caso siffatto risulterebbe in contrasto con lo stesso diritto primario dell’Unione.

Non può condividersi, in proposito, la lettura restrittiva del diritto al silenzio proposta dall’Avvocatura generale dello Stato nella sua memoria conclusiva, secondo cui l’operatività di tale garanzia andrebbe riservata al momento della decisione circa la sussistenza dell’illecito, o comunque ad un momento successivo alla contestazione formale di esso, quando l’autorità sia in grado di «valutare se le dichiarazioni doverosamente rese dall’incolpato siano utilizzabili al fine di accertare a sua carico una violazione sanzionata». Una tale lettura condurrebbe, infatti, a negare l’essenza stessa del diritto al silenzio, che consiste – precisamente – nel diritto di rimanere in silenzio, ossia di non essere costretto – sotto minaccia di una sanzione, come quella comminata dalla disposizione in questa sede censurata – a rendere dichiarazioni potenzialmente *contra se ipsum*, e dunque a rispondere a domande dalle quali possa emergere una propria responsabilità. Tale garanzia deve potersi necessariamente esplicare anche in una fase antecedente alla instaurazione del procedimento sanzionatorio, e in particolare durante l’attività di vigilanza svolta dall’autorità, al fine di scoprire eventuali illeciti e di individuarne i responsabili.

Peraltro, come parimenti sottolineato dalla Corte di giustizia (paragrafo 41 della sentenza D. B. contro Consob) e come già questa Corte aveva rilevato nell’ordinanza n. 117 del 2019 (punto 4 del *Considerato in diritto*), il diritto al silenzio non giustifica comportamenti ostruzionistici che cagionino indebiti ritardi allo svolgimento dell’attività di vigilanza della CONSOB, come il rifiuto di presentarsi ad un’audizione prevista da tali autorità, ovvero manovre dilatorie miranti a rinviare lo svolgimento dell’audizione stessa. Né il diritto al silenzio

potrebbe legittimare l'omessa consegna di dati, documenti, registrazioni preesistenti alla richiesta della CONSOB, formulata ai sensi dell'art. 187-*octies*, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 58 del 1998.

3.7. – Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge n. 62 del 2005 e vigente al momento del fatto addebitato al ricorrente nel processo *a quo*, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato.

4. – Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, in via consequenziale, alle disposizioni dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 così come modificate, rispettivamente, dall'art. 24, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, e dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, recante «Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016».

La prima modifica estende le sanzioni previste dalla norma alle condotte di mancata collaborazione con la Banca d'Italia, tra le quali deve ritenersi compresa anche la mancata risposta a domande formulate dalla stessa Banca d'Italia, che possano far emergere la responsabilità della persona fisica per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato. Anche rispetto a tale situazione, strutturalmente identica a quella della mancata risposta alle domande della CONSOB, non può non operare il medesimo diritto al silenzio, nei limiti sopra enucleati; onde la dichiarazione di illegittimità costituzionale che colpisce la disposizione nella versione vigente all'epoca dei fatti deve necessariamente colpire, in parte qua, anche la nuova formulazione introdotta dalla novella in parola.

La seconda modifica ha precisato che il ritardo recato all'esercizio delle funzioni della Banca d'Italia e della CONSOB è sanzionato con riferimento alle sole funzioni «di vigilanza», ha aggiunto al novero delle condotte sanzionate quella di mancata cooperazione, e ha modificato la cornice edittale delle sanzioni, differenziando tra persone fisiche e persone giuridiche. Dal momento

che il dato testuale risultante dalla novella lascia intatta la possibilità di sanzionare la persona fisica che si rifiuti di rispondere a domande formulate dalla Banca d'Italia o dalla CONSOB dalle quali possa emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo punito con sanzioni di natura punitiva, ovvero per un reato, anche tale nuova formulazione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua.

5. – Merita infine sottolineare che la decisione delle questioni di legittimità costituzionale ora sottoposte all'esame di questa Corte è unicamente incentrata sulla disposizione – l'art.187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 – dalla quale discende l'obbligo di sanzionare anche chi si sia rifiutato di rispondere alle domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del proprio diritto al silenzio, obbligo che la presente pronuncia dichiara costituzionalmente illegittimo. Spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo modificato dall'art. 24, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d'Italia o alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità

per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato;

3) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo modificato dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, recante «Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016», nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d'Italia o alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 2021.

6. OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

6.1. Diritto di prelazione

6.1.1. *Su beni culturali trasferiti a seguito di leasing*

SENTENZA N. 221/2007 (PRES. BILE; RED. AMIRANTE)

Beni culturali – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Disposizioni concernenti il diritto di prelazione dello Stato e degli enti territoriali sulle cessioni di immobili dichiarati d'interesse storico e artistico – Beni oggetto di finanziamento *leasing* – Applicazione della prelazione solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008 – legge finanziaria 2006), art. 17, comma 2, primo periodo

Costituzione, artt. 9, e 117, secondo comma, lett. s) (tutela dei beni culturali); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13, (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008 – legge finanziaria 2006), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 4 e 8, numero 3, dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione anche in relazione all'art. 6, secondo comma, delle norme di attuazione del medesimo statuto approvate con d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690.

La disposizione censurata – che ha introdotto il comma 2 nell'art. 5-*quies* della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 giugno 1975, n. 26 – è così formulata: «Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio – trova applicazione per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario. Il diritto di prelazione suddetto non trova inoltre applicazione in caso di operazioni di *lease-back*, se il locatario si obbliga contrattualmente ad esercitare il diritto di riscatto previsto nel contratto di *leasing*. In caso di inadempimento dell'obbligo contrattuale di esercitare il diritto di riscatto, il diritto di prelazione può essere esercitato entro 60 giorni dalla scadenza del rispettivo contratto di *leasing*».

2. – La questione è fondata per quanto concerne il primo periodo della disposizione; non lo è, invece, riguardo alla regolamentazione della prelazione nel contratto c.d. di *lease-back*, di cui al secondo periodo.

Occorre premettere che il ricorrente, adducendo come parametri le suddette norme dello statuto, non contesta la competenza della Provincia autonoma di Bolzano a legiferare in materia di beni culturali, in conformità a quanto più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 51 del 2006 e n. 340 del 1996), ma deduce l'illegittimità della disciplina sottoposta a scrutinio in quanto non in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento dello Stato.

Il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) – che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali – mentre da un lato ha la funzione di escludere che alla Provincia, nella materia in esame, possano derivare dall'assimilazione alle Regioni a statuto ordinario poteri più ampi di quelli ad essa attribuiti dallo statuto, dall'altro lato vale a sottolineare il collegamento tra il precetto di cui all'art. 9 Cost. e la disposizione attributiva, nei sensi sopra ricordati, della competenza legislativa in materia. È nell'art. 9 Cost., come già affermato da questa Corte, che ha il suo fondamento l'istituto della prelazione riguardo ai beni culturali, la quale «si giustifica nella sua

specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese» (sentenza n. 269 del 1995).

È il caso di aggiungere che l'art. 8 del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004), nel mantenere ferme le potestà delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non esclude l'applicabilità delle norme sulla prelazione, già previste dagli artt. da 30 a 34 della legge n. 1089 del 1939. Del resto, la stessa disposizione provinciale impugnata fa richiamo agli artt. da 60 a 62 del codice medesimo.

3. – Una volta impostata la questione nei termini delineati e procedendo all'esame delle disposizioni degli artt. 60, 61 e 62 del d.lgs. n. 42 del 2004, regolanti la prelazione c.d. artistica, da valutare nel loro stretto collegamento con il precedente art. 59 in tema di denuncia di trasferimento, si rileva che la disciplina dell'istituto della prelazione prescinde dalla specificità dei titoli giuridici degli atti ed ha riguardo soltanto ai loro effetti. Ciò risulta dal rilievo secondo cui vengono previste e regolamentate, ai fini precipui della determinazione del corrispettivo, ipotesi diverse dalla vendita di singoli beni culturali, purché comportanti trasferimenti dei medesimi a titolo oneroso.

Ai fini della risoluzione della presente questione di costituzionalità non hanno, quindi, importanza le finalità di finanziamento proprie dello schema negoziale in questione, né il fatto che, per quanto concerne la disciplina civilistica, il *leasing* non sia un contratto tipico, perché ciò che rileva sono i trasferimenti che si verificano nel complessivo ambito del rapporto.

Sotto tale profilo, è sufficiente osservare che il *leasing* finanziario si caratterizza di norma per la trilateralità del rapporto (venditore, acquirente-finanziatore o locatore, utilizzatore-locatario) e per la pluralità dei trasferimenti.

La proprietà del bene passa nella fase iniziale dal venditore all'acquirente-finanziatore il quale, nel trasferirne il godimento all'utilizzatore dietro pagamento del canone, riveste la qualità di concedente o locatore, cui è correlativa quella di concessionario-locatario dell'utilizzatore medesimo. Al termine del rapporto, la proprietà potrà passare a quest'ultimo, che ne ha già la detenzione, nel caso in cui egli eserciti il diritto di riscatto, altrimenti resterà in capo al locatore-concedente, che verrà così a riacquistare la piena disponibilità del bene.

La prima parte della disposizione censurata, la quale in siffatto schema contrattuale limita la prelazione al primo trasferimento, non soddisfa le esigenze di tutela dei beni culturali cui l'istituto della prelazione è predisposto. L'esaurimento del rapporto di *leasing*, infatti, non comporta il venir meno della qualità culturale del bene che ne è stato oggetto e dell'interesse pubblico alla sua tutela. Quest'ultima va garantita mantenendo l'amministrazione provinciale in grado di intervenire, con l'eventuale esercizio della prelazione, anche nel momento conclusivo della vicenda contrattuale, in cui l'opzione del locatario realizza – anche a distanza di molti anni dal primo – un secondo trasferimento di proprietà.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata illegittima, nel suo primo periodo, limitatamente alle parole «solamente» e «non».
[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, primo periodo, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13, (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008 – legge finanziaria 2006), limitatamente alle parole «solamente» e «non»;
[omissis]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2007.

6.1.2. Immobili “sulla carta”

SENTENZA N. 43/2022 (PRES. AMATO; RED. NAVARRETTA)

Contratto, atto e negozio giuridico – Tutela degli acquirenti di immobili da costruire – Diritto di prelazione – Beneficiari – Acquirenti precedenti alla richiesta, da parte del costruttore, del permesso di costruire (c.d. acquirenti sulla carta) – Esclusione

Legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire), art. 1, comma 1 in combinato disposto con art. 1, comma 1, lett. *d*) e 9, comma 1, del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210)

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 2 ottobre 2020, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Verona, seconda sezione civile, ha sollevato, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210), nonché dell’art. 1 della legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire).

2. – Il giudice rimettente riferisce che la società cooperativa F. C. aveva stipulato con alcuni soci contratti di prenotazione di alloggio, «in forza dei quali la Cooperativa si [era] impegnata a trasferire ai soci prenotatari il diritto di proprietà dietro il pagamento del corrispettivo, in parte già versato al momento della sottoscrizione della prenotazione dell’alloggio ed in parte da corrispondere al momento della sottoscrizione del contratto di vendita», di immobili che la società si era obbligata a costruire su un’area di edilizia economica popolare.

Nel provvedimento introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale, il giudice riporta che la società, formulata la richiesta di permesso a costruire e poi ottenuti il titolo abilitativo e il certificato di agibilità, nel luglio 2013 assegnava provvisoriamente e consegnava ai soci prenotatari i rispettivi alloggi, senza provvedere ancora all’assegnazione definitiva degli immobili, né al trasferimento della proprietà.

Il rimettente inoltre espone che, con atto trascritto in data 20 ottobre 2017, l’intero complesso edilizio veniva pignorato e nel corso del procedimento esecutivo il professionista delegato rilevava che diciotto lotti risultavano occupati dai soci prenotatari degli alloggi, i quali avevano depositato istanze dirette al riconoscimento del diritto di prelazione di cui all’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005. Chiedeva, pertanto, al giudice dell’esecuzione di pronunciarsi sulla spettanza di tale diritto e sulle modalità del suo esercizio. Sia la decisione assunta dal giudice dell’esecuzione con decreto pronunciato *ex art. 591-ter* del codice di procedura civile, sia la successiva ordinanza emanata dal medesimo giudice a seguito di reclamo rigettavano l’istanza sul presupposto che il diritto di prelazione spettasse, ai sensi dell’art. 9 sopra citato, a favore dei soli soggetti

(¹) Con la sentenza n. 32 del 2018, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lett. *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005, nella parte in cui, nel definire «immobili da costruire» quegli «immobili per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità», esclude dall’ambito applicativo della normativa di protezione introdotta dal medesimo decreto legislativo - con particolare riferimento all’obbligo del costruttore di prestare la fideiussione - i contratti di acquisto di immobili per i quali non sia stata ancora presentata alcuna richiesta di permesso di costruire (c.d. immobili “sulla carta”).

acquirenti di immobili da costruire, come definiti dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), del medesimo decreto legislativo e dall'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 2004.

Il rimettente espone che, avverso tale ultimo provvedimento di rigetto, proponevano reclamo *ex art. 669-terdecies* cod. proc. civ. quasi tutti i soci che si erano già opposti al decreto del giudice dell'esecuzione, prospettando un'interpretazione estensiva dell'art. 9 del d.lgs. n. 122 del 2005, tale da ricomprendere anche gli acquirenti di immobili per i quali, al momento dell'acquisto, non fosse stato ancora richiesto il permesso di costruire.

3. – Nel decidere su tale ultimo reclamo, il giudice rimettente esclude l'interpretazione estensiva proposta dai reclamanti e solleva l'odierna questione di legittimità costituzionale.

3.1. – In punto di rilevanza, ritiene che dalla decisione della questione di legittimità costituzionale dipendano il possibile accoglimento dei reclami proposti e il conseguente riconoscimento, in favore dei reclamanti, del diritto di prelazione di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005.

3.2. – Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ravvisa la medesima esigenza di tutela dell'acquirente, che risponde ai requisiti richiesti dal combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, rispetto a chi si trovi nelle medesime condizioni ivi descritte, fatta salva la mera circostanza di aver concluso il contratto di acquisto prima che il costruttore presentasse la richiesta per il titolo edilizio abilitativo. «Si tratta di rilievo – osserva il rimettente – che porta a revocare in dubbio la rispondenza ai dettami costituzionali, ed in particolare al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9 del D.lgs. n. 122/2005, nonché dell'art. 1 della l. n. 210/2004».

Sempre a sostegno della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* sottolinea inoltre che, nel contesto dell'art. 9, «la concretezza dell'operazione immobiliare a suo tempo progettata, l'affidamento riposto dall'acquirente nel buon esito del programma negoziale, e quindi nel trasferimento in suo favore della proprietà del bene, le esigenze di tutela del medesimo acquirente, sono presenti in massimo grado», poiché non solo sono stati pagati molti acconti e il progetto è stato portato ad attuazione in un contesto di piena regolarità sotto il profilo urbanistico, ma soprattutto i soci hanno adibito l'immobile ad abitazione propria, del coniuge o di parente entro il primo grado.

Pertanto, il rimettente ritiene che «non appare ragionevole ancorarne il riconoscimento alla situazione esistente al momento della stipula del contratto piuttosto che a quello dell'esercizio del diritto, ovvero a quello della consegna del bene, sì da correlare a tale momento la verifica della sua necessaria regolarità sotto il profilo urbanistico».

4. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Secondo la difesa erariale, le due fattispecie che l'ordinanza di rimessione chiede di equiparare sarebbero tra di loro differenti, «con la conseguenza che [sarebbe] assolutamente ragionevole la diversità di disciplina oggetto della censura in esame».

In particolare, l'Avvocatura rimarca che la prelazione è uno strumento di tutela «che nasce con il rapporto negoziale che si instaura con il preliminare e che lo accompagna per tutto il suo svolgimento». Pertanto, ai fini dell'affidamento, non si potrebbe far riferimento al buon esito dell'iniziativa imprenditoriale, ma solo alla situazione esistente al momento della stipula del contratto.

5. – Al fine di procedere all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale sollevata, è opportuno premettere una rapida disamina del quadro normativo di riferimento.

5.1. – Il d.lgs. n. 122 del 2005, attuativo della legge delega n. 210 del 2004, ha inteso potenziare, rispetto al normale apparato dei rimedi civilistici, la tutela di persone fisiche che, nel destinare i propri risparmi all'acquisto di un'abitazione, si espongono a rischi, particolarmente elevati, connessi a operazioni economiche aventi a oggetto immobili «ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire il rilascio del certificato di agibilità».

Il quadro dei rimedi offerti scandisce differenti momenti dell'articolata vicenda.

Alcune tutele sono correlate alla stipula del contratto a effetti obbligatori o reali differiti (artt. 2, 3 e 6); altre operano all'atto del trasferimento della proprietà (art. 4) o in vista del contratto a effetti traslativi (artt. 7 e 8); altre ancora scaturiscono *ex lege* al verificarsi di particolari circostanze successive all'originario atto di acquisto (artt. 9, 10, 12).

Tale apparato di tutele, nel suo complesso, è rivolto all'obiettivo di proteggere il risparmio, in attuazione dell'art. 47 Cost. Alcune norme, tuttavia, quali gli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 122 del 2005, perseguono anche la primaria esigenza di difendere il diritto inviolabile all'abitazione (art. 2 Cost.).

5.2. – Deve, di seguito, ulteriormente precisarsi che tanto l'art. 1, comma 1, della legge delega n. 210 del 2004, quanto la norma definitoria di cui all'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005 riferiscono la nozione di immobile da costruire – che delimita sul piano oggettivo l'ambito delle tutele – a immobili che si connotano non solo in quanto siano da edificare o perché la loro costruzione non sia stata ancora ultimata, ma anche perché sia stato «richiesto il permesso di costruire».

5.3. – In relazione a quest'ultimo profilo di qualificazione giuridica della res, che esclude dalla disciplina gli acquirenti cosiddetti “su carta”, questa Corte, con la sentenza n. 32 del 2018, ha ritenuto non irragionevole tale delimitazione del raggio di tutela, avendo riguardo alla specifica *ratio* delle norme relative all'obbligo del costruttore di prestare fideiussione in concomitanza con la stipula del contratto di acquisto a effetti obbligatori o reali differiti.

In particolare, il richiamato obbligo – correlato al rimedio della nullità di protezione, posta a difesa dell’acquirente, in quanto contraente debole – copre il duplice rischio della crisi del costruttore (nei termini specificati dall’art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 122 del 2005) o che questi non rilasci, all’atto del trasferimento della proprietà, la polizza assicurativa di cui al successivo art. 4, nel qual caso la fideiussione garantisce la restituzione di tutte le somme e i corrispettivi versati al costruttore in anticipo rispetto al prodursi dell’efficacia traslativa.

Ebbene, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005, in ragione della mancata estensione della tutela anche all’acquirente “su carta”, questa Corte ha ritenuto che «la normativa censurata persegu[a] la finalità di approntare una garanzia specifica dell’affidamento, meritevole di tutela, che l’acquirente ripone nell’effettiva realizzazione (o completamento, se già iniziata) della costruzione dell’immobile oggetto del contratto preliminare di compravendita; affidamento indotto dalla circostanza dell’intervenuto rilascio del permesso di costruire o almeno della già presentata richiesta per il suo ottenimento». Di conseguenza, ha rilevato che «il solo avvio del procedimento amministrativo mediante la richiesta di permesso di costruire aggiunge [...] concretezza all’iniziativa edificatoria del promittente alienante [...], radicando [nell’acquirente] un affidamento maggiore nella determinazione di assentire l’impegno contrattuale di acquisto dell’immobile da costruire assumendone i relativi oneri economici».

In definitiva, con riferimento alla tutela costituita dall’obbligo del costruttore di prestare fideiussione, questa Corte, a latere della primaria funzione di protezione del risparmio dell’acquirente, ha ravvisato anche la *ratio* di favorire affidamenti già consolidati, in quanto collocati in un percorso di legalità.

5.4. – Giunge ora nuovamente all’esame di questa Corte il dubbio di legittimità costituzionale relativo al carattere discriminatorio dell’esclusione degli acquirenti “su carta” dal raggio della disciplina, ma questa volta – diversamente dalla questione esaminata con la sentenza n. 32 del 2018 – la censura riguarda la differente tutela offerta dall’art. 9 del d.lgs. n. 122 del 2005.

Tale disposizione introduce, in particolare, un diritto di prelazione, da far valere nell’ambito della vendita forzata dell’immobile, conseguente alla situazione di crisi del costruttore, diritto che sorge *ex lege* al verificarsi dei seguenti presupposti.

In primo luogo, l’immobile deve essere stato consegnato, a titolo di possesso o di detenzione, in base alle differenti circostanze in cui opera la tradizione.

In secondo luogo, l’immobile deve essere stato adibito dall’acquirente (o dal promissario acquirente) ad abitazione principale per sé, per il coniuge o per un proprio parente in primo grado.

Infine, secondo la ricostruzione del rimettente, il diritto di prelazione può essere fatto valere solo da coloro che abbiano acquistato un immobile da

costruire, rientrando nella definizione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005, con l'esclusione, dunque, di coloro che, pur avendo acquistato un immobile non ancora edificato o la cui costruzione non risulti ultimata, avevano nondimeno stipulato il contratto prima che il costruttore presentasse la richiesta di permesso di costruire.

Fra le motivazioni addotte dal giudice *a quo* nel sostenere la richiamata interpretazione e, dunque, nel ritenere che la definizione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005 delimiti, sul piano oggettivo, tutte le tutele predisposte dal legislatore delegato nel medesimo provvedimento, risulta decisivo l'argomento fondato sul riferimento alla legge di delega. La legge n. 210 del 2004, infatti, all'art. 1, comma 1, dispone testualmente che la delega al Governo a emanare uno o più decreti legislativi riguarda «norme per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità».

La citata disposizione è, dunque, esplicita nel delimitare, con un contenuto poi refluito nella norma definitoria di cui all'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005, l'intero raggio della «tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili» da costruire, il che esclude la possibilità di interpretare le norme del decreto legislativo al di fuori dei presupposti indicati nella delega.

La ricostruzione ermeneutica del rimettente trova, del resto, conferma nella giurisprudenza di legittimità, secondo la quale «[i]l perimetro di applicazione della nuova disciplina di tutela introdotta dal D.lgs. n. 122/2005 si trova delineato nell'art. 1» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 10 marzo 2011, n. 5749, nello stesso senso Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 1° dicembre 2016, n. 24535).

6. – Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, della legge n. 120 del 2004, 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

Deve, in particolare, accogliersi la censura relativa alla irragionevole disparità di trattamento fra coloro che si trovano nelle condizioni richieste dal combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 e coloro che parimenti possiedono i requisiti previsti dalle citate norme, fuorché per la circostanza di aver concluso il contratto di acquisto dell'immobile a efficacia obbligatoria o reale differita prima che il costruttore avesse presentato la richiesta di permesso di costruire.

6.1. – Si deve, in proposito, premettere che la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito, in termini generali, che se «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di

una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul “perché” una determinata disciplina operi, all’interno del tessuto egualitario dell’ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo» (sentenza n. 89 del 1996; di seguito, sentenze n. 276 del 2020 e n. 241 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 5 del 2000).

6.2. – Alla luce della giurisprudenza citata, occorre, pertanto, indagare la *ratio* dell’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 e l’assetto degli interessi in cui si colloca il diritto di prelazione, onde comparare le due categorie di acquirenti poste a confronto e verificare se la diversità di trattamento palesi una irragionevolezza, in contrasto con il principio di uguaglianza.

La norma in esame non appresta, invero, protezione a chi nutra un mero affidamento nella realizzazione dell’immobile, come nel caso della tutela offerta dall’obbligo del costruttore di prestare la fideiussione, rispetto al quale la citata sentenza n. 32 del 2018 ha ritenuto non irragionevole l’esclusione dalla disciplina di affidamenti meno consolidati e, pertanto, meno meritevoli di tutela.

Al contrario, il diritto di prelazione sorge *ex lege* sul duplice presupposto che l’immobile sia stato realizzato e che l’alloggio sia stato destinato, dopo la consegna, ad abitazione principale dell’acquirente o del coniuge o di un parente in primo grado.

Il diritto di prelazione, attraverso la pretesa a essere preferiti a parità di condizioni nella vendita forzata, persegue, dunque, la finalità di preservare un interesse giuridico attuale, il diritto inviolabile all’abitazione, che scaturisce, sul presupposto dell’avvenuta consegna dell’immobile all’acquirente o al promissario acquirente, dalla destinazione dell’alloggio a soddisfare un bisogno esistenziale primario della persona e della sua famiglia.

E invero, questa Corte, «sin dalla sentenza n. 404 del 1988 (si vedano di seguito, fra le altre, sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 176 del 2000 e l’ordinanza n. 76 del 2010)» (sentenza n. 112 del 2021), ha «incluso nel catalogo dei diritti inviolabili» della persona il diritto all’abitazione, che «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 217 del 1988 e, di recente, sentenze n. 128 del 2021 e n. 44 del 2020), poiché è compito dello Stato assicurare «che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988).

Se, dunque, il diritto all’abitazione trae origine, nella fattispecie disegnata dall’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, dalla consegna dell’immobile all’acquirente o al promissario acquirente e dalla sua destinazione al bisogno abitativo, in presenza di tali circostanze resta identico il diritto inviolabile da tutelare, sia che l’originario acquisto dell’immobile fosse avvenuto dopo che il costruttore aveva presentato la domanda di permesso di costruire sia che fosse stato stipulato prima.

6.3. – Deve poi aggiungersi che, nel momento in cui si integrano *ex lege* i presupposti costitutivi del diritto di prelazione, la sorte del procedimento amministrativo relativo all'immobile risulta indipendente e indifferente rispetto alle vicende civilistiche.

L'eventuale conclusione dell'*iter* amministrativo o la sua legittimità sono circostanze che prescindono e non sono condizionate dal fatto che il contratto di acquisto fosse stato concluso prima o dopo la mera presentazione della richiesta del permesso di costruire.

Anche sotto questa angolatura, non si ravvisa, dunque, alcuna ragione che possa giustificare un differente trattamento nella tutela offerta dalla prelazione al diritto di abitazione delle due categorie di acquirenti.

6.4. – Da ultimo, l'esito non cambia se si confronta l'incidenza della tutela riferita alle due categorie di acquirenti rispetto all'assetto degli altri interessi implicati nella disciplina dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005.

Il diritto di prelazione non impone, invero, obblighi in capo alla controparte contrattuale, il costruttore, mentre coinvolge gli interessi dei creditori procedenti e dei terzi offerenti nella vendita forzata. Tali interessi non solo sono estranei al contesto nel quale si era svolto l'originario atto di acquisto, ma oltretutto subiscono un condizionamento, per effetto della prelazione, che non muta a seconda che la tutela venga riferita ai titolari di un diritto all'abitazione, che siano acquirenti di immobili ascrivibili alla definizione dell'art. 1, comma 1, lettera d), o agli acquirenti "su carta".

I creditori procedenti restano comunque soddisfatti in misura non diversa da quella che sarebbe stata loro altrimenti garantita, dato che il diritto di prelazione sull'immobile è riconosciuto all'acquirente al prezzo definitivo raggiunto nell'incanto, all'esito della procedura esecutiva. A loro volta, i terzi aggiudicatari non sopportano particolari rischi poiché, se l'autorità che procede alla vendita forzata assegna l'immobile al titolare del diritto di prelazione, essi non versano il prezzo, mentre, ove l'aggiudicazione avvenga definitivamente in loro favore, il titolare del diritto di prelazione non potrà comunque giovare del diritto di riscatto (art. 9, comma 5).

6.5. – Alla luce, dunque, della *ratio* sottesa all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 e dell'assetto di interessi coinvolti nella sua disciplina, emerge una irragionevole disparità di trattamento fra gli acquirenti di immobili da costruire e gli acquirenti di immobili, che sono pur sempre da costruire, ma non rientrano nella definizione dell'art. 1, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 122 del 2005 e nella previsione della legge delega, solo perché il contratto di acquisto a effetti obbligatori o reali differiti viene concluso prima della presentazione della richiesta di permesso di costruire.

Né il rinvio che il censurato art. 9 opera al precedente art. 2 (in materia di fideiussione) può sconfiggere un tale esito, poiché le due fattispecie non si collocano in logica dipendenza: il diritto di prelazione può essere esercitato anche (e non soltanto) nel caso in cui l'acquirente abbia già escusso la

fideiussione, sicché la norma non esclude che possa essere esercitato anche se non vi sia alcuna fideiussione da escutere.

Semmai, deve rilevarsi che proprio la mancanza della tutela offerta dalla fideiussione rende l'acquirente "su carta" ancor più bisognoso della protezione offerta dal diritto di prelazione. In una situazione in cui difficilmente può recuperare, con gli ordinari strumenti civilistici, quanto ha corrisposto al costruttore, oramai insolvente, a titolo di anticipazione del prezzo (o addirittura come pagamento integrale del prezzo, se l'acquisto definitivo era avvenuto ed era stato poi reso inefficace), risulta palesemente irragionevole negare all'acquirente che abiti nell'immobile, sottoposto a vendita forzata, il diritto a essere preferito a parità di condizioni, offrendo peraltro nuovamente un prezzo nell'ambito di tale vendita.

7. – Tanto premesso, è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, della legge n. 205 del 2005; 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, nella parte in cui non riconoscono il diritto di prelazione anche alle persone fisiche che abbiano acquistato prima che sia stato richiesto il permesso di costruire.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire); 1, comma 1, lettera *d*) e 9, comma 1, del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210), nella parte in cui non riconoscono il diritto di prelazione anche alle persone fisiche che abbiano acquistato prima che sia stato richiesto il permesso di costruire.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

6.2. Contratto di trasporto

6.2.1. *Autotrasporto per conto terzi*

SENTENZA N. 420/1991 (PRES. CORASANITI; RED. MENGONI)

Trasporto – Trasporto di merci su strada – Sistema di tariffe obbligatorie a forcella – Perdita o avaria delle cose trasportate – Risarcimento del danno – Limitazione di responsabilità del vettore – Determinazione in misura fissa.

Legge 22 agosto 1985, n. 450 (Norme relative al risarcimento dovuto dal vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate), art. 1, primo comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza e ragionevolezza), e 41

SENTENZA N. 7/2005 (PRES. ONIDA; RED. VACCARELLA)

Contratti – Trasporto di merci per conto terzi – Contratto stipulato in forma scritta – Oneri di annotazione a pena di nullità – Contratto stipulato in forma orale – Diversità di trattamento

Legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasportatori di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada), art. 26, ultimo comma, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82 (Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1993, n. 162, in combinato disposto con l'art. 3 del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 256 (Interventi urgenti nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 334

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza ed eguaglianza)

Considerato in diritto

1. – L'art. 1, comma 1, della legge 22 agosto 1985, n. 450, in materia di responsabilità civile del vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate, è impugnato dalla Corte d'appello di Torino sotto due profili:

a) in riferimento agli artt. 3 e 41, primo e secondo comma, Cost., in quanto “non prevede il dolo e la colpa grave quale eccezione alla limitazione di responsabilità del vettore”;

b) in riferimento all'art. 3 Cost., “in quanto non prevede che la limitazione di responsabilità si applichi solo nel caso in cui il trasporto sia stato in concreto sottoposto alla tariffa a forcella”.

Sotto altri due profili, entrambi in riferimento all'art. 3 Cost., la medesima norma è impugnata anche dal Tribunale di Ancona:

c) in quanto stabilisce “criteri certamente inidonei ad assicurare l'adeguatezza del ristoro del danno da avaria o perdita della merce trasportata, determinando in misura fissa la prestazione risarcitoria dovuta, con esclusivo riferimento alla portata utile del mezzo impiegato e senza considerare in alcun modo l'entità e la qualità del carico, non prevedendo peraltro un periodico aggiornamento ovvero un meccanismo di adeguamento dei limiti così individuati”;

d) in quanto non ammette, in favore dell'utente, la derogabilità del limite di responsabilità del vettore.

[*omissis*]

4. – La prima questione, sopra elencata al punto 1, *sub a*), è fondata.

Da un insieme di norme, disseminate nel codice civile (artt. 1229, primo comma, 1713, secondo comma, ecc.), nel codice della navigazione (art. 952) e in leggi speciali (in particolare art. 29, primo comma, della Convenzione di Ginevra sul trasporto internazionale di merci su strada, resa esecutiva in Italia dalla legge 6 dicembre 1960, n. 1621), si ricava un principio generale, conforme alla tradizione giuridica europea, che non ammette il debitore ad avvalersi di limitazioni convenzionali o legali di responsabilità quando l'inadempimento dipende da dolo o colpa grave. Tale principio, mentre vincola inderogabilmente l'autonomia privata, non vincola il legislatore, non essendo coperto da garanzia costituzionale. Né occorrono formule esplicite per escluderlo, ben potendo l'invalidabilità in ogni caso del limite essere argomentata, in conformità del dato testuale che non distingue, dalla *ratio legis* o dal contesto normativo. In questo senso è oggi interpretato dalla giurisprudenza prevalente l'art. 423 cod. nav. in tema di responsabilità del vettore marittimo, il quale, a differenza dell'art. 952 relativo al vettore aereo, non riserva il caso di dolo o colpa grave. Analogamente

(¹) Con la sentenza n. 64 del 1993 (Pres. Casavola; Red. Mengoni) la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 1, secondo comma, della legge 22 agosto 1985, n. 450 (Trasporti esenti dall'obbligo delle tariffe a forcella), «nella parte in cui non prevede un meccanismo di aggiornamento del massimale prescritto per l'ammontare del risarcimento».

orientata è la giurisprudenza in materia di responsabilità risarcitoria degli autotrasportatori di merci su strada: il silenzio dell'art. 1 della legge n. 450 è ritenuto qualificato come indice di operatività del limite in ogni caso.

Contrariamente a quanto sostiene il giudice *a quo*, non si può argomentare dal confronto col citato art. 29 della Convenzione di Ginevra un vizio di legittimità costituzionale della norma denunciata per violazione del principio di eguaglianza. Il confronto non è ammissibile, data la disomogeneità dei sistemi di responsabilità adottati dalla Convenzione per i trasporti internazionali e dalla legge n. 450 per i trasporti interni soggetti alle tariffe obbligatorie a forcilla. Nel sistema della Convenzione il limite di responsabilità del vettore può essere derogato mediante dichiarazione del valore della merce o dichiarazione di speciale interesse alla consegna, sicché il diniego del beneficio sancito dall'art. 29 quando sia provato il dolo o (se equivalente secondo la giurisdizione adita) la colpa grave del vettore o dei suoi ausiliari, si inserisce nella logica della non assolutezza del limite. Nel sistema della legge nazionale, invece, la limitazione legale del risarcimento è inderogabile anche in favore dell'utente, e poiché l'inderogabilità è correlata alla cogenza delle tariffe a forcilla, non sarebbe di per sé ingiustificata l'estensione del limite a tutti i casi di responsabilità, incluso il caso di dolo o colpa grave.

Il parametro dell'art. 3 Cost. viene piuttosto in considerazione sotto l'aspetto del principio di ragionevolezza e della connessa esigenza di equo contemperamento dell'interesse degli autotrasportatori con l'interesse delle imprese utenti tutelato dall'art. 41 Cost. Il limite di responsabilità del vettore, specialmente quando è configurato come invalicabile anche nell'ipotesi di dolo o colpa grave, deve essere compensato da idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento del danno. A questa esigenza di ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco si dimostra sensibile, in una certa misura che qui non occorre valutare, l'art. 52 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, relativo al trasporto di cose sulle ferrovie dello Stato, che nel caso di dolo o colpa grave, pur senza rimuovere il limite di responsabilità del vettore, dispone però il raddoppio del massimale.

Se è vero, infatti, che la limitazione di responsabilità del vettore (la quale trasforma il rischio delle imprese di autotrasporto per la perdita o avaria delle merci in costi assicurativi) comporta un contenimento dei prezzi del servizio, con benefica ricaduta sui prezzi di mercato delle merci trasportate e quindi sull'interesse generale, è vero altresì che, ove la somma-limite non rappresenti un risarcimento adeguato (seppure non integrale), il detto vantaggio è annullato dal costo supplementare che l'impresa utente deve accollarsi per assicurare per proprio conto il carico almeno nella misura occorrente per garantirsi un congruo indennizzo in caso di perdita o di avaria delle merci. Questo costo assicurativo, aggravato dall'estensione del limite di responsabilità del vettore all'ipotesi di dolo o colpa grave, incide sulla programmazione dei costi delle imprese utenti e sulla correlativa politica dei prezzi, comprimendo la libertà di

organizzazione e di gestione dell'impresa secondo criteri di economicità, la quale è un elemento della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost. Ne risultano in pari tempo compromessi gli scopi di utilità sociale che la legge si propone in termini di contenimento dei prezzi di mercato attraverso il calmieramento dei costi di trasporto delle merci.

4.1. – L'Avvocatura dello Stato obietta che l'inadeguatezza della somma-limite determinata dall'art. 10 del regolamento di esecuzione della legge n. 298 del 1974 (approvato con d.P.R. n. 32 del 1976) è imputabile a "disfunzioni applicative della legge, cioè a vizi della funzione amministrativa", che non possono formare materia di censura davanti a questa Corte. Ma va osservato in contrario che l'art. 1, comma 1, della legge n. 450 del 1985 è impugnato non tanto per l'esiguità della somma-limite fissata dal regolamento da esso richiamato, quanto perché il limite di responsabilità del vettore non trova compenso nella predisposizione, nella stessa legge, di garanzie idonee ad assicurare l'adeguatezza del risarcimento, di guisa che, alla stregua del criterio sopra enunciato, il limite non appare giustificato, specialmente nell'ipotesi di dolo o colpa grave.

5. – Alla stregua del medesimo criterio è fondata anche la questione indicata al punto 1 *sub c*), limitatamente alla censura rivolta alla norma impugnata di non prevedere un meccanismo di aggiornamento del massimale cui è commisurato il limite di responsabilità del vettore, massimale che dal 1976 è rimasto finora invariato. La prescrizione del periodico aggiornamento del limite di responsabilità (cui ha provveduto, per esempio, l'art. 19 della legge 13 maggio 1983, n. 213, in tema di responsabilità civile del vettore aereo) rientra tra le garanzie di adeguatezza del risarcimento, che devono essere predisposte dalla legge affinché il limite sia ragionevolmente temperato con gli interessi degli utenti.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 22 agosto 1985, n. 450 (Norme relative al risarcimento dovuto dal vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate), nella parte in cui non eccettua dalla limitazione della responsabilità del vettore per i danni derivanti da perdita o avaria delle cose trasportate il caso di dolo o colpa grave;

dichiara l'illegittimità costituzionale della medesima norma nella parte in cui non prevede un meccanismo di aggiornamento del massimale prescritto per l'ammontare del risarcimento;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 1991.

* * *

Sentenza n. 7/2005 (Pres. Onida; Red. Vaccarella)*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale di Latina dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 26, ultimo comma, della legge 6 giugno 1974, n. 298, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1993, n. 162, in combinato disposto con l'art. 3 del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 256, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 334, nella parte in cui dette norme realizzano una irragionevole disparità di trattamento, in relazione alla sanzione della nullità del contratto, tra contraenti che abbiano scelto la forma orale e contraenti che, pur essendo regolarmente iscritti all'albo degli autotrasportatori e debitamente autorizzati, abbiano invece fatto ricorso alla forma scritta senza effettuare, sulla copia del contratto da consegnare al committente, le annotazioni di legge.

[omissis]

3. – La questione è fondata.

3.1. – La norma sospettata di illegittimità costituzionale è frutto di ripetuti interventi legislativi che si sono innestati sulla disciplina originaria del 1974 e, in particolare, sull'art. 26 della legge 6 giugno 1974, n. 298, istitutiva dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi.

3.1.1. – Il fine perseguito da tale legge – oltre quello, indiretto, di rendere più sicuri i trasporti e la circolazione stradale – era, trasparentemente, quello di impedire situazioni di concorrenza sleale in un settore vitale dell'economia nel contempo evitando che la differente forza contrattuale delle parti si traducesse, nei singoli rapporti, in una “svendita” delle prestazioni offerte dagli autotrasportatori: di qui la previsione che “l'iscrizione nell'albo è condizione necessaria per l'esercizio dell'autotrasporto di cose per conto di terzi” (art. 1, comma terzo), la necessità di “apposita autorizzazione” per ciascun autoveicolo (art. 41), l'istituzione di un sistema di tariffe obbligatorie c.d. a forcilla (art. 50 segg).

L'efficacia di tale disciplina era affidata, oltre che ad una nutrita serie di norme che prevedevano sanzioni di vario genere (articoli 21, 27, 47, 48, 58), soprattutto all'art. 26 – a tenore del quale «chiunque esercita l'attività di cui all'articolo 1 senza essere iscritto nell'albo, ovvero continua ad esercitare l'attività durante il periodo di sospensione o dopo la radiazione o la cancellazione dall'albo, è punito a norma dell'art. 348 del codice penale. In caso di flagranza di reato, si procede al sequestro del veicolo» – ed all'art. 46, a norma del quale, «fermo quanto previsto dall'articolo 26, chiunque disponga l'esecuzione di trasporto di cose con autoveicoli o motoveicoli, senza licenza o senza autorizzazione oppure violando le condizioni o i limiti stabiliti nella licenza o

nell'autorizzazione, è punito con la reclusione da uno a sei mesi o con la multa da lire 100.000 a lire 300.000».

Nonostante l'autotrasportatore non iscritto fosse soggetto al regime penalistico dell'esercente abusivo di «una professione, per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato», la giurisprudenza, di merito e di legittimità, ritenne che l'inosservanza del precetto per cui «l'iscrizione nell'albo è condizione necessaria per l'esercizio dell'autotrasporto di cose per conto di terzi» incidesse sul contratto esclusivamente nel senso di rendere inapplicabili le (altrimenti obbligatorie) tariffe a forcilla, potendo queste essere invocate esclusivamente dal trasportatore iscritto nell'albo nazionale e munito della prescritta autorizzazione.

3.1.2. – Con decreto-legge 27 novembre 1992, n. 463, all'art. 26 fu aggiunto un terzo comma che puniva con la reclusione fino a quattro mesi o con la multa da 100.000 a 800.000 lire «chiunque affida l'effettuazione di un autotrasporto di cose per conto di terzi a chi eserciti abusivamente l'attività di cui all'art. 1» e prevedeva, inoltre, il sequestro e la successiva confisca della merce trasportata.

Tale decreto non fu convertito in legge, e così pure l'identico decreto-legge 26 gennaio 1993, n. 19.

3.1.3. – Alla scadenza del periodo utile per la conversione del decreto-legge n. 19 del 1993, fu emanato il decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82, il cui art. 1 aggiunse al testo originario dell'art. 26 i seguenti, due commi:

«Chiunque affida l'effettuazione di un autotrasporto di cose per conto di terzi a chi esercita abusivamente l'attività di cui all'articolo 1 o ai soggetti di cui all'articolo 46 della presente legge, è punito con l'ammenda da lire cinquanta-mila a lire un milione. Si procede altresì al sequestro della merce trasportata, di cui può essere disposta la confisca con la sentenza di condanna.

«Ai fini di cui al presente articolo, al momento della conclusione del contratto di autotrasporto di cose per conto di terzi, a cura di chi effettua il trasporto, sono annotati nella copia del contratto di trasporto da consegnare al committente, pena la nullità del contratto stesso, i dati relativi agli estremi dell'attestazione di iscrizione all'Albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi rilasciati dai competenti comitati provinciali dell'Albo nazionale degli autotrasportatori di cui alla presente legge, da cui risulti il possesso dei prescritti requisiti di legge».

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (27 maggio 1993, n. 162) – con la quale si facevano salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge n. 463 del 1992 e n. 19 del 1993 – esponeva che «l'articolo 1 è necessitato dalla circostanza che nel settore vi sono numerosissimi operatori abusivi, e ciò nonostante i controlli sull'iscrizione all'albo e sul sistema autorizzativo messi in opera dalle amministrazioni deputate allo scopo. Prevedere il coinvolgimento dei committenti nelle responsabilità connesse a tali trasporti abusivi è l'unico deterrente per scongiurare il lamentato fenomeno».

3.1.4. – Nell'*iter* parlamentare del disegno di legge governativo n. 2935, comunicato alla Presidenza del Senato il 10 dicembre 1997, la VIII Commissione permanente del Senato approvò una norma (art. 30) a tenore della quale «l'ultimo comma dell'art. 26 della legge 6 giugno 1974, n. 298, come modificato dall'articolo 1 del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1993, n. 162, si interpreta nel senso che la prevista annotazione sulla copia del contratto di trasporto dei dati relativi agli estremi dell'iscrizione all'albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi possedute dal vettore, nonché la conseguente nullità del contratto privo di tali annotazioni, non comportano l'obbligatorietà della forma scritta del contratto di trasporto previsto dall'art. 1678 del codice civile ma rilevano soltanto nel caso in cui per la stipula di tale contratto le parti abbiano scelto la forma scritta».

La Camera dei deputati stralcìò, insieme con altre, la norma da quella che sarebbe divenuta la legge 7 dicembre 1999, n. 472 (Interventi nel settore dei trasporti).

3.1.5. – Il decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 – attuativo della legge-delega 25 giugno 1999, n. 205, sulla depenalizzazione dei reati minori – provvede a:

a) sostituire il primo comma dell'art. 26 prevedendo per il trasportatore abusivo, in luogo di quella penale, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire quattro milioni a lire ventiquattro milioni, aumentata in caso di recidiva infraquinquennale;

b) sopprimere il secondo comma, relativo al sequestro del veicolo;

c) portare ad una somma da lire tre milioni a lire diciotto milioni la sanzione per chi affida l'effettuazione dell'autotrasporto ad un abusivo, sopprimendo la previsione del sequestro e della successiva confisca della merce trasportata;

d) inserire un comma (terzo) per cui «alle violazioni di cui al primo comma consegue la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi ovvero, in caso di reiterazione delle violazioni, la sanzione accessoria della confisca amministrativa del veicolo, con l'osservanza delle norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285».

3.1.6. – L'art. 3 del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 256, riproduce esattamente la norma che, inserita dal Senato, fu poi espunta dalla Camera nell'*iter* di approvazione della legge n. 472 del 1999 (v. *sub* 3.1.4.); norma recepita integralmente dalla legge (n. 256 del 2001) di conversione e giustificata, nella relazione illustrativa, come «una necessaria precisazione, in linea con lo spirito del legislatore della legge n. 162 del 1993, che aveva come obiettivo la lotta all'abusivismo e che ha invece fatto sorgere situazioni di non omogenea applicazione sul territorio nazionale, provocando un contenzioso di notevolissima portata».

È il caso di rilevare che i numerosi interventi critici svolti in sede parla-

mentare investivano l'idoneità dello strumento a tal fine individuato (decreto-legge di interpretazione autentica), ma riconoscevano tutti l'esigenza di superare la giurisprudenza prevalente formatasi sull'art. 26, come modificato dal decreto-legge n. 82 del 1993: sicché gli emendamenti sostitutivi dell'art. 3 erano nel senso di consentire in futuro la forma orale del contratto e di prevedere anche, per il passato, che la violazione del requisito formale dell'annotazione dei dati non potesse mai giustificare l'azione di ripetizione di indebito oggettivo di cui all'art. 2033 cod. civ. e che fossero dovuti i compensi pattuiti tra le parti a condizione che l'autotrasportatore fosse iscritto nell'albo nazionale e fosse munito della prescritta autorizzazione.

4. – La lunga e complessa vicenda legislativa appena ricordata mostra chiaramente come il legislatore abbia tentato, attraverso un progressivo aggiustamento degli strumenti utilizzati, di conseguire il duplice obiettivo di contrastare il fenomeno dell'abusivismo e di realizzare, in tal modo, una situazione di leale concorrenza nel settore dei trasporti di merci per conto terzi.

4.1. – Il ricorso alla sanzione penale nei confronti del solo autotrasportatore abusivo (e dell'intermediario che “dispone l'esecuzione del trasporto ... senza licenza o senza autorizzazione”) si rivelò del tutto inefficace, non soltanto perché nessuna sanzione era prevista a carico del committente, ma anche perché il contratto concluso con l'autotrasportatore abusivo veniva – secondo la giurisprudenza pacifica – “sanzionato” esclusivamente con l'esclusione dell'applicabilità delle tariffe a forcilla, e quindi, ancora una volta, a carico del solo autotrasportatore e, per giunta, con vantaggio per il committente.

In sostanza, il committente che si valeva dell'autotrasportatore abusivo non soltanto era esente da qualsiasi sanzione, ma era “premiato” dalla possibilità di concordare compensi ben inferiori a quelli, altrimenti, obbligatoriamente previsti dalla legge: sicché si pervenne al risultato di incoraggiare, con il ricorso all'abusivismo, anche pratiche di concorrenza sleale da parte di taluni committenti a danno di altri.

4.2. – I decreti-legge emanati tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993 miravano a porre termine al singolare effetto prodotto dalla legge del 1974 ma utilizzavano, a tal fine, esclusivamente l'estensione al committente della sanzione penale; non a caso del successivo decreto-legge n. 82 del 1993 la relazione al disegno di legge di conversione sottolineava esclusivamente (come si è ricordato *sub* 3.1.3.) il profilo del «coinvolgimento dei committenti nelle responsabilità connesse a tali rapporti abusivi» nonostante, contestualmente, il legislatore fosse altresì intervenuto sulla disciplina del contratto “ai fini di cui al presente articolo”.

Ed infatti, la disciplina “formale” introdotta poneva a carico del solo trasportatore l'onere di fornire al committente “i dati ... da cui risulti il possesso dei prescritti requisiti di legge” (implicitamente escludendo che il committente dovesse in qualsiasi modo attivarsi per verificare che la controparte fosse iscritta all'albo) e sanzionava con la nullità del contratto l'inosservanza non solo

dell'onere, ma anche della forma (annotazione nella copia del contratto da consegnare al committente) prescritta per l'osservanza dell'onere stesso.

Se, infatti, numerosi giudici di merito esclusero che la norma in questione comportasse la nullità del contratto privo della forma scritta, attribuendo all'annotazione dei dati in questione la natura di mero adempimento di tipo amministrativo (in quanto certificativi della affidabilità del vettore), la giurisprudenza di gran lunga prevalente ritenne che la norma sanzionasse con la nullità sia l'assenza della forma scritta sia quella delle prescritte annotazioni, con la conseguente sottrazione del committente all'obbligo di rispettare le tariffe a forcella, pur quando l'autotrasportatore era in possesso dei requisiti di legge.

4.3. – La paradossale situazione in tal modo creata spiega perché, già in occasione dell'approvazione del disegno di legge governativo poi sfociato nella legge n. 472 del 1999, il Senato approvò una norma di interpretazione autentica del comma introdotto dall'art. 1 del decreto-legge n. 82 del 1993 che escludeva la nullità del contratto stipulato in forma libera; così come spiega perché, reintrodotta tale norma con il decreto-legge n. 256 del 2001, in sede di conversione fu contestato soltanto il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza (e l'antinomia che in tal modo si creava tra norma interpretativa e norma interpretata), ma fu proposto di escludere in ogni caso l'azione di ripetizione *ex art. 2033 cod. civ.* (ammessa da alcune pronunce in danno dell'autotrasportatore) e di consentire, per il futuro, la forma libera per il contratto.

Peraltro già in precedenza (d.lgs. n. 507 del 1999) il legislatore aveva provveduto a sostituire alla sanzione penale un sistema di sanzioni amministrative che continuava ad essere più gravoso per l'autotrasportatore che per il committente.

5. – Questa Corte, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge n. 256 del 2001 sotto il (solo) profilo della efficacia retroattiva di tale norma, ha rilevato l'infondatezza in fatto della premessa – essere assolutamente univoca l'interpretazione consentita dalla lettera e dalla *ratio* dell'art. 26, ultimo comma, della legge n. 298 del 1974 (come modificato dall'art. 1 del decreto-legge n. 82 del 1993) – dalla quale muovevano i rimettenti per contestare la legittimità del ricorso ad una norma di interpretazione autentica: ed ha rilevato che non soltanto una minoritaria ma consistente giurisprudenza di merito aveva escluso la nullità del contratto non concluso in forma scritta (e, quindi, senza l'osservanza dei requisiti formali previsti dalla norma interpretata) in aderenza ad una *ratio* per la quale «la sanzione della nullità avrebbe abnormemente colpito il contratto, anche se stipulato con vettore iscritto all'albo, per un vizio di forma non correlato ad una reale esigenza di tutela (neanche) della controparte contrattuale», ma anche che, in ragione della medesima *ratio*, la giurisprudenza (sia di merito che di legittimità) aveva *ex postea* ritenuto giustificata l'interpretazione autentica fornita dal legislatore (sentenza n. 26 del 2003).

Con la medesima sentenza questa Corte ha escluso che la norma censurata recasse *vulnus* di sorta al principio dell'affidamento sulla certezza dei rapporti giuridici, essendo «improponibile un tale argomento a tutela di chi, pur avendo concluso il contratto con vettore iscritto all'albo, pretende di sottrarsi alle conseguenti obbligazioni assumendo di aver fatto affidamento (e cioè scientemente) su un difetto di forma del contratto stesso».

Nel ribadire tali considerazioni con la sentenza n. 341 del 2003, questa Corte ha dichiarato non fondata la censura che investiva lo strumento (non nuovo in questa materia: cfr. 3.1.2. e 3.1.3.) del decreto-legge adottato per introdurre una norma di interpretazione autentica ed ha osservato – dichiarando infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 41 Cost. – che «la circostanza che la mancata annotazione dei dati relativi all'iscrizione all'albo consentirebbe, grazie alla nullità del contratto, la facile elusione delle tariffe obbligatorie deporrebbe, semmai, per l'illegittimità costituzionale di quella parte della norma che, attesa la forma orale del contratto stipulato nel caso di specie, non è applicabile nel giudizio *a quo*».

6. – La questione ora sottoposta all'esame della Corte investe, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, quella parte della norma – introdotta dall'art. 1 del decreto-legge n. 82 del 1993 – che, in combinato disposto con quanto previsto dall'art. 3 del decreto-legge n. 256 del 2001, prescrive, ove gli stipulanti abbiano scelto la forma scritta del contratto, l'annotazione, a pena di nullità del contratto stesso, dei dati relativi al possesso dei requisiti di legge da parte dell'autotrasportatore sulla copia da consegnare al committente.

L'irragionevolezza della norma è di tutta evidenza ove si consideri non soltanto che – a seguito del decreto-legge n. 256 del 2001, ed anche a prescindere dalla sua efficacia retroattiva – è privo di senso consentire alle parti di stipulare oralmente un contratto che, se stipulato in forma scritta, incorre in una radicale nullità per l'assenza (per giunta, in una copia) di certe, estrinseche annotazioni, ma anche che la sanzione della nullità prevista per l'assenza di quelle estrinseche annotazioni non è correlata ad alcun apprezzabile fine, ma costituisce «un eccesso del mezzo utilizzato rispetto al fine dichiarato della repressione dell'abusivismo» (sentenza n. 26 del 2003).

In altri termini, l'intento – dichiaratamente posto alla base dell'intervento legislativo del 1993 – di combattere l'abusivismo, e con esso gravi distorsioni della concorrenza in un vitale settore dell'economia nazionale attraverso il “coinvolgimento” del committente, era vanificato da una disciplina che, di fatto, esentava sostanzialmente il committente da responsabilità e, anzi, gli consentiva, anche quando contraeva con un autotrasportatore in possesso dei requisiti di legge, di sottrarsi agevolmente all'applicazione di quella tariffa a forcilla che, viceversa, costituiva l'unico strumento idoneo ad assicurare, contestualmente, una adeguata remunerazione all'autotrasportatore e uniformi condizioni di mercato.

La libertà di forma contrattuale introdotta nel 2001, in sintesi, ha soltanto

reso ancor più evidente l'originaria, manifesta irragionevolezza della norma del 1993, e la conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione: è chiaro, infatti, che il legislatore ben può, nella sua discrezionalità, prevedere requisiti formali del contratto se reputati idonei a contribuire al raggiungimento del fine perseguito, ma è altresì chiaro che il limite della non irragionevolezza è valicato quando viene dettata una disciplina che non solo non contribuisce a combattere il fenomeno dell'abusivismo, ma favorisce pratiche distorsive della concorrenza consentendo agevoli elusioni delle tariffe obbligatorie.

La sanzione della nullità è certamente adeguata quando si tratta di colpire il contratto concluso con un autotrasportatore non iscritto all'albo e privo della prevista autorizzazione, ma essa è priva di qualsiasi ragionevole presupposto se applicata al contratto concluso con l'autotrasportatore in regola (con la certa esclusione delle tariffe obbligatorie e il dubbio, addirittura, sull'applicabilità dell'art. 2033 cod. civ.) solo perché una copia del contratto è carente di talune indicazioni.

L'intrinseca, manifesta irragionevolezza della norma determina altresì, come ovvia conseguenza, l'irragionevolezza della disparità di trattamento tra autotrasportatore che stipuli oralmente il contratto ed autotrasportatore che adotti la forma scritta, pur essendo entrambi in possesso dei requisiti abilitanti all'esercizio di attività di autotrasporto di cose per conto di terzi.

7. – Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, ultimo comma, della legge 6 giugno 1974, n. 298, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1993, n. 162, in combinato disposto con l'art. 3 del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 256, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 334, nella parte in cui prevede la nullità del contratto di autotrasporto, concluso per iscritto, per ciò solo che nella copia del contratto da consegnare al committente non siano stati annotati gli estremi dell'iscrizione all'albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi possedute dal vettore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, ultimo comma, della legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasportatori di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada), come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82 (Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1993, n. 162, in combinato disposto con l'art. 3 del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 256 (Interventi urgenti nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 334,

nella parte in cui prevede, ove le parti abbiano scelto per la stipula la forma scritta, la nullità del contratto di autotrasporto per la mancata annotazione sulla copia del contratto dei dati relativi agli estremi dell'iscrizione all'albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi possedute dal vettore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2005.

6.2.2. *Trasporto ferroviario di merci*

SENTENZA N. 40/1993 (PRES. CASAVOLA; RED. GUIZZI)

Contratti – Trasporto ferroviario di merci – Responsabilità per danni derivanti da inadempimento – Proponibilità dell'azione giudiziaria contro l'Ente Ferrovie dello Stato anche senza preventivo reclamo in via amministrativa – Necessità

Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1961, n. 197 (Revisione delle condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato), art. 58

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 24

Considerato in diritto

1. – Il Pretore di Lecce sottopone all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, in relazione agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, nella parte in cui preclude l'azione giudiziaria contro l'Ente Ferrovie dello Stato ove prima non venga presentato il reclamo in via amministrativa e l'Ente non provveda nel termine di novanta giorni.

2. – La questione è fondata.

L'art. 58 del d.P.R. n. 197 del 1961 subordina il promovimento delle azioni basate "sulle condizioni e tariffe" del trasporto ferroviario delle merci al previo reclamo in via amministrativa seguito da risposta o dall'inutile decorso del termine di novanta giorni. In qualche modo esso riproduce lo schema disegnato dal primo comma dell'art. 443 del codice di procedura civile, con la differenza, però, che "la definizione di queste controversie implica un complesso di accertamenti tecnici per i quali gli enti previdenziali dispongono di un'apposita organizzazione e di personale specializzato, onde appare opportuno, nell'interesse dello stesso assicurato, che la fase giudiziaria sia preceduta da un esame della controversia in sede amministrativa" (sentenza n. 15 del 1991). Mentre in altro tipo di controversie, come quella in esame, la giurisdizione ordinaria si presenta ben più attrezzata e funzionale, dovendosi accertare (analogamente a quanto accade nell'Amministrazione postale) fatti di inadempimento, cioè disservizi, con la conseguente responsabilità per danni. Per "questo tipo di accertamenti il giudice dispone di strumenti e conoscenze adeguati, mentre l'esperienza attesta la scarsa funzionalità, come mezzo di prevenzione delle liti, della condizione di accesso alla giurisdizione prescritta dalla norma impugnata" (sentenza n. 15 del 1991).

Si tratta, insomma, di una condizione di proponibilità che menoma fortemente il diritto di difesa garantito dall'articolo 24 della Costituzione.

3. – Ma si tratta anche di un privilegio ingiustificato, come tale lesivo del principio di uguaglianza stabilito con l'art. 3 della Costituzione.

Il rapporto che si instaura con il contratto di trasporto ferroviario delle merci è tipicamente privatistico.

Con l'entrata in vigore della legge di riforma delle Ferrovie dello Stato (17 maggio 1985, n. 210) e, successivamente, con la delibera del CIPE in data 12 agosto 1992 (adottata sulla base dell'art. 1 del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito senza modificazioni nella legge 29 gennaio 1992, n. 35) con la quale l'Ente ferrovie dello Stato è stato trasformato in società per azioni, tale caratteristica si è definitivamente chiarita in seguito alla diversa configurazione del soggetto gestore del servizio pubblico. Le Ferrovie sono infatti passate dall'originario modulo della Pubblica Amministrazione a quello dell'Ente, prima, e della società per azioni, poi, caratterizzato dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale in regime di diritto privato.

4. – L'adeguamento della norma impugnata ai principi costituzionali, secondo quanto ampiamente motivato nella sentenza n. 15 del 1991, non può non seguire il modello già tratteggiato con la sentenza n. 530 del 1989, rimettendo all'interessato la scelta tra il preventivo esperimento del reclamo in via amministrativa (fatta salva, nel contempo, la successiva attivazione dell'impugnativa innanzi al magistrato) oppure l'immediato ricorso all'azione giudiziaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197 (Revisione delle condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato), nella parte in cui non prevede l'esperibilità dell'azione avanti gli organi della giurisdizione ordinaria anche in mancanza del preventivo reclamo in via amministrativa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

6.2.3. *Trasporto marittimo*

SENTENZA N. 199/2005 (PRES. CAPOTOSTI; RED. VACCARELLA)

Trasporto – Trasporto marittimo – Responsabilità del vettore per perdita o avaria delle cose trasportate – Limite legale di risarcibilità – Mancata esclusione del limite per i danni causati con dolo o colpa grave

Codice della navigazione, art. 423, primo comma

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 41

Considerato in diritto

1. – La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 423, comma primo, del codice della navigazione (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327) – a tenore del quale «il risarcimento dovuto dal vettore non può, per ciascuna unità di carico, essere superiore a lire duecentomila o alla maggior cifra corrispondente al valore dichiarato dal caricatore anteriormente all'imbarco» –, *a*) nella parte in cui non prevede che il limite della responsabilità del vettore marittimo sia periodicamente aggiornato, ovvero sia comunque fissato in modo da garantire l'effettività del risarcimento dovuto al caricatore per la perdita o l'avaria delle cose trasportate; *b*) nella parte in cui non esclude il limite del risarcimento dovuto dal vettore marittimo in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave sua o dei suoi dipendenti o preposti; *c*) subordinatamente, nella parte in cui non prevede che il limite della responsabilità del vettore marittimo sia periodicamente aggiornato, ovvero sia comunque fissato in modo da garantire la congruità del risarcimento dovuto al caricatore per la perdita o l'avaria delle cose trasportate in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave sua o dei suoi dipendenti o preposti.

2. – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

3. – Va premesso che la Corte rimettente indica quale *tertium comparationis* la disciplina non già del trasporto marittimo internazionale, bensì del trasporto aereo interno, e cioè un parametro che, rispetto alla comunanza dello strumento per mezzo del quale è effettuato il trasporto, privilegia il carattere nazionale della disciplina del trasporto stesso.

Non solo questa Corte fin dalla sentenza n. 401 del 1987 ha rilevato la sostanziale “omogeneità” – quanto al tema della responsabilità del vettore – dei problemi relativi al trasporto interno quale che sia il mezzo usato (cfr. anche, a proposito di quello su strada, la sentenza n. 64 del 1993), ma ha anche sottolineato (sentenza n. 71 del 2003) «l'evidente diversità – anche quanto alla fonte della disciplina – delle due situazioni» relative al trasporto internazionale marittimo e a quello interno.

È appena il caso di rilevare, infatti, che nel disciplinare la responsabilità del vettore, il legislatore nazionale deve affrontare, quale che sia il mezzo di trasporto, problemi sostanzialmente omogenei di politica economica (contemperamento della tutela degli utenti con il costo del trasporto), laddove la disciplina convenzionale internazionale risente nella sua genesi del peso politico ed economico dei vari Stati e, quindi, della necessità, una volta raggiunto un equilibrio tra le esigenze e gli interessi dei quali i vari Stati sono portatori, che la ricezione della disciplina pattizia sia integrale.

L'adozione da parte della Corte rimettente, pertanto, del *tertium comparationis* costituito dal trasporto aereo interno è conforme a quanto questa Corte

ha già avuto modo di statuire – con riguardo al problema del limite del risarcimento – con le sentenze appena ricordate.

4. – Questa Corte è stata ripetutamente investita dei problemi che, in relazione alla Costituzione, pone la limitazione del risarcimento dovuto dal vettore nel trasporto marittimo, ferroviario e su strada.

4.1.1. – In particolare, la sentenza n. 401 del 1987 ha escluso che l'art. 423 cod. nav. contrasti con gli artt. 3 e 42 Cost. a causa dell'esiguità del risarcimento fissato (nel 1954) dalla legge, in quanto tale rigido limite è "equilibrato" dalla facoltà, accordata al caricatore, di dichiarare prima dell'imbarco il valore delle cose da trasportare; la norma sul limite del risarcimento dovuto dal vettore marittimo – «per tanti aspetti omogenea» a quella, in tema di responsabilità del vettore aereo, di cui all'art. 952 cod. nav. – alla pari di quest'ultima «prevede la facoltà del caricatore di ovviare all'applicazione del limite legale del debito del vettore con la dichiarazione di valore, anteriormente alla caricazione».

Sotto questo profilo, questa Corte ritenne che «la norma attribuisce un efficace strumento di tutela al soggetto del rapporto considerato più debole (caricatore)» perché «l'operatività del limite è in funzione di un atto di autonomia di uno dei soggetti del rapporto (caricatore), libero di scegliere tra risarcimento non limitato (con maggiorazione del nolo) e risarcimento indicato nella prima parte del primo comma dell'art. 423 cod. nav. (con conseguente minor incidenza del corrispettivo)»; e, pur auspicando un intervento legislativo (analogo a quello che era stato appena operato sull'art. 952 cod. nav.) volto ad adeguare il limite del risarcimento invariato (all'epoca) da oltre trent'anni, la Corte concluse che, poiché «l'entità del risarcimento è in funzione del costo dell'operazione di trasporto», il limite del risarcimento non era in sé costituzionalmente illegittimo.

4.1.2. – Con ordinanza n. 8 del 1991, questa Corte dichiarò manifestamente inammissibile, per carenza di motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 423 cod. nav. sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo alla particolare difficoltà per un utente privato occasionale di evitare l'applicazione del limite legale mediante la dichiarazione di valore e, inoltre, con riguardo al trattamento peggiore riservato all'utente dalla disciplina del trasporto interno rispetto a quello della normativa convenzionale uniforme di cui alla Convenzione di Bruxelles del 25 agosto 1924, come modificata dai Protocolli di Visby del 23 febbraio 1968 e di Bruxelles del 21 dicembre 1979.

4.1.3. – Investita della questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., per il peggiore trattamento riservato all'utente privato occasionale dall'art. 423 cod. nav. rispetto a quanto previsto dalla normativa convenzionale uniforme in punto di irrilevanza della colpa grave, di entità del risarcimento e di suo mancato aggiornamento, questa Corte, con la sentenza n. 71 del 2003, l'ha dichiarata non fondata.

Esclusa la omogeneità, per la diversità della fonte della disciplina, del

trasporto marittimo interno ed internazionale, la Corte ha, altresì, escluso che la colpa rilevante per la normativa internazionale uniforme corrisponda alla colpa grave, la cui assenza nella previsione dell'art. 423 cod. nav. determinerebbe l'incostituzionalità della norma medesima.

Quanto alla legittimità in sé del limite legale di risarcibilità, la Corte, pur auspicando ancora una volta l'intervento "adeguatore" del legislatore, ha ribadito quanto statuito nella sentenza n. 401 del 1987, e cioè che, «prevedendo la legge la facoltà dell'utente di dichiarare il valore della merce trasportata, l'operatività del limite è rimessa a una scelta unilaterale dell'utente stesso alla quale il vettore deve conformarsi», senza che sia rilevante «la circostanza che il caricatore sia un utente occasionale».

4.2. – In relazione alla disciplina del trasporto di cose per ferrovia, questa Corte, con la sentenza n. 90 del 1982, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale delle norme – artt. 50 e 52 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197 (Revisione delle condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato) – che, da un lato, fissano un limite per il risarcimento della perdita, anche parziale, delle cose trasportate e che, dall'altro lato, raddoppiano l'importo nel caso di dolo o colpa grave del vettore, argomentando, in relazione alla dedotta difformità con il regime dei servizi pubblici di linea, dalla specialità del complesso normativo che disciplina il trasporto per ferrovia.

4.3. – Relativamente al trasporto su strada, questa Corte ha affrontato le questioni di legittimità costituzionale concernenti la legge 22 agosto 1985, n. 450 (Norme relative al risarcimento dovuto dal vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate), sia nella parte (art. 1, primo comma) in cui stabiliva, per i trasporti soggetti al sistema di tariffe a forcella, che «l'ammontare del risarcimento [...] non può superare il massimo previsto dall'art. 13, n. 4» della legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada), sia nella parte (art. 1, secondo comma) in cui, per i trasporti esenti dall'obbligo delle tariffe a forcella, stabiliva che «l'ammontare del risarcimento non può essere superiore, salvo diverso patto scritto antecedente alla consegna delle merci al vettore, a lire 12.000 per chilogrammo di peso lordo perduto o avariato».

4.3.1. – Con la sentenza n. 420 del 1991 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della prima norma, in quanto, da un lato, «non eccettua dalla limitazione della responsabilità del vettore [...] il caso di dolo o colpa grave» e, dall'altro lato, «non prevede un meccanismo di aggiornamento del massimale».

Premesso che nell'ordinamento è rinvenibile il principio (espresso, come vincolo per l'autonomia privata, dall'art. 1229 del codice civile) per cui il debitore non può avvalersi di limiti alla sua responsabilità, quando questa scaturisca da un suo comportamento connotato da dolo o colpa grave, la Corte

ritenne incostituzionale la deroga a tale principio recata dal citato art. 1, primo comma, della legge n. 450 del 1985, osservando che «il parametro dell'art. 3 Cost. viene in considerazione sotto l'aspetto del principio di ragionevolezza e della connessa esigenza di equo contemperamento dell'interesse degli autotrasportatori con l'interesse delle imprese utenti tutelato dall'art. 41 Cost.» e che, «se è vero che la limitazione di responsabilità del vettore [...] comporta un contenimento dei prezzi del servizio, con benefica ricaduta sui prezzi di mercato delle merci trasportate e quindi sull'interesse generale, è vero altresì che, ove la somma-limite non rappresenti un risarcimento adeguato (seppure non integrale), il detto vantaggio è annullato dal costo supplementare che l'impresa utente deve accollarsi per assicurare per proprio conto il carico almeno nella misura occorrente per garantirsi un congruo indennizzo in caso di perdita o di avaria delle merci»; con la conseguenza che, ove il risarcimento non sia adeguato, «ne risultano in pari tempo compromessi gli scopi di utilità sociale che la legge si propone in termini di contenimento dei prezzi di mercato attraverso il calmieramento dei costi di trasporto delle merci».

Del pari contraria agli artt. 3 e 41 Cost. fu ritenuta l'assenza di un meccanismo – analogo a quello previsto, per il trasporto aereo, dall'art. 19 della legge 19 maggio 1983, n. 213 (Modifiche di alcune disposizioni del codice della navigazione relative alla navigazione aerea) – di aggiornamento del massimale, in quanto «la prescrizione del periodico aggiornamento del limite di responsabilità [...] rientra tra le garanzie di adeguatezza del risarcimento, che devono essere predisposte dalla legge affinché il limite sia ragionevolmente contemperato con gli interessi degli utenti» (ancora sentenza n. 420 del 1991).

4.3.2. – Con la sentenza n. 64 del 1993 questa Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 450 del 1985 (trasporti esenti dall'obbligo delle tariffe a forcella), «nella parte in cui non prevede un meccanismo di aggiornamento del massimale prescritto per l'ammontare del risarcimento».

La norma censurata, infatti, divergeva profondamente da quella oggetto della pronuncia di incostituzionalità (n. 420 del 1991), perché il limite legale «è derogabile dalle parti in senso più favorevole all'utente»; «la natura dispositiva del limite avvicina la norma denunciata al modello dell'art. 423 cod. nav.», già ritenuto non confligente con la Costituzione dalla sentenza n. 401 del 1987.

Quanto al meccanismo in sé di aggiornamento periodico, la Corte ne ha ribadito – sulle orme della sentenza n. 401 del 1987, seguita successivamente dall'ordinanza n. 272 del 1993 – l'opportunità e la conformità ad una linea evolutiva dell'ordinamento, ma ha negato che esso possa costituire «una condizione *sine qua non* di legittimità, rispetto all'art. 3 Cost., del limite legale di responsabilità risarcitoria del vettore. Il mancato intervento del legislatore, che comunque comporterebbe un congruo aumento del prezzo del servizio, può sempre essere supplito dall'autonomia privata mediante patti di deroga al massimale legale».

5. – Dalla giurisprudenza di questa Corte appena ricordata emerge chiaramente l'infondatezza della censura con la quale il giudice rimettente si duole del mancato adeguamento ovvero della mancata previsione di un meccanismo di adeguamento, automatico o non, del massimale.

L'esigenza costituzionale di un tale meccanismo è stata, infatti, affermata (sentenza n. 420 del 1991) nel solo caso del trasporto su strada governato dalla necessaria applicazione delle tariffe a forcella, e cioè in un'ipotesi in cui la norma – poi integralmente sostituita: art. 7 del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82 (Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), come modificato dalla legge di conversione 27 maggio 1993, n. 162 – non solo prevedeva un rigido ed invalicabile massimale, senza contemplare alcuna possibilità di deroga contrattuale ad esso, ma inequivocabilmente escludeva tale possibilità, essendo il carattere obbligatorio delle tariffe a forcella incompatibile con l'aumento del prezzo del trasporto conseguente alla deroga stessa. In sintesi, la norma *de qua* rendeva il limite del massimale invalicabile non soltanto perché non prevedeva uno spazio all'autonomia privata per derogarvi, ma perché era incompatibile con qualunque possibilità di deroga: l'obbligatorietà delle tariffe rendeva inconcepibile la pattuizione di una deroga che, per sua natura, avrebbe comportato una modifica delle tariffe stesse.

Al di fuori di tale peculiare ipotesi, questa Corte ha sempre affermato (sentenze n. 401 del 1987, n. 64 del 1993, n. 71 del 2003) che l'adeguamento del limite legale di risarcimento è certamente auspicabile, ma ha costantemente escluso che esso sia costituzionalmente necessario quando la norma espressamente prevede – come nel caso dell'art. 423 cod. nav. – che le parti possano derogarvi.

Quando l'operatività del limite legale di responsabilità – quale che sia l'entità del limite stesso – «è in funzione di un atto di autonomia rimesso al libero gioco della domanda e dell'offerta del servizio» e «il mittente è libero di scegliere tra risarcimento svincolato dal limite legale (con corrispondente maggiorazione del prezzo del trasporto) e risarcimento contenuto nel limite (con corrispondente contenimento del corrispettivo)» (così la sentenza n. 64 del 1993), deve escludersi che l'assenza di un meccanismo di adeguamento contrasti con precetti costituzionali, e ciò anche quando il caricatore sia un utente occasionale.

La circostanza che, per il trasporto aereo, il legislatore abbia previsto un meccanismo di adeguamento del limite – col d.P.R. 7 marzo 1987, n. 201 (Aggiornamento degli importi di taluni articoli del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, in materia di limiti di responsabilità nel trasporto aereo) –, e così pure per il trasporto su strada, anche non soggetto alle obbligatorie tariffe a forcella (art. 7 del d.l. n. 82 del 1993), è indice dell'opportunità – già sottolineata dalla sentenza n. 401 del 1987 – che a tanto il legislatore provveda anche a proposito del trasporto marittimo, ma non è tale da rendere manifestamente irragionevole la diversa disciplina tuttora

riservata dall'art. 423 cod. nav. al trasporto marittimo; come si è ripetutamente sottolineato, «l'entità del risarcimento è in funzione del costo dell'operazione di trasporto» e ben può il legislatore, nella sua discrezionalità, perseguire in un dato settore l'obiettivo di privilegiare il contenimento dei costi del trasporto rispetto a quello della tutela dell'utente in caso di perdita o avaria delle cose trasportate, purché – come questa Corte ha ripetutamente statuito (sentenze n. 401 del 1987, n. 64 del 1993, n. 71 del 2003) – «al caricatore sia data la possibilità di non sottostare al limite, usufruendo del diritto potestativo di rendere la dichiarazione del valore della merce affidata al vettore, senza che quest'ultimo – se il titolo in base al quale esercita la sua attività lo obbliga a contrarre – possa rifiutare di prendere atto della dichiarazione stessa».

Né, ai fini dell'effettività della tutela garantita all'utente occasionale dal diritto potestativo di cui si è detto, può trascurarsi la circostanza (sottolineata dalla sentenza n. 71 del 2003) che l'art. 1469-*quater* cod. civ. impone una adeguata informazione (la “*fair opportunity*”, che la giurisprudenza nord-americana costruisce come presupposto di efficacia del limite legale) dell'utente in ordine a tutte le clausole “vessatorie” del contratto, anche se tali clausole sono meramente riprodottrici di norme di legge.

6. – L'infondatezza della questione appena esaminata comporta di per sé l'infondatezza della questione – prospettata come subordinata dalla Corte rimettente – sollevata con riguardo alla non congruità, in sé ovvero per l'assenza di un meccanismo di adeguamento, del limite di risarcimento nel particolare caso in cui la perdita o l'avaria delle cose trasportate sia stata determinata da dolo o colpa grave del vettore o dei suoi dipendenti o preposti.

7. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 423 cod. nav., nella parte in cui non esclude il limite del risarcimento dovuto dal vettore marittimo in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave sua o dei suoi dipendenti o preposti, è fondata.

[*omissis*]

7.2. – La Corte rimettente solleva la questione in esame in riferimento all'art. 3 Cost., sia perché la disciplina censurata sarebbe manifestamente irragionevole, sia perché essa discriminerebbe irragionevolmente il caricatore marittimo rispetto a quello aereo.

7.2.1. – Sotto tale ultimo profilo, deve osservarsi che l'art. 952 cod. nav. esclude l'operatività del limite in caso di dolo o colpa grave e che la vigente disciplina del trasporto su strada (radicalmente modificata dopo le sentenze n. 420 del 1991 e n. 64 del 1993) espressamente prevede che «in caso di perdita o avaria delle cose trasportate derivanti da un atto o da una omissione del vettore, dei suoi dipendenti o dei suoi ausiliari, commessi con dolo o colpa grave, anche nell'ipotesi di affidamento del servizio ad altro vettore, i limiti di risarcibilità di cui ai commi 1 e 2» (relativi, rispettivamente, al trasporto soggetto ovvero non alle tariffe obbligatorie a forcella) «non si applicano»;

mentre, si è visto, l'art. 52, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1961 stabilisce, per il trasporto per ferrovia, che il massimale è raddoppiato.

Da quanto appena esposto emerge che, con la sola esclusione del trasporto marittimo, per ogni tipo di trasporto oggetto di disciplina speciale (rispetto a quella codicistica) il legislatore – nel derogare, con la previsione del limite del risarcimento del vettore, alla regola, di cui all'art. 1693 cod. civ., della responsabilità *ex recepto* – ha sempre fatto oggetto di espressa e distinta disciplina l'ipotesi in cui la perdita o l'avaria delle cose trasportate dipenda da dolo o colpa grave del vettore o dei suoi dipendenti o preposti: ipotesi considerata ora per escludere *tout court* l'applicabilità del limite (trasporto aereo e trasporto su strada), ora per raddoppiare l'importo di quel limite (trasporto per ferrovia).

Quest'ultima modalità (raddoppio del massimale) – va rilevato – era stata scelta (art. 7, comma 3, del d.l. n. 82 del 1993) anche per disciplinare il trasporto su strada unitamente ad un meccanismo di periodico adeguamento del limite di responsabilità, il quale faceva sì che anche il massimale del risarcimento previsto per comportamenti dolosi o gravemente colposi fosse di riflesso adeguato, laddove in sede di legge di conversione (n. 162 del 1993) fu scelta – fermo il meccanismo di adeguamento – la soluzione della esclusione in tale ipotesi del limite del risarcimento.

Attualmente, dunque, la tecnica dell'incremento del massimale del risarcimento in caso di dolo o colpa grave risulta adottata – senza la previsione di alcun meccanismo di adeguamento del limite del risarcimento – soltanto per il trasporto per ferrovia; al quale proposito deve osservarsi che, se è vero che, con la sentenza n. 90 del 1982, questa Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale di tale disciplina, è anche vero che quella pronuncia si è basata, in aderenza alla questione sollevata, esclusivamente sulla circostanza che «il regime del trasporto per ferrovia (...) forma un corpo normativo che costituisce, ai sensi dell'art. 1689 del codice civile, una legge speciale».

Ciò merita di essere ricordato perché successivamente questa Corte – pur riconoscendo che tale disciplina «si dimostra sensibile, in una certa misura che qui non occorre valutare, all'esigenza di ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco» – ha sottolineato, in termini generali, che «il limite della responsabilità del vettore, specialmente quando è considerato invalicabile anche nell'ipotesi di dolo o colpa grave, deve essere compensato da idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento del danno» (sentenza n. 420 del 1991).

7.2.2. – Dalle numerose pronunce dedicate da questa Corte alla disciplina del limite di risarcimento del vettore per perdita o avaria delle cose trasportate in relazione all'ipotesi di dolo o colpa grave, si desume, da un lato, che il legislatore ben può, nella sua discrezionalità, optare o per l'esclusione *sic et simpliciter* dell'operatività del limite stesso ovvero per una congrua elevazione del massimale e, dall'altro lato, che tale seconda soluzione presuppone «idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento del danno», quali può fornire, sempre

che l'importo-base sia fissato in misura congrua dalla legge, un meccanismo di periodico adeguamento.

7.2.3. – La disciplina di cui all'art. 423, comma primo, cod. nav., pertanto, confligge con l'art. 3 Cost., nella parte in cui – a differenza di quanto previsto per ogni altro tipo di trasporto – irragionevolmente omette di considerare, assoggettando anch'essa al limite di risarcimento, l'ipotesi di perdita o avaria delle cose trasportate dovuta a dolo o colpa grave del vettore marittimo o di suoi dipendenti o preposti.

A confutazione dell'irragionevolezza di tale disparità di trattamento non può invocarsi, come tenta di fare la parte privata, il carattere risalente e peculiare della disciplina interna del trasporto marittimo in quanto mutuata da quella pattizia internazionale, dal momento che, se è vero che l'art. 423, comma primo, cod. nav. rispecchia quanto (nel 1942) prevedeva la Convenzione di Bruxelles del 1924, è anche vero che successivamente (con il Protocollo di Visby del 1968) pure la disciplina pattizia si è evoluta nel senso di escludere l'operatività del limite nel caso di dolo o di colpa con previsione; il che, fermo quanto si è osservato (n. 3) circa la disomogeneità – in virtù proprio della fonte della disciplina – del trasporto marittimo interno e internazionale, rende vieppiù manifesta l'irragionevolezza, sotto il profilo qui considerato, dell'esclusione della rilevanza del dolo e della colpa grave sul limite del risarcimento nel solo trasporto marittimo interno.

Né la disciplina della responsabilità del vettore marittimo può dirsi talmente peculiare, e gravosa per il vettore, da giustificare per sé l'assoggettamento al limite di risarcimento anche dell'ipotesi di dolo o colpa grave: non occorre occuparsi della fondatezza o non di tale assunto (argomentando, ad esempio, dalle numerose ipotesi di cosiddetti «pericoli eccettuati», di cui all'art. 422, comma secondo, cod. nav., nelle quali l'onere della prova grava sull'utente), essendo sufficiente constatare come il profilo *de quo* sia estraneo alla questione qui in esame, attenendo questa al *quantum*, laddove quel profilo attiene all'*an debeatur*.

Superfluo rilevare, da ultimo, che la possibilità di ovviare al limite attraverso la dichiarazione del valore ovvero attraverso la stipula di una assicurazione è inconferente: non solo sussistono tali possibilità anche nelle altre ipotesi di trasporto per le quali, tuttavia, in caso di dolo o colpa grave si è visto essere esclusa l'operatività del limite ovvero essere prevista la sua maggiorazione, ma va osservato che la questione di legittimità costituzionale ora in esame non investe la previsione in sé del limite del risarcimento, ma la sua operatività – proprio in assenza della dichiarazione del valore – quando si tratti di comportamenti dolosi o gravemente colposi.

7.2.4. – Constatata, in linea di principio, l'irragionevolezza della norma censurata nella parte in cui disciplina come irrilevante, ai fini del limite del risarcimento, l'ipotesi di dolo o colpa grave del vettore o dei suoi dipendenti o preposti, a ciò potrebbe in tesi ovviarsi (come si è rilevato *sub* 7.2.2) sia

esentando *sic et simpliciter* tale ipotesi dal limite sia prevedendo un congruo aumento del limite stesso.

La circostanza, peraltro, che il limite fissato (nel 1954) dall'art. 423, comma primo, cod. nav. sia (divenuto) manifestamente inadeguato (come questa Corte ha sottolineato fin dalla sentenza n. 401 del 1987) comporta che, in assenza di «idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento» (cfr. sentenza n. 420 del 1991), la dichiarazione di incostituzionalità deve consistere – così come previsto dall'art. 952, comma primo, cod. nav. (correttamente indicato dalla Corte rimettente quale *tertium comparationis*) e dalla disciplina del trasporto su strada – nell'esclusione dell'operatività del limite del risarcimento in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave del vettore o dei suoi dipendenti o preposti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 423, comma primo, del codice della navigazione (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327), nella parte in cui non esclude il limite del risarcimento dovuto dal vettore marittimo in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave sua o dei suoi dipendenti o preposti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2005.

6.2.4. *Trasporto aereo di persone*

SENTENZA N. 132/1985 (PRES. ELIA; REL. LA PERGOLA)

Responsabilità patrimoniale del vettore nel trasporto aereo – Danno alla persona derivante da sinistro aereo – Incidenza sul bene supremo della vita – Tutela costituzionale del diritto al risarcimento – Estensione ai prossimi congiunti della vittima

Legge 19 maggio 1932, n. 841 (Approvazione della Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, stipulata a Varsavia il 12 ottobre 1929), art. 1; legge 3 dicembre 1962, n. 1832 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo che apporta modifiche alla Convenzione del 12 ottobre 1929 per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, firmato a l'Aja il 28 settembre 1955), art. 2

Costituzione, art. 2

Considerato in diritto

1. – La presente questione ha per oggetto l'art. 22 della Convenzione di Varsavia (12 ottobre 1929), come modificato dall'art. XI del Protocollo dell'Aja (28 settembre 1955). Per quel che qui interessa, detta disposizione così testualmente recita: “Dans le transport des personnes, la responsabilité du transporteur envers chaque voyageur est limitée à la somme de cent vingt cinq mille francs”. L'ammontare del limite posto alla responsabilità del vettore è stato successivamente raddoppiato, in forza dell'art. XI del Protocollo dell'Aja. L'unità monetaria prevista dall'uno e l'altro accordo è il cd. franco-oro Poincaré.

Il giudice *a quo* censura la norma testé citata – in quanto essa è stata resa efficace mediante disposizioni di legge nell'ordinamento interno (cfr. la l. n. 841 del 19 maggio 1932 e la l. n. 1832 del 3 dicembre 1962, con riguardo rispettivamente alla Convenzione di Varsavia ed al Protocollo dell'Aja) – per contrasto con gli artt. 2, 3 e 32 Cost. La denuncia è, in sostanza, così formulata:

a) Il limite in questione opera, in relazione ai sinistri che colpiscono la persona, nel senso di escludere, sempre che la responsabilità del vettore non sia dovuta a dolo o colpa grave (cfr. art. 25 della Convenzione di Varsavia come modificato dall'art. XIII del Protocollo dell'Aja), la piena risarcibilità del danno, morale e patrimoniale. Si assume che per questa via risultino privati di garanzia i diritti inviolabili dell'uomo: prima di tutto, il diritto all'incolumità personale e il diritto alla conservazione della personalità, inteso anche quale diritto all'integrità fisica. Di qui si fa discendere la prospettata lesione degli artt. 2 e 32 Cost. La violazione dell'art. 2 Cost. è dedotta anche sotto il riflesso della mancata osservanza dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale ivi sanciti.

b) La disposizione censurata offenderebbe, altresì, il precetto dell'art. 3 Cost. Ciò sotto un duplice riflesso:

1) l'aver posto lo stesso limite, in ordine alla responsabilità del vettore, senza riguardo alle differenti condizioni socio-economiche dei danneggiati, concreterebbe un'infrazione al principio di eguaglianza “attraverso un'identità di disciplina per situazioni oggettivamente diverse”;

2) altra ingiustificata disparità di trattamento discenderebbe da ciò, che il contestato limite della responsabilità del vettore non è previsto in relazione al trasporto per via terrestre o marittima. Ritiene, infatti, il giudice *a quo* che oggi non sussistano differenze di rischio del traffico aereo – in cui il mezzo di trasporto ha un alto grado di sicurezza, e l'indice di incidenti o mortalità è pressoché nullo – rispetto a quello di superficie.

[*omissis*]

4. – Va considerata, anzitutto, la censura formulata per prima nell'ordinanza di rinvio. A prescindere dal riferimento all'art. 32 Cost., adombrato senza alcun cenno di sviluppo, essa s'incontra sostanzialmente in quest'assunto: dove, come qui avviene, il sinistro investe l'incolumità, e la stessa conservazione

dell'integrità fisica della persona, il risarcimento integrale del danno sarebbe imposto dal precetto costituzionale dell'art. 2 Cost., che sancisce i diritti inviolabili dell'uomo ed i doveri inderogabili di solidarietà.

4.1. – La Corte ritiene, anche sulla base della pregressa giurisprudenza (cfr. da ultimo sent. n. 188/80), di poter correttamente esercitare il suo sindacato delle disposizioni censurate in relazione alla norma che qui si assume lesa. Nella presente controversia, giova al riguardo avvertire, non si tratta di dischiudere la sfera dell'art. 2 Cost. a situazioni soggettive che il testo fondamentale manca di prevedere. Si prospetta, infatti, la lesione di valori, oggetto di autonoma e specifica tutela costituzionale, che la statuizione invocata richiama, quando contempla la categoria dei diritti inviolabili, nel suo generale ambito di applicazione. Il diritto al risarcimento viene in rilievo, per l'appunto, in quanto il danno incide sulla salvezza del bene supremo della vita e si riflette sul rapporto che correva fra la vittima del sinistro ed i prossimi congiunti, attori nella causa di merito; il rapporto fra i componenti del nucleo familiare, con la serie dei diritti e doveri reciproci da esso scaturenti, tocca poi per più versi, nel disegno della Costituzione, la tutela di cui gode la persona (artt. 29, 30, 31 e 36 Cost.): ed è sempre la persona, che troviamo circondata dalle garanzie configurate dall'art. 2 Cost.. Del resto, i diritti che s'inquadrano nello schema di questa disposizione costituzionale sono riconosciuti non solo al singolo, ma all'uomo nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, ivi inclusa quella naturale società, fondata sul matrimonio, che, secondo la definizione dello stesso costituente, è la famiglia.

4.2. – Come la difesa di parte privata ha ricordato, la Corte si è occupata, proprio in relazione al disposto dell'art. 2 Cost., del regime dettato dalla legge 9 gennaio 1951, n. 10, in materia d'indennizzo per danni causati alle persone da atti non di combattimento, dolosi e colposi, dalle Forze armate alleate (cfr. sent. n. 46/71). Secondo la tesi allora avanzata dal giudice rimettente, la legge anzidetta avrebbe, anche per via del mutamento intervenuto nel valore della moneta fra il verificarsi del danno e la liquidazione, praticamente vuotato di consistenza il diritto al risarcimento, con il risultato di sopprimere la garanzia del diritto inviolabile all'integrità fisica della persona. La questione è stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 46/71, avendo la Corte ritenuto di dover escludere la violazione dell'art. 2 Cost., in presenza di un ristoro che non spogliava di ogni contenuto il diritto al risarcimento. Senonché, la censura respinta con quella decisione gravava, data la rinuncia dell'Italia ai reclami nei confronti delle potenze alleate, su una legge appositamente emanata perché, in caso di lesioni fisiche alle persone, non fosse negata una qualche riparazione del danno, compatibile con il sacrificio addossato all'intera nazione in conseguenza degli eventi bellici. Il caso in esame è diverso. A tacer d'altro, la posizione del danneggiato va valutata in rapporto al trattamento riservato al vettore, che risponde, come si diceva, se non dimostra di aver adottato le misure necessarie e possibili per evitare il danno, ma solo nei limiti dell'ammontare previsto in

Convenzione. Ciò significa che da un canto vi è l'istanza del risarcimento integrale, quando il bene leso dal sinistro è la vita di un prossimo congiunto; dall'altro, quella dell'iniziativa economica connessa con il traffico aereo, la quale riveste indubbia e crescente utilità sociale, ed è anch'essa costituzionalmente protetta, fin dove giunge la guarentigia dell'art. 41 Cost.. Nel presente caso non può dunque soccorrere la pronunzia sopra ricordata. Il problema ora considerato esige, per i termini in cui si delinea l'asserita lesione del diritto al risarcimento, altro criterio di giudizio, che va subito enunciato.

4.3. – Questo collegio è chiamato in definitiva ad esaminare come si conciliano le confliggenti istanze del vettore e del danneggiato. Si può intanto precisare che l'aver comunque sancito un limite alla responsabilità del vettore non basta ad integrare la prospettata ipotesi di illegittimità costituzionale, sebbene importi una deroga al principio del risarcimento integrale del danno; principio che, in stretta connessione con l'altro della responsabilità colpevole, informa la disposizione dettata in via generale, per quanto qui interessa, dall'art. 1681 del codice civile, sotto il capo del contratto di trasporto. Ma tale rilievo non esaurisce l'indagine rimessa alla Corte. Occorre vedere, più da vicino, se la limitazione dell'obbligo risarcitorio sia giustificata dallo stesso contesto normativo in cui essa si colloca, nel senso che la denunciata disciplina pattizia riesca a comporre gli interessi del vettore con un sistema di ristoro del danno non lesivo della norma costituzionale di raffronto. L'esigenza di tutela del danneggiato, che qui viene in considerazione, va peraltro puntualizzata, tenendo conto delle ragioni che hanno ispirato il regime della responsabilità in sede internazionale e ne hanno promosso l'evoluzione. È, allora, in questa prospettiva, che risulta quale assetto della limitazione del risarcimento possa soddisfare gli estremi della compatibilità con l'art. 2 Cost. Ad avviso della Corte, deve trattarsi di una soluzione normativa atta ad assicurare l'equilibrato componimento degli interessi in giuoco: e dunque, per un verso sostenuta dalla necessità di non comprimere indebitamente la sfera di iniziativa economica del vettore, per l'altro congegnata secondo criteri che, in ordine all'imputazione della responsabilità o alla determinazione della consistenza del limite in discorso, comportano idonee e specifiche salvaguardie del diritto fatto valere da chi subisce il danno.

Sotto l'uno e l'altro dei profili testé individuati cadono opportune le seguenti riflessioni.

5. – La normativa denunciata è inserita in una disciplina uniforme del trasporto aereo, necessariamente affidata, per quanto concerne i voli internazionali, agli strumenti pattizi, dei quali il legislatore ha disposto l'esecuzione (vedi sopra n. 1). La Convenzione di Varsavia risale al 1929; quella di Parigi, che di essa aveva preparato l'adozione, è del 1925. Il limite qui contestato traeva in quell'epoca evidente supporto dalla circostanza che l'industria del trasporto aereo, ancora all'inizio ed esposta a sensibile rischio, richiedeva misure protettive, indispensabili per l'economicità della sua gestione e per lo sviluppo

dell'intero settore di intrapresa. Il ricorso al criterio del risarcimento integrale del danno derivante dal sinistro aeronautico avrebbe, infatti, ben spesso costretto il vettore a pagare somme assai elevate, con la conseguente difficoltà di reperire una copertura assicurativa idonea a tener salvo il suo patrimonio personale. Il criterio della limitazione del risarcimento, sia pur temperato dalla previsione della responsabilità piena del vettore in caso di dolo o colpa grave, serviva, dal canto suo, a quantificare con esattezza gli oneri dell'assicurazione e a circoscrivere il rischio che andava assicurato.

Il testé accennato ordine di giustificazioni avrebbe potuto rilevare, nei termini sopra precisati (cfr. n. 4.3), sotto il profilo della tutela costituzionale che, secondo il nostro ordinamento, merita la posizione del vettore. Esso è però venuto meno con la continua ed imponente crescita del traffico aereo, il livello di sicurezza conseguito nel suo svolgimento e la flessione dei costi assicurativi, dovuta alla riduzione del rischio.

5.1. – Quest'ultimo rilievo spiega, peraltro, come tra gli Stati aderenti alla Convenzione di Varsavia, e gli stessi operatori economici, sia venuto radicandosi il convincimento che gli schemi in origine adottati da quell'accordo internazionale per ridurre la responsabilità del vettore andassero riveduti. In effetti, la disciplina in parola è stata modificata con due distinti strumenti: l'accordo registrato presso il Civil Aeronautics Board degli Stati Uniti e concluso il 6 maggio 1966 a Montreal tra i vettori aerei I.A.T.A. (International Air Transport Association), limitatamente ai voli internazionali che interessano, quanto al punto di partenza o arrivo o scalo, l'area spaziale di quella nazione; il Protocollo adottato a Città del Guatemala l'8 marzo 1971, che è un trattato concernente il trasporto internazionale in tutta l'area degli Stati contraenti. La autorizzazione alla ratifica del Protocollo in parola ed il relativo ordine di esecuzione sono contenuti nella sopra menzionata legge del 6 febbraio 1981, n. 43. Le disposizioni in esso poste non dispiegano ancora effetto, per il mancato adempimento dei requisiti all'uopo prescritti nelle clausole protocollari. Importa però rilevare come il Protocollo di Città del Guatemala recepisca il regime pattuito fra i vettori a Montreal e ne svolga con più compiuta e rigorosa formulazione i principi, di cui va fatto cenno in questa sede. Precisamente:

a) il principio di imputazione di responsabilità basato sulla colpa è sostituito dall'altro della responsabilità assoluta (o oggettiva): il vettore non dispone più della prova liberatoria, com'è prevista nell'art. 20 della Convenzione di Varsavia, che concerne le misure necessarie e possibili per evitare il danno (cfr. art. VI del Protocollo). Di conseguenza è stata modificata anche la previsione dello stesso nesso causale che, ai sensi dell'art. 17 della Convenzione di Varsavia, collega il danno risarcibile con un'anomalia del servizio; il vettore risponde ora "del pregiudizio occorso in caso di morte o di ogni lesione personale subita dal passeggero per la sola circostanza che il fatto, che ha causato la morte o la lesione personale, si è prodotto a bordo dell'aeromobile (o nel corso di tutte le operazioni di imbarco o di sbarco)" (art. IV del Protocollo). Alla nozione

originaria di sinistro (*accident*) subentra così quella di un evento dannoso individuato esclusivamente in relazione alla durata del trasporto.

b) Il criterio di prevedere un limite di risarcimento è per vero tenuto fermo (cfr. art. VIII del Protocollo); anzi tale limite è configurato come invalicabile anche nelle ipotesi di dolo o colpa grave, per le quali la Convenzione di Varsavia preclude al vettore di giovare delle disposizioni che escludono o riducono la sua responsabilità (cfr. art. XI del Protocollo, che sopprime l'art. 25.1 di detta Convenzione). In compenso, l'ammontare della somma entro la quale il vettore risponde, sempre in caso di morte o lesioni personali, è accresciuta (fino ad 1.200.000 franchi-oro Poincaré) rispetto agli importi che figurano, del resto già in ordine di progrediente consistenza, prima nella Convenzione di Varsavia (125.000 franchi-oro Poincaré), e successivamente nel Protocollo dell'Aja (250.000 franchi-oro Poincaré) e nell'Accordo di Montreal (75.000 dollari statunitensi, onorari di avvocati e spese comprese; 58.000 dollari, se l'azione di risarcimento è promossa in uno Stato ove sia previsto che gli onorari di avvocati e le spese siano liquidate separatamente). Inoltre, il Protocollo introduce lo strumento del periodico aggiornamento del limite di responsabilità, alle scadenze temporali, con le modalità e nelle misure massime indicate dall'art. XV; mentre l'art. XIV consente a ciascuno Stato contraente di stabilire, per parte sua e alle condizioni ivi previste, un piano di indennizzo supplementare, in favore di coloro che agiscono in giudizio in caso di morte o lesione personale di un passeggero.

5.2. – Ecco allora, in sintesi, quali garanzie di congruo ristoro offre, per il caso in considerazione, la disciplina uniforme della materia, così com'è venuta atteggiandosi in sede internazionale:

a) il principio della responsabilità assoluta del vettore implica che ogni qual volta trova applicazione la previsione normativa dell'evento che ha causato la morte, o la lesione corporea, il danno deve essere comunque risarcito; dal canto suo, il vettore fruisce di coperture assicurative idonee a risarcire le vittime, tenendo indenne il suo patrimonio;

b) l'altro strumento, che consiste nell'aggiornare il limite di responsabilità del vettore, volta a volta fissato in Convenzione, costituisce una salvaguardia della pretesa risarcitoria di fronte alla possibile diminuzione dei valori monetari: fenomeno che si è infatti verificato, nel corso del periodo in cui sono successivamente intervenuti gli atti internazionali prodotti per modificare la Convenzione di Varsavia. Si può, in proposito, utilmente ricordare il criterio enunciato dalla Corte con riguardo al ristoro spettante, *ex art. 42, terzo comma, Cost.*, al soggetto espropriato, là dove tra il momento dell'esproprio e quello preso in considerazione dal legislatore per determinare l'ammontare della liquidazione corre un distacco temporale che può pregiudicare la congruità dell'indennizzo (cfr. sentt. nn. 155/76 e 160/81). Quando ricorre tale ipotesi, è stato appunto ritenuto, il regime indennitario risulta conforme al disposto costituzionale testé menzionato solo se esso contiene un qualche congegno correttivo degli effetti

prodotti, durante la sua vigenza, dallo slittamento del valore della moneta, per modo che la misura dell'indennizzo possa adeguatamente accostarsi alla realtà ed attualità dei valori economici. Nella specie, l'aggiornamento del limite che osta al ristoro integrale del danno s'impone a maggior ragione: ci troviamo, dopotutto, di fronte alla sospetta lesione della sfera costituzionalmente garantita non alla proprietà, bensì all'integrità fisica della persona.

5.3. – Deve aggiungersi che il nostro legislatore non è rimasto insensibile all'esigenza di introdurre previsioni del genere sopra descritto nella disciplina posta dal codice della navigazione con riferimento ai voli nazionali. Tale codice adotta lo stesso schema della responsabilità colpevole e limitata al vettore aereo, sancito nella Convenzione di Varsavia (artt. 941, 942 e 943 codice della navigazione). Il limite del risarcimento che qui interessa è stabilito, nella misura di lire 5.200.000 per persona, dall'art. 943 del codice. Ora, però, l'art. 19 della legge 13 maggio 1983, n. 213, prescrive l'aggiornamento del limite anzidetto (come di ogni altro limite di responsabilità, previsto nel codice della navigazione) e lo demanda ad un decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Ministro dei trasporti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato. È previsto che l'aggiornamento sia operato in base ai parametri puntualmente indicati nella legge: le convenzioni internazionali in materia, l'indice generale dei prezzi di mercato, quello delle retribuzioni desunte dall'Istituto Centrale di Statistica, nonché dei livelli assicurativi praticati nei vari Stati in materia di assicurazione civile. L'espresso ed attuale riferimento alle convenzioni internazionali del settore sta a dimostrare che il limite posto alla responsabilità del vettore va riveduto anche alla stregua della disciplina pattizia posteriore alla Convenzione di Varsavia e al Protocollo dell'Aja. I concessionari del servizio di linea si sono, d'altronde, spontaneamente adeguati al livello massimo del risarcimento stabilito nel citato Accordo di Montreal (cfr. sopra n. 5.1). Il congegno dell'aggiornamento predisposto nell'art. 19 della citata legge n. 213 del 1983 – è appena il caso di osservare – si collega, inoltre, con il sistema dell'assicurazione obbligatoria, accolto dal codice della navigazione. Ai sensi dell'art. 941, primo comma, del detto codice, l'esercente di linee aeree regolari dovrà perciò assicurare ciascun passeggero contro gli infortuni di volo per l'ammontare che risulta dalla somma aggiornata in conformità della legge; tale somma sostituisce quella indicata nell'art. 943 come limite del risarcimento. L'esercente risponde dell'inadempimento di tale obbligo a norma dello stesso art. 941, secondo comma, del codice della navigazione.

6. – Le osservazioni fin qui svolte sugli sviluppi della normativa pattizia e della nostra legislazione interna conducono al seguente risultato: la limitazione della responsabilità del vettore si appalesa giustificata solo in quanto siano al tempo stesso predisposte adeguate garanzie di certezza od adeguatezza per il ristoro del danno. Questo requisito è, dunque, ormai considerato come irrinunciabile nella cerchia dei soggetti che concorrono alla produzione della

disciplina uniforme del trasporto aereo; esso deve allora, secondo i criteri sopra posti (cfr. n. 4.3), risultare soddisfatto anche ai fini della presente decisione. La scelta dei mezzi meglio adatti allo scopo è rimessa, beninteso, alla determinazione delle competenti fonti normative. Nella specie, però, difetta del tutto la tutela del danneggiato che poteva, e doveva, comunque esser prevista. La disciplina censurata, come si è detto, non è più sorretta dalle ragioni sottostanti all'originario assetto della Convenzione di Varsavia, e non è, d'altra parte, compensata, o accompagnata, da alcuna misura del tipo dianzi ricordato, in punto di salvaguardia della pretesa risarcitoria. Nei termini in cui essa è configurata, la norma che di fronte alle lesioni corporee – e addirittura, come qui accade, di fronte alla perdita della vita umana – esclude il ristoro integrale del danno non è assistita da un idoneo titolo giustificativo. Occorre quindi concludere che essa lede la garanzia eretta dall'art. 2 Cost. a presidio inviolabile della persona. Con ciò resta assorbito ogni residuo profilo della questione. La pronuncia della Corte concerne, si deve infine precisare, esclusivamente le disposizioni di legge che hanno conferito efficacia interna alle clausole pattizie in esame. Va dunque dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 19 maggio 1932, n. 841 e dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1962, n. 1832, nella parte in cui danno esecuzione all'art. 22/1 della Convenzione di Varsavia, come sostituito dall'art. XI del Protocollo dell'Aja.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 19 maggio 1932, n. 841 e dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1962, n. 1832, nella parte in cui danno esecuzione all'art. 22/1 della Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929, come sostituito dall'art. XI del Protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1985.

6.3. Società

SENTENZA N. 47/1995 (PRES. CASAVOLA; RED. GRANATA)

Società – Società di persone – Fusione in società di capitali – Obbligazioni sociali anteriori alla fusione – Soci illimitatamente responsabili – Liberazione condizionata esclusivamente al consenso espresso o presunto (nei modi e nel termine previsto per l'ipotesi di trasformazione della società ex art. 2499 cod. civ.) dei creditori della società di persone – Necessità

Codice civile, art. 2503, sia nel testo anteriore che in quello sostituito dall'art. 10 del decreto legislativo 16 gennaio 1991 n. 22 (Attuazione delle direttive n. 78/855/CEE e n. 82/891/CEE in materia di fusioni e scissioni societarie, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 26 marzo 1990, n. 69)

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

1. – È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2503 cod. civ. (nel testo in vigore anteriormente alla novella di cui al d.lgs. 16 gennaio 1991 n. 22 di attuazione delle direttive n. 78/855/CEE e n. 82/891/CEE in materia di fusioni e scissioni societarie) nella parte in cui fa dipendere la liberazione degli (eventuali) soci illimitatamente responsabili della società di persone assoggettata a fusione dalla proposizione dell'opposizione alla fusione nel termine di tre mesi decorrente dall'iscrizione delle relative delibere nel registro delle imprese e non già dall'effettiva conoscenza delle stesse. È sospettata la violazione sia del principio di parità di trattamento (perché nel caso di trasformazione di una società di persone in società di capitali i soci illimitatamente responsabili della prima sono liberati, oltre che per espresso consenso dei terzi creditori, soltanto in caso di inerzia degli stessi protrattasi per un termine di trenta giorni decorrente dalla diretta comunicazione della trasformazione fatta con lettera raccomandata); sia del diritto di difesa (perché il terzo creditore deve nel breve termine suddetto non solo effettuare periodicamente la ricerca presso il registro delle imprese, ma anche eventualmente predisporre l'atto di opposizione).

[omissis]

3. – Nel merito la questione è fondata.

Può esaminarsi innanzi tutto la prospettata violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), che appare maggiormente conseguenziale al carattere radicale (e sostanziale) della censura, rispetto alla ipotizzata violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), che invece si colloca su un piano più limitatamente processuale.

L'ordinanza di remissione sollecita una comparazione tra la disciplina della liberazione del socio illimitatamente responsabile nel caso di fusione di società e quella parallela relativa alla trasformazione di società.

Per quest'ultima fattispecie l'art. 2499 c.c. appronta uno specifico meccanismo: la liberazione si verifica sia nel caso in cui il creditore abbia dato l'espresso consenso alla trasformazione, sia nel caso in cui il medesimo, pur avendo avuto la comunicazione per raccomandata della deliberazione di trasformazione, non abbia negato espressamente la propria adesione nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. Tale comunicazione ha quindi la funzione di uno specifico interpello mirato a tutelare l'affidamento del creditore della società (anche) sulla responsabilità patrimoniale del socio illimitatamente responsabile.

Per la fusione in generale (e quindi in particolare anche per la fusione eterogenea quale quella che vede una società di persone incorporata in una società di capitali) l'art. 2503 c.c. non contempla analoga previsione espressamente disciplinando unicamente il profilo dell'opposizione alla fusione da parte dei creditori. Tuttavia la giurisprudenza della Corte di cassazione, richiamata

dalla ordinanza di rimessione – valorizzando il carattere meramente sussidiario della eventuale responsabilità dei soci – ritiene che, verificatasi la fusione per incorporazione di una società di persone in una società di capitali, soltanto quest'ultima rimane obbligata per i debiti sociali pregressi con esclusione della responsabilità personale dei soci già illimitatamente responsabili della società incorporata; sicché risultano ancorati ad un unico strumento di tutela sia l'interesse del creditore ad opporsi alla fusione per evitare la confusione dei patrimoni delle società partecipanti alla fusione, sia l'interesse dello stesso a conservare la responsabilità patrimoniale del socio illimitatamente responsabile.

Da questo dato interpretativo – affermato e ribadito dal giudice della nomofilachia – deve muovere lo scrutinio di costituzionalità domandato alla Corte.

4. – La innegabile diversità complessiva dei due istituti (quello della trasformazione di una società di persone in una società avente personalità giuridica, da una parte, e quello della fusione eterogenea di più società, dall'altra) non è di ostacolo ad isolare – e poi comparare – quel segmento di disciplina che riguarda specificamente la liberazione del socio illimitatamente responsabile. In entrambe le fattispecie sussiste l'identico interesse del creditore a continuare a fare affidamento sulla responsabilità patrimoniale (ancorché sussidiaria) del socio illimitatamente responsabile per le obbligazioni sociali pregresse; né tale identità di posizioni è alterata dalla circostanza che il debitore nei rapporti obbligatori è in un caso ancora la medesima società, ancorché trasformata, mentre nell'altro si identifica nella società di capitali risultante dalla fusione, che è distinta dalla società di persone partecipante alla fusione stessa. La peculiarità che in quest'ultima vicenda si verifica la confusione dei patrimoni delle società interessate dalla fusione rappresenta un elemento né differenziale, né comunque rilevante quanto alla liberazione dei soci illimitatamente responsabili, ma è un elemento significativo soltanto dell'eventuale radicamento di un ulteriore (ma distinto ed autonomo) interesse del creditore ad impedire la confusione dei patrimoni delle società, la quale comporta il rischio – come si legge nella Relazione al codice civile – di un peggioramento della sua situazione in dipendenza del concorso di nuove masse creditorie, interesse che trova tutela nello specifico strumento dell'opposizione alla fusione.

Può quindi limitarsi la comparazione esclusivamente al profilo della liberazione del socio illimitatamente responsabile e in tale pertinente prospettiva la disparità risulta di tutta evidenza.

In un caso (quello della trasformazione) il creditore è destinatario di una specifica comunicazione della deliberazione di trasformazione che fa sorgere l'onere di attivarsi per impedire la liberazione negando espressamente la propria adesione nel termine di trenta giorni dalla comunicazione stessa. Questo è quindi l'unico onere posto a carico del creditore, mentre la comunicazione specificamente indirizzatagli, pur in presenza delle ordinarie forme di pubblicità

societaria, rappresenta una tutela mirata alla eventuale conservazione della garanzia patrimoniale.

Nell'altra ipotesi (quella della fusione eterogenea) non è prevista analogha comunicazione *singulatim*, ma la pubblicità societaria è considerata esaustiva. Si ha quindi che la liberazione del socio illimitatamente responsabile consegue, come effetto indiretto, alla mancata opposizione alla fusione nel termine di tre mesi, della quale è data pubblicità nella forma della iscrizione della relativa deliberazione delle società partecipanti alla fusione nel registro delle imprese o, dopo la modifica dell'art. 2503 c.c., della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (ove richiesta). Quindi il creditore che intenda conservare la garanzia rappresentata dal patrimonio del socio illimitatamente responsabile è gravato dal ben maggiore onere – che non può dirsi compensato dal più ampio termine previsto dall'art. 2503 c.c. – di dover procedere a periodici accessi per consultare il registro delle imprese, mentre nel caso (in comparazione) della trasformazione può limitarsi ad attendere la comunicazione personale di cui all'art. 2499 c.c.; onere – il primo – la cui (in tesi ritenuta) idoneità al fine di contrastare la fusione in sé con l'atto di opposizione del creditore sociale, qui peraltro non in discussione, non offre ragione alcuna dello squilibrio nella più limitata prospettiva di conservazione della garanzia patrimoniale e di opposizione alla liberazione del socio illimitatamente responsabile.

Conclusivamente si ha quindi che l'identità dell'interesse in gioco rende ingiustificata la più gravosa disciplina che – secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione – deve leggersi nell'art. 2503 c.c. ed impone conseguenzialmente di parificare le due posizioni estendendo anche alla fusione eterogenea l'interpello previsto dall'art. 2499 c.c. in luogo del più gravoso automatismo liberatorio previsto (ancorché non espressamente) dall'art. 2503 cit., ferma restando per l'opposizione dei creditori alla fusione la disciplina dettata da tale ultima disposizione che in parte qua – anche per quanto riguarda la decorrenza dal *dies a quo* del termine – è fuori dalla censura di costituzionalità.

Quindi – rimanendo assorbito l'esame della prospettata violazione dell'art. 24 Cost. – va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2503 c.c. nella parte in cui non prevede che la liberazione dei soci illimitatamente responsabili per le obbligazioni sociali anteriori alla fusione consegua esclusivamente al consenso espresso o presunto, nei modi e nel termine di cui all'art. 2499 c.c., dei creditori della società di persone partecipante alla fusione.

5. – Analoga dichiarazione di incostituzionalità deve poi investire in via conseguenziale (*ex art. 27 legge 11 marzo 1953 n. 87*) la medesima disposizione come sostituita dall'art. 10 d.lgs. 16 gennaio 1991 n. 22 (di attuazione delle direttive n. 78/855/CEE e n. 82/891/CEE in materia di fusioni e scissioni societarie) atteso che, anche nella nuova formulazione che non è suscettibile di interpretazione diversa da quella accolta dalla giurisprudenza sulla disposizione originaria, permane il condizionamento della liberazione dei soci illimitatamente responsabili (non già al consenso espresso o presunto dei creditori sociali,

bensi) alla mancata opposizione alla fusione, le cui delibere sono soggette all'iscrizione o alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale senza che sia prevista alcuna comunicazione personale ai creditori al fine di acquisire il loro consenso espresso o presunto alla liberazione medesima e quindi persiste l'evidenziata disparità di trattamento.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2503 codice civile nella parte in cui non prevede che la liberazione dei soci illimitatamente responsabili per le obbligazioni sociali anteriori alla fusione consegua esclusivamente al consenso espresso o presunto, nei modi e nel termine di cui all'art. 2499 codice civile, dei creditori della società di persone partecipante alla fusione;

dichiara, ai sensi dell'art. 27 legge 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2503 codice civile, nel testo sostituito dall'art. 10 d.lgs. 16 gennaio 1991 n. 22 (di attuazione delle direttive n. 78/855/CEE e n. 82/891/CEE in materia di fusioni e scissioni societarie), nella parte in cui non prevede che la liberazione dei soci illimitatamente responsabili per le obbligazioni sociali anteriori alla fusione consegua esclusivamente al consenso espresso o presunto, nei modi e nel termine di cui all'art. 2499 codice civile, dei creditori della società di persone partecipante alla fusione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 1995.

7. LOCAZIONI

7.1. Affitto fondi rustici

7.1.1. *Conversione dei contratti associativi in affitto*

SENTENZA N. 138/1984 (PRES. ELIA; REL. SAJA)

Affitto di fondi rustici – Conversione in affitto di contratti associativi in corso – Imprenditori agricoli a titolo principale e concedenti che osservano i doveri inerenti alla condirezione di impresa – Previsione del consenso del concedente alla trasformazione del rapporto – Necessità

Legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), artt. 25, 30, e 34, primo comma, lett. b)

Costituzione, artt. 41 e 44

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La prima questione concerne la disposizione, di portata generale, dell'art. 25 l. 3 maggio 1982 n. 203, contenente norme sui contratti agrari, nella parte in cui essa prevede la c.d. conversione automatica in affitto, ossia senza il consenso del concedente, dei contratti di mezzadria e colonia parziaria se la conversione stessa è chiesta dal mezzadro o colono (in prosieguo, per brevità, si farà esplicito riferimento soltanto al primo, con formula comprensiva anche del secondo); mentre, se la richiesta proviene dal concedente, la trasformazione del contratto non ha luogo senza il consenso del mezzadro (art. 26 l. cit.).

Alcune ordinanze si riferiscono poi alla disposizione dell'art. 30 l. cit., relativa alla conversione nel caso in cui il concedente sia imprenditore a titolo principale ai sensi dell'art. 12 l. 9 maggio 1975 n. 153: disposizione che contiene una disciplina speciale, ma che comunque, in definitiva, privilegia pur sempre la volontà unilaterale del mezzadro. Naturalmente il riferimento, contenuto nelle dette ordinanze – precisamente dei Tribunali di Voghera (ord. n. 771/83), Modena (ord. nn. 572-575 e 993/83) e Parma (ord. nn. 511 e 513/83) –, formerebbe oggetto di distinta considerazione esclusivamente nell'ipotesi di non fondatezza della questione generale, mentre in caso contrario, per evidenti esigenze di carattere logico, esso rimarrebbe necessariamente coinvolto nella decisione dell'impugnativa principale.

[*omissis*]

3. – Prima di affrontare il problema fondamentale di cui la Corte si deve occupare, è opportuno ricordare sinteticamente i precedenti immediati della legge in oggetto.

Mentre nel codice civile del 1865 la mezzadria (così come la colonia parziaria) era considerata un contratto di scambio ed era inquadrata nell'istituto della locazione, nel codice del 1942 essa venne qualificata come contratto associativo, dando luogo al sorgere dell'impresa agricola la cui direzione fu attribuita al concedente (artt. 2145 secondo comma e 2169).

A seguito di un ampio movimento di natura economico-sociale e politica, che aveva radici lontane ma trovò nel dopoguerra motivi di notevole accelera-

(¹) Nella sentenza n. 149 del 1973 (Pres. Bonifacio; Rel. Volterra), la Corte, dopo aver ricostruito la genesi storica e l'evoluzione normativa dell'istituto della mezzadria, con particolare riferimento alla posizione giuridica del capo della famiglia colonica e ai rapporti intercorrenti fra questo e gli altri membri della famiglia, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale allora sollevate. Ha affermato, quindi, la natura associativa della mezzadria, basata su un rapporto contrattuale volontariamente concluso fra il concedente del fondo e la famiglia colonica rappresentata dal capo di essa, avente come oggetto la coltivazione di un fondo e l'esercizio delle attività connesse, al fine di dividere fra le parti contraenti i prodotti e gli utili. Ha escluso, infine, qualsiasi limitazione della sfera della libertà individuale o dei diritti inerenti alla persona dei partecipanti all'impresa, come pure qualsiasi posizione d'inferiorità della donna nella famiglia colonica.

zione, venne ad affermarsi e prevalere un orientamento di disfavore verso l'istituto, che non fu ritenuto più idoneo ad assicurare, da un lato, il migliore sviluppo dell'agricoltura e, dall'altro, il superamento degli inevitabili conflitti sociali tra concedenti e coltivatori.

Fra le ragioni dell'insorto disfavore qui particolarmente rileva l'inerzia (spesso riscontrabile) del concedente, il quale, trascurando i propri doveri di direzione, comprometteva il buon andamento dell'impresa, con grave danno dell'agricoltura in genere e con specifico pregiudizio del mezzadro, ridotto a trarre modesti utili dalla sua attività lavorativa. Da ciò l'acuirsi della tensione nei rapporti tra le parti e il correlativo disinteresse del coltivatore, non più disposto a sopportare gli oneri per la cura del fondo, previsti a suo carico, ma incline a procurarsi la somma di denaro necessaria per l'acquisto di un proprio fondo al fine di sottrarsi alla soggezione al concedente e, in tal modo, diventando proprietario, di poter provvedere autonomamente alla conduzione dell'azienda.

Una tappa di grande rilievo è rappresentata dalla legge 15 settembre 1964 n. 756, della quale, per quanto qui interessa, è sufficiente ricordare il divieto di stipulare nuovi contratti di mezzadria (art. 3) nonché l'attribuzione al mezzadro della contitolarità della direzione dell'impresa (art. 6).

Il suddetto divieto venne ribadito dalla l. 4 agosto 1971 n. 592, la quale tuttavia considerò efficaci quei contratti mezzadrili instaurati di fatto dopo la legge del 1964.

La suindicata normativa nazionale trovò motivi di conforto in alcuni atti della Comunità Economica Europea (come il secondo piano Mansholt e le due direttive nn. 159 e 160 del 1972) in cui tendenzialmente si mostrava preferenza per il contratto d'affitto (la mezzadria, peraltro, era praticata in maniera molto limitata nell'ambito comunitario e prevalentemente in alcune zone dell'Italia e della Francia).

La legge n. 203 del 1982, oggetto di questo giudizio, viene ad innestarsi in tale complesso normativo e, nel solco delle precedenti scelte, ribadisce il divieto di instaurare nuovi rapporti di mezzadria, imperativamente statuendo che l'unico schema utilizzabile per il contratto agrario (salvo le modeste eccezioni degli artt. 30 e 36, e probabilmente dell'art. 45, il cui contenuto è variamente inteso in dottrina) è quello dell'affitto. Tale scelta legislativa non viene limitata ai contratti futuri, ma è estesa anche a quelli in corso, ed appunto a tale estensione si collega la conversione, prevista dagli artt. 25 e segg. l. cit., del rapporto di mezzadria in quello di affitto. Naturalmente, sarebbe del tutto fuori luogo soffermarsi sulle discussioni dottrinali circa la correttezza dell'espressione usata ("conversione"), in quanto viene qui in considerazione il contenuto dell'istituto e risulta invece priva di rilievo la terminologia alla quale il legislatore ha fatto ricorso.

4. – Ciò posto, osserva la Corte come non sia in discussione la scelta operata con la cit. l. 15 settembre 1964 n. 756 e successivamente ribadita anche con la legge in esame, scelta di netto disfavore verso la mezzadria, non più ritenuta

idonea, come si è già accennato, né all'incremento della produttività agricola, né al mantenimento dei buoni rapporti sociali tra le categorie interessate.

Il punto in questione consiste invece nella conversione in affitto di contratti associativi agrari in corso, collegata dal cit. art. 25 ad un mero atto unilaterale del mezzadro: conversione della cui legittimità costituzionale le ordinanze di rimessione dubitano prospettando il contrasto con gli artt. 3, 4, 41, 42, 43, 44 e 46 della Costituzione.

[*omissis*]

9. – Proprio su questa norma le ordinanze di rimessione fondano la principale censura, ampiamente e insistentemente sviluppata dalla difesa dei concedenti, i quali deducono che la disposizione impugnata ha soppresso l'iniziativa economica privata o, comunque, ne ha ridotto il contenuto al di là dei limiti costituzionalmente consentiti.

In proposito osserva la Corte che il cit. art. 41, dopo aver proclamato la libertà di iniziativa economica, ammette che la legge ordinaria (veramente la riserva di legge non è enunciata espressamente, ma viene comunemente ritenuta sussistente) ponga delle limitazioni per ragioni di utilità sociale: e tale finalità, trattandosi di proprietà fondiaria, risulta definita dalla stessa Costituzione nell'art. 44, il quale ha per obiettivo il conseguimento del razionale sfruttamento dei suoli e l'instaurazione di equi rapporti sociali.

Prima però di esaminare se l'istituto della conversione possa effettivamente giustificarsi secondo il disposto del cit. art. 44 (e cioè in base all'utilità sociale come definita da tale norma), deve la Corte soffermarsi su alcuni rilievi pregiudiziali formulati dalla difesa dei concedenti e ampiamente sviluppati nella discussione orale.

Si è eccepito in proposito che l'art. 41 può bensì imporre delle limitazioni al potere di iniziativa privata per utilità sociale, ma che tali limitazioni non possono spingersi sino al punto di mutare, in aperto contrasto con la libera volontà delle parti, la natura e la causa del contratto, e a conforto sono state citate le decisioni di questa Corte nn. 53 del 1974 e 181 del 1981.

Non sembra però che il richiamo alle predette decisioni sia pertinente e che l'invocato principio possa trovare qui applicazione.

Nelle fattispecie da tali decisioni considerate, invero, il legislatore era intervenuto rispetto ad un regolamento negoziale che viveva nella realtà esattamente come le parti lo avevano voluto, e aveva sostituito ad esso autoritativamente un diverso rapporto giuridico il quale, in un caso (quello della sent. n. 53 del 1974), importava addirittura la sostituzione di un diritto reale ad un diritto di obbligazione.

Nell'ipotesi qui in esame, al contrario, il legislatore si è mosso in altro senso, e precisamente per adeguare la disciplina normativa ad una situazione in cui, nella normalità dei casi, la collaborazione imprenditoriale tra concedente e mezzadro era solo apparente – per circostanze originarie ovvero sopravvenute alla costituzione del rapporto – mentre in effetti l'impresa mezzadrile era gestita

solo dal secondo, essendosi il primo trasformato di fatto in un puro percettore di reddito. Il che fa perdere consistenza anche ai rilievi formulati sull'ammissibilità della conversione di un contratto associativo in contratto commutativo: senza dire che sulla natura associativa della mezzadria sono state mosse in dottrina alcune riserve, ravvisandosi in essa da qualche autore piuttosto una contrapposizione di interessi che una comunanza di scopo.

La *ratio legis*, così individuata, risulta inequivocabilmente dai lavori preparatori e, in particolare, dalla relazione di maggioranza al Senato della Repubblica, con cui venne giustificata la conversione forzata sul rilievo appunto che "nella grande maggioranza dei casi nelle imprese mezzadrili di fatto l'unico imprenditore è il mezzadro" perché il concedente ha trascurato i doveri inerenti alla direzione dell'impresa, disinteressandosi di essa e percependo quindi la sua quota alla stregua di un canone di affitto.

Né può accedersi alla tesi, svolta in alcuni scritti difensivi delle parti concedenti e condivisa da un'esigua corrente dottrinale, secondo cui la semplice destinazione di un capitale a fini produttivi è espressione di iniziativa economica e perciò deve godere della tutela di cui all'art. 41 Cost., ancorché il titolare, mantenendo una posizione passiva o un comportamento omissivo, assuma la figura comunemente definita di "assenteista". In realtà l'art. 41 cit. tutela la posizione dell'imprenditore, ossia di colui che eserciti un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi e quindi, per quanto concerne specificamente la questione in esame, di chi si adoperi efficacemente per la coltivazione del fondo; solo quest'ultimo quindi può considerarsi partecipe dell'attività imprenditoriale e, perciò, destinatario della tutela dell'art. 41 Cost.

10. – In base a tutti i superiori rilievi deve ritenersi che la richiamata *ratio*, a cui si è ispirato il legislatore per introdurre l'istituto e della conversione automatica, merita, in linea di principio, di essere condivisa, non essendo certo irrazionale che egli abbia voluto impedire, non solo la nascita, ma anche la prosecuzione del rapporto in esame.

Però – e qui risiede il vizio della disciplina legislativa – non essendo il fenomeno dell'assenteismo assolutamente generalizzato (tenuto conto che il relatore al Senato lo riferì alla "grande maggioranza dei casi"), non può ritenersi rispondente all'imprescindibile requisito dell'utilità sociale, voluto dall'art. 41 ed esplicito per la proprietà fondiaria dall'art. 44, una conversione indiscriminatamente disposta anche per i casi in cui il concedente abbia adempiuto i suoi oneri, e in cui quindi, funzionando il rapporto normalmente, risulta senza dubbio ingiustificata la trasformazione forzata disposta dal legislatore.

Al riguardo è certamente esemplare il caso dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ossia di colui che dedica alla coltivazione della terra almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricava dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale (art. 12 l. 9 maggio 1975 n. 153). Tale figura,

individuata dapprima in sede comunitaria (Direttive nn. 159 e 160 del 1972) e quindi accolta nella legislazione nazionale, è stata giustamente considerata pienamente rispondente ai requisiti soggettivi per la proficua gestione del fondo agricolo. Infatti sono stati previsti nei confronti dell'imprenditore predetto agevolazioni e incentivi idonei al proseguimento dell'attività di un settore generalmente depresso (vedasi l. n. 153 del 1975 cit.). Pertanto non consentito, in base ai parametri degli artt. 41 e 44 Cost., deve ritenersi il trattamento riservato al detto imprenditore dall'art. 30 della legge impugnata, il quale contiene una disciplina contorta e contraddittoria che, in definitiva, permette l'estromissione di lui dall'impresa, equiparandolo in tal modo al concedente "assenteista".

Analogamente non può ritenersi consentita la conversione forzata nei confronti dei concedenti che osservano in maniera adeguata i doveri inerenti alla condirezione dell'impresa mezzadrile, pur non possedendo i rigorosi requisiti prescritti dal citato articolo, resi più rigidi dalla legislazione nazionale rispetto alla normativa comunitaria, che indica il 50 per cento (in luogo dei due terzi) dell'attività lavorativa e del reddito da lavoro.

La corretta osservanza dei doveri del concedente, secondo i più elementari canoni di esperienza e di logica, non può, invero, non far ritenere l'efficace funzionalità dell'impresa mezzadrile, sicché in questo caso la conversione automatica non trova razionale fondamento.

Il fine di stabilire equi rapporti sociali, prescritto dall'art. 44 della Costituzione, impone al legislatore ordinario di intervenire per un superiore fine di giustizia, ossia per stabilire un equilibrio sostanziale fra le diverse categorie interessate e rimuovere così gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei coltivatori all'organizzazione economica del Paese: equilibrio che chiaramente rimane escluso in presenza di una normativa che privilegia smisuratamente e senza alcun valido fondamento razionale una parte a danno dell'altra (cfr. per riferimenti sent. 5 aprile 1974 n. 107).

11. – I rilievi sopra formulati trovano riscontro anche nei lavori preparatori della legge, essendosi le Commissioni parlamentari della Giustizia e degli Affari costituzionali, oltre ad alcuni parlamentari, espresse contro l'indiscriminata conversione automatica, la quale non poteva ritenersi costituzionalmente corretta: precisamente, venne osservato che la premessa, da cui il legislatore muoveva (e cioè l'assenteismo verificatosi nella maggioranza dei casi), non giustificava una disciplina legale assolutamente generalizzata, che si rivelava *ictu oculi* incoerente ed arbitraria.

Critiche sostanzialmente coincidenti sono state mosse da una vasta corrente dottrinale, comprendente i sostenitori dell'istituto della conversione in sé considerato, che hanno proposto di limitarne la previsione esclusivamente nei confronti dei concedenti "assenteisti".

Ed infine può ricordarsi come in Francia tale istituto, pur in mancanza – il

che è molto significativo – di espressi vincoli di carattere costituzionale, quali invece quelli esistenti negli artt. 41 e 44 della nostra Costituzione, è stato previsto soltanto in alcuni casi, nei quali emergono il disinteresse del concedente e il conseguente pregiudizio derivante all'impresa agricola (art. 417/11 Code rural modificato dal decreto n. 83-212 del 16 marzo 1983).

Le gravi conseguenze dell'indiscriminata conversione non sono sfuggite alla difesa dei mezzadri, la quale ha sostenuto che esse possono essere impediti con l'esercizio del diritto di ripresa previsto dall'art. 42 l. n. 203 del 1982 in esame e che comunque i concedenti hanno diritto al "premio" previsto dall'art. 42 lettera g) l. n. 153 del 1975 cit.

Tali argomenti peraltro non sembrano convincenti.

Per quanto concerne il primo di essi, è sufficiente osservare che il diritto di ripresa (mutuato dalla legislazione francese, nella quale però, come si è detto, la conversione è stata ragionevolmente limitata) è subordinato a tutte le condizioni elencate nelle lettere a), b), c) e d) del cit. art. 42, tra cui primeggiano quella di essere coltivatore diretto o equiparato e l'assunzione dell'obbligo di coltivare per nove anni il fondo direttamente o a mezzo dei propri familiari. Al riguardo va osservato che queste condizioni non sono ammissibili nei confronti del concedente che ha correttamente osservato i propri doveri e intende mantenere la propria posizione di imprenditore senza assumere l'impegno o avere la possibilità di coltivare direttamente il fondo: sono evidenti per vero le irrazionalità ed iniquità del sistema verso chi, adeguatamente cooperando al buon funzionamento dell'impresa agricola, dà il suo contributo per lo sviluppo e il potenziamento del settore e quindi non può essere allontanato per la mera scelta del mezzadro, il quale, peraltro, di tale partecipazione si è in precedenza giovato.

Relativamente al secondo argomento difensivo, è sufficiente replicare che l'art. 42 l. n. 153 del 1975 (e cioè molto anteriore all'entrata in vigore della l. n. 203 del 1982) non prevede un indennizzo finalizzato a compensare una limitazione coattiva, bensì un semplice premio diretto ad incentivare il volontario ricorso all'affitto: sicché non è possibile né sotto il profilo giuridico della qualificazione né sotto quello economico (ossia della sua entità), la pretesa equiparazione, che, peraltro, è semplicemente affermata senza che sia stata data alcuna valida dimostrazione.

12. – Conclusivamente deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 l. 3 maggio 1982 n. 203 nella parte in cui prevede che, nel caso di concedente il quale sia imprenditore a titolo principale ai sensi dell'art. 12 l. 9 maggio 1975 n. 153, ovvero abbia comunque dato un adeguato apporto alla condirezione dell'impresa di cui ai contratti associativi previsti nel primo comma del cit. art. 25, la conversione richiesta dal mezzadro abbia luogo senza il consenso del concedente stesso. Ovviamente spetta al giudice del processo civile accertare la concreta adeguatezza nei singoli casi dell'attività svolta dal concedente nella conduzione dell'impresa.

Tale dichiarazione di illegittimità determina anche quella dell'art. 30 relativo all'imprenditore a titolo principale, la cui posizione risulti compresa nella ora indicata pronuncia.

[*omissis*]

Di conseguenza va presa in considerazione la posizione del mezzadro che non ottiene la conversione per il mancato consenso del concedente, non prevista dalla normativa in esame: perciò, in applicazione dell'art. 27 l. n. 87 del 1953, va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, primo comma, lettera *b* della legge impugnata nella parte in cui non comprende anche il caso di non avvenuta conversione per mancata adesione del concedente che sia imprenditore a titolo principale o che comunque abbia dato un adeguato apporto alla condirezione dell'impresa mezzadrile di cui ai contratti associativi previsti nel primo comma dell'art. 25 della stessa legge: sicché anche in tali casi il contratto di mezzadria in corso avrà la durata di dieci anni ivi stabilita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della l. 3 maggio 1982 n. 203 nella parte in cui prevede che, nel caso di concedente il quale sia imprenditore a titolo principale ai sensi dell'art. 12 l. 9 maggio 1975 n. 153 o comunque abbia dato un adeguato apporto alla condirezione dell'impresa di cui ai contratti associativi previsti nel primo comma dello stesso art. 25, la conversione richiesta dal mezzadro o dal colono abbia luogo senza il consenso del concedente stesso;

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della stessa legge;

c) in applicazione dell'art. 27 della l. n. 87 del 1953 *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, primo comma, lettera *b*), l. n. 203 del 1982 nella parte in cui non comprende anche il caso di non avvenuta conversione per mancata adesione del concedente che sia imprenditore a titolo principale o che comunque abbia dato un adeguato apporto alla condirezione dell'impresa di cui ai contratti associativi previsti dell'art. 25, primo comma della medesima legge;

[*omissis*]

Così deciso in Roma nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 1984.

7.1.2. *Oggetto del contratto*

SENTENZA N. 181/1981 (PRES. VOLTERRA; REL. VOLTERRA)

Affitto di fondi rustici – Estensione dell'affitto a tutte le colture del fondo per i contratti in corso al momento dell'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), art. 19, secondo comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 44

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Il Pretore di Ispica in riferimento agli artt. 3, 4, 41, 42 e 47 della Costituzione ed il Tribunale di Sassari in riferimento agli artt. 41, primo comma, 42 cpv. e 3, primo comma della Costituzione, dubitano della legittimità dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), nella parte in cui estende l'affitto a tutte le colture del fondo per i contratti in corso al momento della sua entrata in vigore.

3. – La questione è fondata con riferimento al principio d'eguaglianza, in quanto la disciplina denunciata equipara situazioni eterogenee.

È da premettere che già con l'art. 14 della legge 12 giugno 1962, n. 567, era emersa l'esigenza di impedire la concessione separata delle colture del suolo o del soprassuolo, ma che in tale legge, proprio ad evitare sperequazioni, era previsto che la disciplina non si estendesse ai contratti in corso, che l'esclusione di talune colture fosse ammissibile, quando rispondeva ad accertate necessità economiche e che comunque l'estensione dell'affitto a tutte le coltivazioni del fondo non avesse luogo, quando il contratto era di affitto per pascolo di terreni alberati e di boschi.

La successiva legge 15 settembre 1964, n. 756 (Norme in materia di contratti agrari) all'art. 11 vieta la concessione separata del suolo e del soprassuolo e comunque delle colture del fondo, dichiarando nulli di pieno diritto i contratti stipulati in violazione di tale divieto, ma nel contempo dispone che tale nullità non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione e aggiunge che la disciplina non si applica ai contratti in corso.

La norma denunciata della legge del 1971, al contrario, unificando le diverse situazioni con efficacia retroattiva, non contempera in alcun modo le varie posizioni dei soggetti e contrasta col fine di stabilire equi rapporti sociali che l'art. 44 Cost. impone primariamente in materia di proprietà terriera privata.

Sintomo ulteriore dell'irragionevolezza di tale disciplina, sempre nella parte in cui riguarda i contratti in corso, si rinviene nella circostanza che la legge non si cura affatto di disciplinare il possibile concorso di affittuari diversi, senza tener adeguato conto degli interessi coinvolti.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, secondo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 1981.

7.1.3. *Deroghe alle proroghe ex lege ed equo indennizzo*

SENTENZA N. 107/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. ROCCHETTI)

Affitto di fondi rustici – Proroga *ex lege* dei contratti agrari – Abrogazione della previsione di deroghe qualora il concedente voglia compiere radicali trasformazioni agrarie – Previsione che, in tal caso, al concessionario sia dovuto un equo indennizzo – Necessità

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), art. 32; decreto-legge 5 luglio 1971, n. 432 (Interventi in favore dell'agricoltura), convertito in legge 4 agosto 1971, n. 592, art. 5-*ter*, ultimo comma; legge 13 giugno 1961, n. 527 (Modifica dell'art. 1 del decreto legislativo 1° aprile 1947, n. 273, concernente la proroga dei contratti agrari), articolo unico; decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 273 (Proroga dei contratti agrari), art. 1

Costituzione, art. 44

SENTENZA N. 437/1988 (PRES. SAJA; RED. DELL'ANDRO)

Affitto di fondi rustici – Proroga *ex lege* dei contratti agrari – Deroga qualora il concedente intenda costruire sul fondo case di abitazione – Previsione che, in tal caso, al conduttore sia dovuto un equo indennizzo – Necessità

Legge 23 maggio 1950, n. 253 (Disposizioni per le locazioni e sublocazioni di immobili urbani), art. 11, primo comma

Costituzione, art. 44

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La proroga dei contratti agrari, che è stata da ultimo disciplinata dall'art. 14 della legge 15 settembre 1964, n. 756, dura ormai da oltre trenta anni e, nella norma anzidetta, è stata ora prevista debba continuare “fino a nuova disposizione”. Si è inteso in tal modo assicurare stabilità al lavoratore sul fondo a lui concesso e dal quale egli ritrae i mezzi di sussistenza, nel mentre, con altre norme, si è provveduto a migliorarne la posizione in ordine alla ripartizione dei prodotti ed ai poteri di iniziativa. Il tutto in conformità dei principi costituzionali che privilegiano il lavoro e autorizzano l'imposizione di obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, al fine di stabilire equi rapporti sociali.

In correlazione, sono rimasti limitati i poteri del proprietario-concedente, ed a tutela della sua posizione contrattuale, in luogo del suo antico potere di recesso, sono state introdotte cause di esclusione dalla proroga, configurabili come giuste cause o giustificati motivi autorizzanti lo scioglimento del rapporto.

Lasciando da parte quanto in tal senso è stato previsto a favore dei proprietari-concedenti che siano o siano stati coltivatori diretti, e la cui posizione qui non interessa, si osserva che, a tutela dei proprietari-concedenti senza altra qualificazione, sono state previste due sole cause di cessazione. La prima, concernente l'inadempimento grave da parte del concessionario in ordine alle obbligazioni nascenti dal contratto, e la seconda, relativa all'intento del concedente di compiere nel fondo trasformazioni agrarie, la cui esecuzione sia incompatibile con la continuazione del rapporto.

3. – All'interesse del proprietario-concedente, in esito a tale seconda ipotesi, corrisponde (in base all'ultima e più precisa formula di cui alla legge 13 giugno 1961, n. 527) un diritto esercitabile solo in concorso di condizioni attinenti il pubblico interesse e sotto il controllo dell'autorità amministrativa.

Ed infatti, secondo il disposto dell'articolo unico della detta legge, la proroga non è ammessa “se il concedente voglia compiere nel fondo radicali ed immediate trasformazioni agrarie, la cui esecuzione sia incompatibile con la continuazione del contratto, e il cui piano sia già stato dichiarato attuabile ed utile – tenuto conto dell'interesse generale della produzione agraria e delle esigenze della occupazione della manodopera – dall'Ispettorato compartimentale dell'agricoltura, il quale fissa il termine entro il quale devono essere compiute le opere di trasformazione”.

E l'articolo termina prevedendo che, contro il provvedimento dell'Ispettorato, è ammesso ricorso gerarchico al Ministero dell'agricoltura e foreste, il quale provvede con decreto, ovviamente soggetto ai comuni rimedi giurisdizionali.

4. – Per effetto delle norme abrogatrici di cui agli artt. 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e 5 *ter* della legge 4 agosto 1971, n. 592, tale potere del proprietario-concedente è stato ora eliminato, rimanendo così preclusa ogni sua

iniziativa volta a una sostanziale trasformazione e al miglior rendimento del fondo.

Contro questa ulteriore limitazione dei poteri del proprietario-concedente, risultante dalle già indicate norme abrogatrici, sono insorte nei giudizi *a quo* le parti attrici che avevano proposto, prima dell'entrata in vigore di esse, azione di cessazione della proroga, e, su loro eccezione, le ordinanze indicate in epigrafe hanno sollevato le questioni di costituzionalità delle norme innanzi indicate, con riferimento agli artt. 41, 42, 44 e 3 e 4 della Costituzione. Per il caso che esse venissero dichiarate non fondate, le ordinanze hanno poi sollevato anche questione dell'art. 14 della legge 15 settembre 1964, n. 756, che dispone la proroga dei contratti agrari, e ciò in riferimento agli stessi articoli della Costituzione.

5. – Non vi è dubbio che le disposizioni impugnate, valutate nel quadro del descritto sistema vincolistico dei contratti agrari, costituiscono un'ulteriore grave limitazione del diritto del concedente: ed infatti l'esclusione della cessazione della proroga, nell'ipotesi in cui costui voglia disporre del fondo per operarvi radicali ed immediate trasformazioni, incide sulla sua posizione soggettiva con un limite del quale occorre valutare la legittimità costituzionale. A tal fine la Corte ritiene di poter affermare che l'art. 44 Cost. – il quale consente, certo, in tema di proprietà terriera interventi legislativi più penetranti di quelli ammessi dall'art. 42 – richiede che le limitazioni siano finalizzate non solo alla instaurazione di “equi rapporti sociali”, ma anche alla realizzazione di condizioni che consentano “il razionale sfruttamento del suolo”: e ciò in vista di una finalità che, unitamente all'interesse dei singoli, vuol soddisfare quello della società. Discende da questo principio che le limitazioni imposte dal legislatore contrastino con l'art. 44 Cost. tutte le volte in cui, per il loro contenuto, non favoriscano, o addirittura, come nel caso, ostacolino, il conseguimento di quelle finalità.

6. – È sulla base di questa premessa che la questione proposta in via principale appare fondata.

Va in proposito osservato che la legge 527 del 1961 (e le precedenti in essa richiamate), assumendo come causa di cessazione della proroga l'ipotesi in cui il concedente voglia compiere radicali trasformazioni agrarie, consentiva che con la proroga convivesse uno strumento (cessazione di essa) essenziale per impedire che il regime di proroga confliggesse con l'esigenza, costituzionalmente rilevante, di un “razionale sfruttamento del suolo”.

Alla base della cessazione della proroga, nel caso di cui sopra, vi è infatti una finalità che trascende l'interesse del concedente. Il che è dimostrato dalla necessità di un controllo pubblico, esercitato dal competente organo tecnico-amministrativo dello Stato, quale l'Ispettorato agrario compartimentale, sulle opere e sulla loro utilità, in funzione “dell'interesse generale della produzione agraria” e “della esigenza della occupazione della manodopera”.

Dal che può trarsi la conclusione che, se la già prevista ipotesi di cessazione

della proroga serviva ad impedire che il regime da essa instaurato ostacolasse un fine pubblico quale il “razionale sfruttamento del suolo”, l’eliminazione dall’ordinamento di tale possibile cessazione viene a collidere con l’art. 44 della Costituzione.

7. – Ma l’abrogazione della norma che esclude, sempre con riferimento al caso dei lavori di trasformazione da compiere, la proroga del contratto agrario, non soddisfa, ed anzi contrasta, anche il secondo degli scopi che l’art. 44 configura come validi a rendere legittimi gli obblighi e i vincoli che possono essere imposti alla proprietà terriera, e cioè il fine di stabilire “equi rapporti sociali”.

In proposito va osservato che tale finalità non coincide con quella più generica espressa dall’art. 42, che assegna alla proprietà una “funzione sociale”. Questa, considerati gli scopi perseguiti dalla norma denunziata, può riconoscersi conseguibile anche mediante l’attuazione incondizionata del regime di proroga, come idoneo a consolidare la posizione del concessionario del fondo, coltivatore manuale della terra. Ma per stabilire “equi rapporti sociali” è ovvio che non basti assicurare la tutela di una sola delle due parti del rapporto, anche se si tratti di quella contrattualmente più debole. Occorre invece un equo temperamento degli interessi di entrambe: il che non può dirsi si verifichi quando al proprietario concedente (non appartenente alla categoria dei coltivatori-diretti) è preclusa l’unica possibilità, prima concessagli, di rientrare in possesso del fondo al fine di operarvi trasformazioni radicali, su piani approvati, impiegando capitali spesso cospicui ed effettuando i relativi lavori entro termini prestabiliti che assicurino l’effettivo compimento di essi.

Anche sotto questo profilo l’art. 44 deve pertanto considerarsi violato.

Ne consegue che deve essere quindi dichiarata la illegittimità costituzionale dell’art. 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e dell’ultimo comma dell’art. 5 *ter* della legge 4 agosto 1971, n. 592.

8. – Per effetto delle predette statuizioni ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime. Ma è dovere della Corte controllare se quelle norme, in base alle stesse considerazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità della loro abrogazione, non presentino aspetti di parziale illegittimità. Ove ciò si verifichi (non essendo concepibile che, per effetto di una sentenza di questa Corte, col cessare del vigore di disposizioni costituzionalmente illegittime – art. 136 Cost. –, diventino applicabili altre norme, a loro volta confliggenti con principi costituzionali) è ovvio debba esercitarsi il potere previsto dall’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Deve ammettersi infatti che quel potere sussiste tutte le volte in cui, fra la pronuncia di illegittimità delle norme oggetto del giudizio e la pronuncia di illegittimità di altre disposizioni, vi sia un nesso di consequenzialità.

Ciò premesso, e richiamato il punto 7 della presente sentenza, nel quale si è affermato che uno dei profili di illegittimità afferenti la norma denunziata era rappresentato dal contrasto col fine perseguito dall’art. 44 della Costituzione,

mirante alla instaurazione di equi rapporti sociali, deve qui rilevarsi che anche le norme ripristinate offrono il fianco ad analoghe considerazioni critiche, nella parte in cui omettono di prevedere qualsiasi indennizzo a favore del lavoratore manuale della terra, che lascia il fondo non per sua scelta, ma perché la sua permanenza non è ivi compatibile con i lavori di trasformazione agraria che il concedente intende, essendovi stato autorizzato, di compiere su di esso.

La Corte considera anzi essenziale, proprio ai fini del rispetto dell'art. 44, che al concessionario sia riconosciuto e corrisposto, allorché egli è costretto ad abbandonare il fondo, un equo indennizzo, dovendosi ritenere costituzionalmente illegittima una disciplina che non preveda un simile ristoro in favore di chi beneficiava di un diritto di proroga che viene fatto cessare in vista di un interesse del concedente e della collettività.

Tale indennizzo, ove le parti non si accordino, sarà ovviamente liquidato ad opera del giudice, il quale, nel determinarne l'ammontare, terrà conto dell'importo del canone, del reddito del fondo, della durata del rapporto, e di tutti gli altri elementi di giudizio ricorrenti nella specie.

Al riguardo non sarà inutile ricordare infine che il principio non è ignoto al nostro ordinamento – anche all'infuori del rapporto di lavoro – ed è applicato, benché su presupposti sostanzialmente diversi, ma con finalità non del tutto estranee, nella legge 27 gennaio 1963, n. 19, in tema di tutela giuridica dell'avviamento commerciale.

Da quanto sopra esposto, deriva pertanto che anche le norme ripristinate vanno dichiarate illegittime, benché solo parzialmente, e ciò ai sensi dell'art. 27, ultima parte, della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto la loro illegittimità deriva come conseguenza dei principi affermati nella decisione adottata.

9. – Tutte le altre questioni di legittimità, proposte in via principale e in via subordinata, vanno dichiarate assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale degli artt. 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e 5-ter, ultimo comma, della legge 4 agosto 1971, n. 592, che hanno abrogato l'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e l'art. 1 del d.l.C.P.S. 1° aprile 1947, n. 273, in materia di proroga dei contratti agrari;

b) *dichiara*, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e dell'art. 1 del d.l.C.P.S. 1° aprile 1947, n. 273, nella parte in cui non prevedono che al concessionario, nei cui confronti sia pronunciata la cessazione della proroga per la causa ivi prevista, è dovuto un equo indennizzo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 1974.

* * *

Sentenza n. 437/1988 (Pres. Saja; Red. Dell'Andro)*Considerato in diritto**[omissis]*

3. – L'ordinanza emessa dalla Corte di Cassazione il 3 giugno 1983 (Reg. Ord. 156/84) – ritenuta inapplicabile la sopravvenuta legge 3 maggio 1982, n. 203, essendo già intervenuta, nella specie, una sentenza esecutiva *ex lege* – solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 23 maggio 1950, n. 253, nella parte in cui non prevede un equo indennizzo in favore dell'affittuario di fondo rustico nell'ipotesi di cessazione della proroga legale del contratto d'affitto determinata dall'esigenza del concedente di costruire sul terreno un edificio d'abitazione.

La sollevata questione va dichiarata fondata limitatamente all'ipotesi, sottoposta all'esame del giudice remittente, nella quale è stato chiesto, intendendo il proprietario costruire sul fondo "edifici di abitazione", il rilascio dell'intero fondo.

Il primo comma dell'art. 11 della legge 23 maggio 1950, n. 253 prevede espressamente un'ipotesi d'esenzione "parziale" dalle proroghe e vincoli previsti dalle leggi sui contratti agrari. Il citato comma, infatti, recita: "Sono esenti dalle proroghe e vincoli previsti dalle leggi sui contratti agrari i terreni... sui quali il proprietario intenda costruire edifici di abitazione, limitatamente ad un'area pari al doppio di quella che dovrà occupare il fabbricato".

E se si considera esclusivamente la fattispecie tipica di esenzione "parziale" dalle proroghe legali d'un determinato fondo sul quale il proprietario intenda costruire edifici d'abitazione, non è ravvisabile contrasto, censurabile in questa sede, con l'art. 44 Cost. Né è da ritenere la predetta fattispecie analoga a quella esaminata dalla sentenza di questa Corte n. 107 del 1974, sotto il profilo della quantità del sacrificio imposto al concessionario.

Per vero, qualche dubbio di legittimità sorge anche per l'ipotesi tipicamente prevista dal primo comma della norma impugnata: è ben vero, infatti, che quest'ultima prevede l'esenzione dalla proroga legale soltanto per una parte del fondo, lasciando intatto il diritto del concessionario per la rimanente; ma nelle ipotesi in cui, in concreto, il doppio dell'area che dovrà occupare "il fabbricato" s'estenda fino a ridurre la parte del fondo lasciato al concessionario ad un'entità insignificante e tale da sostanzialmente impedire al medesimo il raggiungimento dei fini contrattuali, la continuazione della titolarità formale del diritto del concessionario su di una "parte" del fondo non varrebbe ad impedire la sostanziale vanificazione del diritto stesso.

Tuttavia, da un canto, non è in questa sede censurabile la discrezionale scelta del legislatore, che ha ritenuto preminente l'interesse del proprietario a costruire sul fondo "edifici d'abitazione" rispetto all'interesse del concessionario.

rio a continuare a beneficiare della proroga legale sull'intero fondo (e tale scelta non è manifestamente irrazionale, tenuto conto del valore assunto nei tempi attuali dall'esigenza di costruzioni adibibili ad abitazione) e d'altro canto spetterà al giudice di merito stabilire se, in concreto, il richiesto rilascio di gran parte o della massima, quasi integrale, parte del fondo costituisca ipotesi da ritenersi analoga a quella del chiesto rilascio dell'intero fondo, ipotesi che si va a dichiarare costituzionalmente illegittimo.

Ed infatti, il primo comma dell'articolo impugnato, come il giudice *a quo* esattamente rileva (dichiarando la rilevanza, nella specie al suo esame, dell'ora citato comma) può esser invocato anche nell'ipotesi di richiesta da parte del proprietario di rilascio dell'intero fondo. Ed è da tener presente che, appunto, in prima ed in seconda sede, nel procedimento *a quo*, è stato richiesto il rilascio dell'intero fondo e che le sentenze di primo e secondo grado hanno pronunciato il rilascio dell'intero fondo. Ed in questa ipotesi il primo comma dell'art. 11 della legge 23 maggio 1950, n. 253 è violativo dell'art. 44 Cost., che espressamente prevede la possibilità che la legge imponga obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata anche al fine di stabilire "equi rapporti sociali". Ed equo contemperamento sociale di opposti interessi è appunto quello che, mentre consente al proprietario la facoltà di richiedere il rilascio dell'intero fondo, al fine di costruirvi "edifici d'abitazione", riconosce al conduttore, nei casi di totale risoluzione incolpevole del contratto agrario, tenuto conto del danno che indubbiamente tale risoluzione arreca, e senza sua colpa, al conduttore, un equo indennizzo.

Non può dirsi, invero, in armonia con la direttiva costituzionale, contenuta nell'art. 44 Cost., la totale cessazione del rapporto agrario prorogato *ex art.* 11 della legge 253 del 1950 senza adeguata valutazione della contrapposta posizione del conduttore. Se è vero che non è censurabile, in questa sede, la scelta legislativa che privilegia l'interesse del proprietario e della collettività alla costruzione di case d'abitazione sull'interesse del conduttore alla continuazione del rapporto agrario, integralmente considerato, è altresì vero che tale scelta non può non tener conto del sacrificio che il conduttore viene a subire e non prevedere il pagamento, a quest'ultimo, da parte del proprietario, d'un equo indennizzo: diversamente viene violata la precitata direttiva costituzionale di cui all'art. 44 Cost.

Esattamente il giudice *a quo* richiama la sentenza di questa Corte n. 107 del 1974 al fine di rilevare l'estensibilità al caso sottoposto al suo esame della disciplina della fattispecie sulla quale si è pronunciata l'ora indicata sentenza. Intanto, in entrambi i casi si tratta di "totale rilascio del fondo": ma, di più, benché l'ipotesi all'esame del giudice *a quo* attenga al rilascio del fondo, da parte del conduttore, per la costruzione, ad opera del proprietario, di case d'abitazione mentre quella decisa dalla precitata sentenza riguardava l'abbandono del fondo, da parte del conduttore, per radicali trasformazioni agrarie,

nell'una e nell'altra ipotesi vi è un conflitto tra capitale e lavoro che richiede un armonico bilanciamento al fine d'assicurare equi rapporti sociali.

Ed è stata, appunto, questa Corte che, con la sentenza n. 30 del 1977, nel rigettare l'istanza tesa a far riconoscere come dovuto un indennizzo nell'ipotesi di cessazione della proroga agraria in relazione al dichiarato proposito del concedente di coltivare direttamente il fondo, ha tenuto a differenziare quest'ultima ipotesi (in cui si contrappongono interessi omogenei, entrambi diretti all'esplicazione di un'attività lavorativa sul fondo) da quella esaminata dalla sentenza n. 107 del 1974, che riguarda, invece, una contrapposizione tra capitale e lavoro (che va armonicamente bilanciata al fine d'assicurare equi rapporti sociali) e che è certamente simile a quella oggi all'esame del giudice *a quo*.

Va, infine, sottolineato che l'evoluzione legislativa in materia, e soprattutto la riforma dei contratti agrari introdotta con la legge 3 maggio 1982, n. 203 (che ha sancito l'attribuzione d'un indennizzo al conduttore in tutti i casi di risoluzione incolpevole del contratto agrario e, nell'ipotesi di destinazione edilizia del fondo, in conformità degli strumenti urbanistici, ha anche previsto altre provvidenze a favore del conduttore) ulteriormente confortano nel riconoscere parzialmente viziato da illegittimità costituzionale il primo comma dell'art. 11 della legge 23 maggio 1950, n. 253.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, primo comma, della legge 23 maggio 1950, n. 253, limitatamente alla parte in cui non prevede la corresponsione al conduttore d'un equo indennizzo da parte del locatore che ottenga il rilascio dell'intero fondo locato per costruirvi case d'abitazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1988.

7.1.4. *Determinazione del canone*

SENTENZA N. 7/1956 (PRES. DE NICOLA; REL. GABRIELLI)

Affitto di fondi rustici – Riduzione del canone per perdite o mancata produzione – Norme della Regione Sardegna – Deroga agli artt. 1635 e 1636 c.c.

Legge della Regione Sardegna 24 febbraio 1950, n. 9 (Disposizioni in materia di affitti di fondi rustici), approvata il 24 febbraio 1950 dal Consiglio della Regione autonoma della Sardegna e riapprovata dallo stesso Consiglio il 15 novembre 1950, art. 1

Statuto speciale per la Sardegna, art. 3, primo comma, lett. d)

SENTENZA N. 53/1958 (PRES. AZZARITI; REL. CASSANDRO)

Affitto di fondi rustici – Canoni di affitto in canapa o in danaro con riferimento al prezzo della canapa – Riduzione dei canoni, perequati e non perequati, nella misura del 30% – Parificazione di situazioni diverse

Legge 20 dicembre 1956, n. 1422 (Riduzione dei canoni di affitto di fondi rustici composti in canapa nelle provincie della Campania); legge 9 luglio 1957, n. 601 (Norme interpretative della legge 20 dicembre 1956, n. 1422)

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 30/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. CASSANDRO)

Affitto di fondi rustici – Norme sui contratti a miglioria in uso nelle Provincie del Lazio – Determinazione del capitale di affrancazione

Legge 25 febbraio 1963, n. 327 (Norme sui contratti a miglioria in uso nelle Provincie del Lazio), artt. 4, 5, 7 e 8; legge 15 settembre 1964, n. 756 (Norme in materia di contratti agrari), art. 13, quinto comma.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 42

SENTENZA N. 155/1972 (PRES. CHIARELLI; REL. ROCCHETTI)

Affitto di fondi rustici – Determinazione del canone con modalità identiche per coltivatori diretti e imprenditori non coltivatori

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), artt. 3 e 4, primo comma

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Affitto di fondi rustici – Coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone – Fissazione in misura tale da incidere, fino ad annullarlo, sul diritto di proprietà

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), art. 3, commi secondo e sesto

Costituzione, artt. 42, secondo comma, e 44, primo comma

Affitto di fondi rustici – Canone determinato in denaro – Mancata previsione di una forma periodica di rivalutazione

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), art. 1

Costituzione, art. 42, secondo comma

SENTENZA N. 153/1977 (PRES. ROSSI; REL. ASTUTI)

Affitto di fondi rustici – Determinazione, adeguamento e corresponsione dei canoni – Conguaglio dei canoni già corrisposti in via provvisoria – Esecuzione dei miglioramenti e incidenza di questi sulle obbligazioni contrattuali e sulla misura dei canoni

Affitto di fondi rustici – Composizione delle Commissioni tecniche provinciali

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), artt. 4, terzo comma, 12, primo comma, 14, secondo comma, e 15, primo comma; legge 10 dicembre 1973, n. 814 (Modifiche alla l. 11 febbraio 1971, n. 11, concernente la disciplina dell'affitto dei fondi rustici), artt. 2, primo comma, 3, commi secondo, sesto e undicesimo; 4, commi secondo e terzo

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza e ragionevolezza), 41, 42, secondo comma, 44, primo comma, e 136

SENTENZA N. 139/1984 (PRES. ELIA; REL. SAJA)

Affitto di fondi rustici – Conguaglio del canone per le annate agricole 1977-1978 e per quelle in corso all'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982 – Criteri di determinazione dei coefficienti – Pagamento di canoni effettuato, senza contestazione del locatore, prima del 29 dicembre 1977 – Esclusione dal conguaglio

Legge 10 maggio 1978 n. 176 (Norme provvisorie in materia di affitto di fondi rustici), art. 1, terzo comma, richiamato dall'art. 15, primo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari); legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), art. 15, secondo comma

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 136

SENTENZA N. 318/2002 (PRES. RUPERTO; RED. A. MARINI)

Affitto di fondi rustici – Canone – Determinazione mediante coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale risultante dal catasto terreni 1939 – Inidoneità

Legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), artt. 9 e 62

Costituzione, artt. 3, 42 e 44

SENTENZA N. 315/2004 (PRES. ONIDA; RED. A. MARINI)

Affitto di fondi rustici – Territori del catasto derivante dall'ex catasto austro-ungarico – Determinazione del canone – Regime predeterminato per legge – Diversità di trattamento rispetto ai fondi rustici sul resto del territorio nazionale a regime di libera contrattazione

Legge 3 maggio 1982 n. 203 (Norme sui contratti agrari), art. 14, secondo comma, secondo e terzo periodo

Costituzione, artt. 3, 42 e 44

Considerato, in diritto

[*omissis*]

È bene esaminare distintamente per ciascuna delle due leggi della Regione sarda l'impugnativa d'illegittimità costituzionale, oggetto del presente giudizio.

Con l'articolo primo della legge 24 febbraio 1950, n. 9 si dispone:

“Nei contratti di affitto dei fondi rustici la riduzione prevista dagli artt. 1635 e 1636 Cod. civ. ha luogo anche quando la perdita o la mancata produzione del fondo raggiunge la misura di almeno il trenta per cento.

“Salvo il limite massimo del cinquanta per cento fissato dal codice civile, la misura della riduzione del canone dovrà essere pari alla perdita del prodotto”.

La Corte è chiamata a decidere, se tale norma sia in contrasto con la disposizione dell'art. 3, 1 comma, lettera *d*) dello Statuto speciale per la Sardegna (26 febbraio 1948, n. 3) che attribuisce alla Regione competenza legislativa in materia di “agricoltura”. E precisamente, se il potere normativo regionale possa modificare le disposizioni contenute, nel codice civile, relativamente ai contratti agrari.

I limiti della competenza regionale, in materia di agricoltura, vanno ricercati, più che nella natura delle norme da emanare, nelle finalità per cui l'Ente regione è stato creato. E poiché non è da dubitare, che il decentramento regionale è in funzione del soddisfacimento di interessi pubblici, le finalità che la Regione deve perseguire qualificano la competenza legislativa attribuitale; la quale quindi deve limitarsi alla disciplina della materia dell'agricoltura per quanto attiene a detti interessi. Conseguenza che le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall'attività privata rivolta alla terra, quale bene economico, sia nella fase organizzativa, che in quella produttiva; rapporti che devono essere regolati dal codice civile. Possono, invece, occuparsi dei problemi attinenti alla organizzazione anche tecnica e allo sviluppo agricolo e forestale dell'isola alla cui soluzione è interessata la collettività.

Deve perciò dichiararsi incostituzionale la legge 24 febbraio 1950, in quanto ha derogato alle norme contenute negli artt. 1635-1636 Cod. civ., disponendo una riduzione dei canoni convenuti in misura superiore a quella consentita discrezionalmente al giudice dallo stesso codice, nel caso di perdita fortuita dei frutti per gli affitti pluriennali o annuali dei fondi rustici.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 1 della legge approvata il 24 febbraio 1950 dal Consiglio della Regione autonoma della Sardegna e riapprovata dallo stesso Consiglio il 15 novembre 1950, concernente: “Disposizioni in materia di affitti di fondi rustici” con riferimento all'art. 3

lettera d) dello Statuto speciale per la Sardegna, emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 1956.

* * *

Sentenza n. 53/1958 (Pres. Azzariti; Rel. Cassandro)

Considerato in diritto

1. – La prima questione di legittimità costituzionale proposta con l'ordinanza del Pretore di Marcianise è quella dell'asserito contrasto tra la legge impugnata e l'art. 3 della Costituzione o, più esattamente, il principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge che quell'articolo consacra. Le altre questioni che l'ordinanza pure solleva sono, per lo meno in parte, derivate da questa o si fondano su questa, dalla cui risoluzione, pertanto, dipende quella della causa. E che sia così, sembrano ritenere tanto la difesa dello Stato, quanto quella della Foglia la quale, segnatamente, su questo punto ha insistito sia negli scritti difensivi, sia nella discussione orale.

2 – La Corte ha già avuto occasione di chiarire il valore e il significato del “principio di eguaglianza”. L'obbligo del legislatore di trattare in modo eguale i cittadini non esclude, secondo la Corte, che esso possa dettare norme diverse per regolare situazioni diverse, adeguando la disciplina giuridica ai differenti aspetti della vita sociale. Così la Corte non ha ritenuto costituzionalmente illegittima una legge che, distinguendo tra dottori e ragionieri esercenti la “professione di commercialista”, ha dettato regole diverse per la relativa iscrizione negli albi professionali (sent. n. 3 del 16 gennaio 1957); e un identico giudizio ha dato della legge, che, distinguendo tra immobili adibiti ad uso di abitazione e immobili destinati ad altro uso, ha regolato diversamente i relativi rapporti di locazione (sent. n. 28 del 22 gennaio 1957). Ma codesta interpretazione contiene implicita l'affermazione (che, più che un'ulteriore elaborazione del principio, ne costituisce un aspetto), che a situazioni diverse non può essere imposta un'identica disciplina legislativa. Una legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse, violerebbe, del pari, il principio dell'uguaglianza e contrasterebbe con le ripetute affermazioni della Corte, secondo le quali è da ritenere costituzionalmente legittimo il diverso regolamento legislativo di situazioni diverse.

La diversità delle due ipotesi è, in realtà, una diversità meramente apparente, che non toglie la loro sostanziale identità, la quale, perciò, esige una concorde soluzione del problema di legittimità costituzionale, che esse possono proporre in riferimento al principio contenuto nell'art. 3 della Costituzione.

Vero è che la giurisprudenza di questa Corte ha anche costantemente

affermato che la valutazione delle diverse situazioni è riservata al potere discrezionale del legislatore e sottratta perciò al giudizio di legittimità costituzionale. Ma è anche vero che non si contraddice a queste affermazioni, né si compiono valutazioni di natura politica, e nemmeno si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore, se si dichiara che il principio dell'eguaglianza è violato, quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse.

3 – Ritiene la Corte che tale sia appunto il caso della legge 20 dicembre 1956, n. 1422. La disciplina dell'affitto dei fondi rustici risulta in primo luogo dal decreto legislativo lo aprile 1947, n. 277. Con questo decreto sono state istituite in ciascuna provincia Commissioni tecniche, composte anche di rappresentanti delle categorie interessate, col compito di stabilire per l'intera provincia o "per le singole zone in cui la provincia dovesse venire ripartita ai fini dell'omogeneità delle condizioni ambientali, degli ordinamenti aziendali, dei rapporti tra proprietà locatrice e impresa affittuaria e della produttività dei terreni per ogni formula contrattuale in uso", "l'ammontare del canone da dover considerare normale ed equo sulla base di un'oggettiva indagine delle condizioni economiche della produzione indicando anche i limiti al di là dei quali vi sia ragione di considerare la sperequazione grave" (art. 2). Con questo decreto furono anche istituite Commissioni arbitrali competenti a decidere le controversie relative alla materia regolata nel decreto stesso (art. 9), secondo criteri fissati nell'art. 1, ultimo capoverso. Successivamente, con legge 18 agosto 1948, n. 1140, le Commissioni tecniche provinciali ebbero il compito, sostanzialmente identico a quello loro affidato dal decreto del 1947, di determinare "l'ammontare del canone da considerarsi equo sulla base di un'oggettiva indagine delle condizioni economiche della produzione, con particolare riguardo ai costi colturali ed all'imponibile della mano d'opera" (art. 2). A queste Commissioni fu assegnato un termine per pronunciarsi sull'equità del canone (art. 2), termine prorogato con legge 3 giugno 1949, n. 321, la quale, contemporaneamente, autorizzò il Ministero per l'agricoltura a sciogliere le Commissioni che non si fossero pronunziate nel termine, e a sostituirle con Commissioni tecniche straordinarie composte di 3 membri di sua nomina (art. 3). Infine, alle Commissioni arbitrali previste presso ciascun Tribunale dall'art. 9 del decreto legislativo del 1947, n. 277, furono sostituite le Sezioni specializzate (art. 4 della legge 18 agosto 1948, n. 1140).

Ora il legislatore del 1956 ha ritenuto che l'applicazione di questo sistema aveva portato ad una diversa determinazione dell'ammontare dei "canoni di affitto dei fondi rustici in canapa o in denaro con riferimento al prezzo della canapa": lo si ricava dalle stesse parole della legge che, assoggettando tali canoni "comunque determinati" a una riduzione del 30%, presume l'esistenza di canoni perequati e di canoni non perequati, in generale determinati in qualsiasi misura e per qualsivoglia via. Ma è evidente che codesta parificazione di situazioni che lo stesso legislatore assume come diverse, non può dirsi in

armonia col principio dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge quale è stato consacrato nell'art. 3 della Costituzione: da che deriva che la legge del 20 dicembre 1956, n. 1422, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

4. – Dalla dichiarata illegittimità costituzionale della legge impugnata discendono due conseguenze. *[omissis]*. La seconda, che deve dichiararsi, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale della legge 9 luglio 1957, n. 601, che ha escluso il ricorso di perequazione del canone previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 1° aprile 1947, n. 277, e successive modifiche e integrazioni “quando il canone sia stato ridotto del 30% a termini della legge 20 dicembre 1956, n. 1422”. L'intimo nesso che lega questa legge all'altra del 1956 è di per sé evidente e non ha bisogno di dimostrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge 20 dicembre 1956, n. 1422, intitolata “Riduzione dei canoni di affitto dei fondi rustici composti in canapa nelle provincie della Campania”, in riferimento all'art. 3 della Costituzione; e, conseguentemente, della legge 9 luglio 1957, n. 601.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 1958.

* * *

Sentenza n. 30/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)

Considerato in diritto

[omissis]

2. – La principale censura di incostituzionalità mossa alla legge 25 febbraio 1963, n. 327, dalle varie ordinanze di rimessione, profila un contrasto dei vari articoli di essa con l'art. 3 della Costituzione, cioè col principio della parità di trattamento o dell'eguaglianza di fronte alla legge consacrato in quell'articolo. I riferimenti ad altri precetti costituzionali hanno, nella motivazione della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate, un rilievo assai minore o secondario e, comunque, si connettono sempre con quella principale censura, sulla quale, perciò, deve portarsi in primo luogo l'esame della Corte.

[omissis]

4. – Fondata, invece, è l'eccezione di incostituzionalità degli articoli 4 e 5 della legge, i quali stabiliscono i criteri e la procedura per la determinazione della quota di prodotto del concedente o del canone a lui spettante ai fini di stabilire l'ammontare del capitale di affrancazione. In effetti, le norme contenute in questi articoli, introducendo una particolare disciplina dei rapporti che

la legge medesima assimila nell'art. 1 ai rapporti enfiteutici, esemplata su quella stabilita dalla legge 12 giugno 1902, n. 567, a tutt'altro fine, per la determinazione, cioè, dell'equo canone per l'affitto di fondi rustici, introduce una disparità di trattamento tra proprietari di fondi enfiteutici, proprietari di fondi concessi a miglìoria perpetua, assimilata, come si è visto, all'enfiteusi, e proprietari rientranti nella particolare categoria configurata dalla legge, e a danno di questi ultimi. La latitudine dei criteri stabiliti dall'art. 3 della legge alla quale si rinvia, non è sufficiente per impedire che si verifichi questa diversità di trattamento, perché essi per la maggior parte non sono idonei e quindi non sono applicabili alla fattispecie legislativa oggetto dell'esame della Corte. Il legislatore non può, senza evidente arbitrio, e perciò, senza incorrere nella violazione del principio di eguaglianza, attribuire una qualificazione giuridica a un rapporto nel presupposto che esso corrisponda nella sua sostanza a quella e, nello stesso tempo, assoggettare il rapporto così qualificato a una disciplina affatto diversa.

D'altra parte, codesta diversificata disciplina introduce nell'ambito degli stessi rapporti che vuole regolare, una disparità nemmeno essa sanata dai criteri posti dall'art. 3 della legge 12 giugno 1962, n. 567, pur nella latitudine consentita dalla fissazione di limiti minimi e massimi, perché essa non tiene conto della particolare natura dei rapporti a miglìoria e delle peculiarità e varietà loro. Ne questo vizio della legge è eliminato dall'obbligo fatto alle Commissioni di osservare gli ulteriori criteri introdotti dall'art. 4. Quest'articolo, infatti, stabilisce che le Commissioni devono tener conto del trasferimento degli oneri fondiari a carico del miglioratario, nonché delle parti di reddito relative alla quota dei miglioramenti spettante al miglioratario: due criteri che, lungi dal consentire l'adeguamento della disciplina dell'affrancazione alla realtà dei rapporti a miglìoria, incidono gravemente sulla determinazione delle quote di prodotti o del canone dovuto al concedente, a danno di costui.

La difesa dei proprietari concedenti ha sostenuto che il sistema posto dalla legge si risolve in una violazione del terzo comma dell'art. 42 della Costituzione, vale a dire in una espropriazione senza indennizzo. L'Avvocatura non ha negato che, nel caso in esame, si possa essere di fronte a una espropriazione, ma ha anche affermato che non è escluso che l'espropriazione possa essere disposta in forme diverse da quelle ordinarie. Ma, a prescindere dalla fondatezza di questa impostazione, che non è necessario verificare in questa sede, sta di fatto che la disciplina dell'affrancazione delle miglìorie fatta nei modi previsti dalla legge, può portare, e in casi non marginali, né eccezionali, a una sostanziale espropriazione senza un adeguato e razionale indennizzo.

5. – [omissis]

Viceversa deve dichiararsi per gli stessi motivi che valgono nei confronti degli artt. 4 e 5, la illegittimità costituzionale degli artt. 7 e 8, il primo dei quali richiama le norme contenute nella legge 12 giugno 1962, n. 567, il secondo estende il sistema della legge "a fondi rustici situati in altra parte del territorio nazionale". La Corte deve inoltre, in applicazione dell'art. 27 della legge 11

marzo 1953, n. 87, dichiarare l'illegittimità costituzionale del quinto comma dell'art. 13 della legge 15 settembre 1964, n. 756, recante "Norme in materia di contratti agrari", il quale dispone: "Se nel contratto prevalgono o sono più analoghi gli elementi della enfiteusi da valutarsi secondo i criteri e nei limiti fissati dalla legge 25 febbraio 1963, n. 327, si applicano esclusivamente le norme regolatrici del rapporto enfiteutico, il tutto in conformità e secondo le disposizioni previste dalla legge anzidetta".

6. – È questione non di legittimità costituzionale, ma di applicazione della legge e perciò di competenza del giudice del merito stabilire se l'illegittimità del procedimento di affrancazione comporti l'applicazione, ai rapporti regolati dalla legge impugnata, della disciplina posta dal Codice civile per l'affrancazione dei canoni enfiteutici.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 4, 5, 7 e 8 della legge 25 febbraio 1963, n. 327, recante "Norme sui contratti a miglioria in uso nelle Province del Lazio";

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nel quinto comma dell'art. 13 della legge 15 settembre 1964, n. 756, recante "Norme in materia di contratti agrari";

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1966.

* * *

Sentenza n. 155/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. Rocchetti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Nelle dette ordinanze vengono denunciati gli artt. 1, 3 e 4, comma primo, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, avente per oggetto "nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici", perché ritenuti in contrasto con gli artt. 3, comma primo, 42, commi secondo e terzo, e 44 della Costituzione.

Secondo il giudice *a quo*, la legge impugnata, per aver stabilito che il canone debba essere determinato con riferimento al reddito imponibile del fondo, espresso in catasto con la tariffa formata in base ai prezzi del 1939 (1. 29 giugno 1939, n. 976) e aggiornata con coefficienti di moltiplicazione fissati nel minimo di 12 e nel massimo di 45, violerebbe, tra le altre norme costituzionali richiamate, l'art. 3, comma primo, della Costituzione perché "mentre si preoccupa di assicurare l'equa remunerazione del fattore della produzione agricola,

che è costituito dal lavoro (garantito fin dai principi fondamentali della Costituzione e massimamente degno di tutela), sembra però ignorare le esigenze della proprietà della terra, frutto anch'essa di lavoro e di risparmio, protetta da una norma costituzionale specifica nelle forme piccole e media e fonte, non di rado, di un sostentamento essenziale a favore della persona".

Secondo questa prima censura, sarebbe dunque illegittimo comprimere, peraltro in modo massiccio, il reddito del proprietario concedente per ampliare corrispondentemente l'utile dell'affittuario.

Accantonando per il momento il problema se la riduzione così operata sul reddito rispetti o no, per la sua entità, il diritto del proprietario a conseguire dalla cosa, anche se utilizzata direttamente da altri, un beneficio, e restringendo l'esame al rilievo concernente lo squilibrio apportato dalla legge nella ripartizione del rendimento della terra, occorre dire che la questione, così proposta, è solo parzialmente fondata.

Essa non è fondata se ad aver vantaggio della compressione che la legge esercita sul beneficio fondiario sia un affittuario che coltivi direttamente la terra con le forze di lavoro proprie e dei suoi familiari, mentre è invece fondata se di quella compressione dei diritti dominicali debba lucrare gli utili conseguenti un affittuario imprenditore che la terra presa in fitto faccia lavorare da altri.

Ciò perché, mentre l'affittuario coltivatore gode della situazione privilegiata che gli artt. 35 e segg. Cost. assicurano alla posizione del lavoratore, garantendo, tra l'altro, che la sua retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, l'affittuario imprenditore ha a sua tutela solo il principio sancito dall'art. 41 Cost. e relativo alla libertà della iniziativa economica privata.

La legge quindi, nel dettare, negli artt. 3 e 4, primo comma, le nuove norme sulla formazione del canone con riferimento a tutti gli affittuari, siano essi coltivatori diretti, come imprenditori non coltivatori, viola l'art. 3, comma primo, della Costituzione che, nel sancire, tra i principi fondamentali, l'egualianza fra i cittadini, postula, come è stato sempre ritenuto da questa Corte, che a situazioni differenziate tra loro non possa praticarsi identico trattamento.

Con ciò, ed in riferimento al caso specifico, non vuol dirsi che la determinazione del canone tra il proprietario concedente e l'affittuario imprenditore debba lasciarsi affidata alle sole regole dell'economia di mercato. Ma vuol dirsi soltanto che tra due forme di attività economiche, più o meno equivalenti sul piano della tutela costituzionale (perché entrambe fruenti di garanzie generiche), quali appunto l'esercizio dei diritti dominicali sulla terra e la gestione dell'impresa che provvede, con lavoro altrui, alla cultura di essa, il pubblico interesse volto ad assicurare risultati vantaggiosi alla comunità, quali il razionale sfruttamento del suolo, l'abbondanza della produzione, il contenimento del prezzo dei prodotti, ecc., deve utilizzare, perché il canone di affitto sia equo, altre forme di intervento, che trovino la loro estrinsecazione in un'analisi più approfondita dei dati economici del fenomeno produttivo e non possano

limitarsi alla semplice massiccia compressione del beneficio fondiario come mezzo per devolvere l'ampio margine di differenza all'impresa, a copertura delle spese di produzione e alla formazione del profitto.

[*omissis*]

4. – Si lamenta poi nelle ordinanze di rimessione che il “pretendere di accertare il reddito dominicale secondo la stima di prima della guerra, significa creare una finzione che può solo condurre, qualunque coefficiente moltiplicatorio voglia congetturarsi, a un canone legale incongruo, elusivo nella sostanza della garanzia costituzionale, che esige un indennizzo serio, anche se non completo, del diritto colpito, e che ha da essere lealmente rispettato”. Dal che deriverebbe la violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione.

L'assunto dell'ordinanza, secondo il quale, qualsiasi coefficiente si adottasse, si giungerebbe sempre a un canone incongruo, va precisato nel senso che quelli stabiliti dalla legge sono insufficienti e conducono alla formazione di un canone inaccettabile per la sua distanza dai valori reali.

Quei coefficienti hanno infatti lo scopo di aggiornare i valori monetari per eliminare o ridurre gli effetti della svalutazione, e ragione della loro determinazione fra un minimo ed un massimo è quella di fornire un dato variabile che meglio si adatti alla molteplicità dei casi cui deve aderire, e che è differenziata in rapporto alle modificazioni intervenute nel tempo nella formazione dei prezzi dei prodotti, soprattutto a seguito dei mutamenti tecnologici nella cultura della terra.

Ora, la assoluta inadeguatezza dei coefficienti stabiliti dalla legge risulta innanzi tutto dal loro confronto con l'entità della svalutazione monetaria che, rispetto al 1939, ha, secondo i dati Istat, superato la quota 100. Ma, in modo che appare anche più evidente, risulta dall'ammontare del carico fiscale che, per il solo complesso dei tributi strettamente gravanti sul reddito dominicale dei terreni, ha superato la cifra di lire 1.400 per ogni 100 lire accertate in catasto a seguito della revisione del 1939. Ove si aggiungano a quei tributi gli altri connessi, come l'imposta complementare e quella di famiglia, si vedrà che una larga fascia di canoni, ottenuta con coefficienti di rivalutazione anche superiori al minimo di 12, resta assorbita dalle imposte e che il beneficio fondiario ne risulta annullato. La constatazione resta confermata e non eliminata dal successivo intervento legislativo (l. 4 agosto 1971, n. 592) che ha esentato dal pagamento delle imposte e sovrimposte sui terreni quei proprietari di fondi concessi in affitto il cui reddito dominicale complessivo non superi le lire 8.000 e l'imponibile in complementare non superi lire 1.800.000. Ciò perché tale intervento, se ha sollevato i minori e i minimi proprietari, non ha modificato la situazione rispetto a tutti gli altri, le cui condizioni economiche meno disagiate, o anche addirittura floride, non autorizzano a privarli di quanto è loro dovuto entro i limiti segnati dalla tutela costituzionale loro spettante.

A conferma della assoluta inadeguatezza dei coefficienti fissati tra 12 e 45

stanno, inoltre, altri elementi deducibili da uno studio proveniente dall'Amministrazione del Catasto e pubblicato in calce alle relazioni parlamentari sulla legge in esame. Trattasi del "promemoria dell'Amministrazione del Catasto in data 18 giugno 1969", in cui si rende noto che, nel primo scorcio degli anni sessanta, in vista di una allora progettata e poi non attuata revisione generale degli estimi catastali, si effettuò, operando, col metodo del campione, su 300 Comuni sparsi in quasi tutte le province del territorio nazionale e su oltre ventimila aziende, la determinazione dei redditi catastali con riferimento alla consistenza e ai valori monetari del triennio 1958-1960. I risultati ottenuti portarono alla conclusione che, rispetto ai dati catastali del 1939, i nuovi si attestavano fra le 25 e le 75 volte quelli anteriori. Partendo da questi dati, e, con un calcolo assai semplice ma indicativo, applicando ad essi i coefficienti di ulteriore svalutazione della lira 1971 rispetto a quella del 1960, che è di 1,5365 (Istat, costo vita) si ha che ora essi dovrebbero raggiungere i valori di 38 nel minimo e di 105 nel massimo.

La minore misura dei coefficienti, che la legge fissa in cifre tanto lontane da queste, non è giustificata sul piano economico e quindi neppure su quello giuridico-costituzionale.

Dalla assoluta inadeguatezza dei coefficienti consegue infatti una misura del canone tanto esigua da rendere lo stesso privo di ogni valore rappresentativo del reddito che la terra deve pur fornire al proprietario ai sensi delle norme della Costituzione.

Al riguardo, le ordinanze richiamano l'art. 42 nei suoi commi secondo e terzo e l'art. 44. Ora, ai sensi del secondo comma dell'art. 42, la proprietà è riconosciuta e garantita dalla legge la quale, per l'art. 44, primo comma, aiuta la piccola e media proprietà. Entrambi gli articoli indicano poi numerosi limiti che la legge può imporre alla proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali. Ma è ovvio che tali limiti, se possono comprimere le facoltà che formano la sostanza del diritto di proprietà, non possono mai pervenire ad annullarle. Del che fornisce riprova il disposto del terzo comma dello stesso art. 42 il quale, nel sancire che la proprietà privata può essere espropriata per motivi di interesse generale, fa salvo in tal caso per il proprietario il diritto alla corresponsione di un indennizzo. La proprietà non può quindi cedere del tutto, e cioè scomparire, senza che il proprietario ne riceva un corrispettivo, e quindi un utile, persino quando il pubblico interesse ne richieda il sacrificio, perché anche in tal caso è dovuta la corresponsione di un indennizzo (nei limiti che la pubblica amministrazione è in grado di corrispondere in rapporto all'interesse che persegue), ma che, come questa Corte ha più volte affermato, non sia né simbolico né irrisorio.

Ora, la legge impugnata, rendendo, specie a ragione della insufficienza dei suoi coefficienti di rivalutazione, a volte addirittura onerosa la proprietà della terra, ed a volte determinandone il reddito in misura irrisoria, viola gli artt. 42, secondo comma, e 44, primo comma, della Costituzione perché incide forte-

mente, fino ad annullarlo, su di un diritto riconosciuto e garantito, e talvolta addirittura oggetto di una specifica tutela.

[*omissis*]

5. – Le ordinanze denunciano infine “l’art. 1 della legge, in rapporto anche all’art. 3, secondo comma, in cui il canone è determinato in danaro, e per un tempo lungo” perché “allarga ancora la divergenza tra diritto e indennità, a causa della continua svalutazione monetaria e dell’inverso movimento di ascesa dei prodotti agricoli”.

Anche qui il riferimento è all’art. 42, secondo comma, della Costituzione. La questione è fondata.

È innanzi tutto da premettere che, per l’art. 17 della legge, la durata del contratto di affitto per l’affittuario imprenditore è di anni 15, mia quella durata può essere, a richiesta dell’affittuario, e per effetto dell’art. 1, terzo comma, della richiamata legge 22 luglio 1966, n. 607, aumentata di altri 3 anni e, inoltre, può ancora essere, a mezzo di sua iniziativa concretantesi nella esecuzione a sue spese di miglioramenti, accresciuta di almeno altri 12 anni; laddove l’affitto a coltivatore diretto non ha alcuna scadenza (art. 14 l. 15 settembre 1964, n. 756). In sostanza, il contratto, sol che l’affittuario lo voglia, ha una durata superiore in complesso ai trenta anni, quando non ne ha una illimitata, come per l’affittuario coltivatore. Di fronte a una simile lunga o indefinita durata del rapporto, il disposto dell’art. 1 della legge impugnata, stabilendo che “nell’affitto di fondo rustico il canone è determinato e corrisposto in danaro” introduce un nuovo strumento di riduzione del canone, la cui azione è prevedibile come certa se si pensa che la svalutazione monetaria, almeno nei limiti di quella così detta strisciante, è considerata fenomeno naturale e, in certo senso, necessario, dell’economia dei paesi moderni.

Ora, se la corresponsione del canone in danaro costituisce una innovazione che trova ragione nel nuovo sistema di sua formazione ottenuta con riferimento al reddito catastale, che è appunto espresso in danaro, nessuna ragione può trovare la soppressione di ogni forma di ragguaglio al prezzo di determinati prodotti che era antica regola sancita anche, da ultimo, nell’art. 1 della legge 12 giugno 1962, n. 567; come nulla può giustificare la mancata introduzione di qualsiasi altra forma di aggiornamento monetario.

Né alcun ausilio può fornire a tal fine la periodicità della determinazione della tabella dei canoni di equo fitto che, per l’art. 3 della legge, la Commissione tecnica provinciale è tenuta ad elaborare ogni quattro anni, perché, nel compimento di tale operazione, essa è tenuta a restare entro i limiti dei coefficienti minimi e massimi stabiliti dalla legge. Mentre è ovvio che, determinata che sia la tabella e stabilito poi (art. 4) il canone entro quei limiti, il suo ammontare, se si ammette che un aggiornamento monetario sia necessario, deve essere indipendente dai limiti stessi, potendo anche, ove il calcolo lo comporti, superarli.

Pertanto, la mancata previsione di un qualche strumento di rivalutazione del canone, in ordine alla svalutazione, rappresenta una grave carenza della

legge, che appare ancor più evidente ove si tenga presente che, nella disciplina generale della formazione dei prezzi imposti, introdotta dal d.l.lgt. 19 ottobre 1944, n. 347, istitutivo del Comitato interministeriale prezzi e norme successive, la revisione di essi al variare dei presupposti è ritenuta connaturale al sistema, mentre la legge 18 dicembre 1970, n. 1138, contenente nuove norme in materia di enfiteusi, ha stabilito all'art. 6, per quanto concerne le enfiteusi urbane, che "il canone... può essere in ogni caso rivalutato a richiesta della parte interessata, in misura proporzionale al mutato potere di acquisto della lira quale risulta dalle statistiche dell'Istituto Centrale di Statistica".

In un caso del genere, in cui, in tema di espropriazione per pubblica utilità, la legge 167 del 1962 stabiliva che i prezzi dei beni espropriandi nel previsto corso di 10 anni dovevano essere determinati con riferimento a quelli vigenti nei due anni anteriori alla entrata in vigore della legge stessa, la Corte, nella sentenza n. 22 del 1965, riteneva la illegittimità della disposizione, in quanto essa poneva in essere, nei confronti dei proprietari compresi nei piani, una situazione di incertezza o di alea, stante la "possibilità che, nell'intervallo fra l'adozione dei piani e la loro attuazione, si verificino eventi perturbatori tali da condurre a una liquidazione dell'indennità in misura irrisoria o addirittura simbolica".

Onde la Corte concludeva che, con la dichiarazione di illegittimità, non si intendeva "disconoscere la discrezionalità del legislatore di riportare la liquidazione dell'indennità ad una data anteriore a quella dell'espropriazione", la qual cosa non avrebbe dato luogo a rilievi purché fossero stati nel contempo dalla legge predisposti "anche i necessari temperamenti, così da eliminare la possibilità che l'indennizzo, con il concorso degli elementi di cui si è fatta menzione, possa perdere consistenza, in modo tale da non assolvere più la funzione di garanzia cui si è accennato".

L'analogia del caso è evidente: esproprio con indennizzo retrodatato, canone da pagarsi in futuro a valori nominali costanti, offrono le stesse alee e determinano gli stessi risultati erosivi della consistenza reale di un valore che la svalutazione, prevedibile come certa, produce nel tempo.

Si deve, in conclusione, riconoscere che la mancata previsione di una rivalutazione dei canoni in una misura corrispondente alle eventuali mutazioni del potere di acquisto della lira appare lesiva del diritto del proprietario concedente a conservare invariato nel valore di acquisto il canone autoritativamente determinato. Ed è ovvio che ciò è vero sia che si tratti di canone già anteriormente determinato in danaro, sia che si tratti di canone determinato in natura e convertito in danaro per effetto dell'art. 1 della legge.

Dal che la parziale illegittimità dell'art. 1 della legge impugnata per violazione dell'art. 42, secondo comma, Cost., per le stesse ragioni esposte nei numeri precedenti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 4, primo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, avente per oggetto "nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici", nella parte in cui non limitano l'applicazione delle norme in essi contenute ai soli affittuari che coltivano il fondo col lavoro proprio e dei propri familiari, e non escludono gli affittuari imprenditori;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo e sesto comma, della stessa legge, nella parte in cui fissa fra 12 e 45 e, con riferimento a un caso particolare, in 36, i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della stessa legge, nella parte in cui non prevede alcuna forma di periodica rivalutazione del canone in danaro;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1972.

* * *

Sentenza n. 153/1977 (Pres. Rossi; Rel. Astuti)

Considerato in diritto

1. – Le undici ordinanze elencate in epigrafe propongono, sotto diversi profili, un duplice ordine di questioni di legittimità costituzionale, concernenti rispettivamente:

a) le disposizioni sui poteri degli affittuari di fondi rustici in ordine alla esecuzione dei miglioramenti, contenute negli artt. 4, terzo e quarto comma, 10, 11, 12, 14, 15, primo e sesto comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 44 della Costituzione;

b) le disposizioni sulla determinazione, l'adeguamento e la corresponsione dei canoni di affitto rustico, contenute negli artt. 1, quarto e quinto comma, 2, primo comma, 3, secondo, terzo, quarto, sesto e undicesimo comma, 4, secondo e terzo comma, della legge 10 dicembre 1973, n. 814, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 44, 47 e 136 della Costituzione.

[*omissis*]

2. – Ovvie considerazioni di ordine logico inducono ad esaminare per prime le questioni concernenti le nuove disposizioni della legge n. 814 del 1973 circa la determinazione, l'adeguamento e la corresponsione dei canoni.

La legge 11 febbraio 1971, n. 11 aveva apportato profonde innovazioni rispetto alla precedente disciplina dell'affitto di fondi rustici, contenuta nella legge 12 giugno 1962, n. 567, disponendo, tra l'altro, che il canone è sempre

determinato e corrisposto in denaro (art. 1); che le tabelle dei canoni minimi e massimi di equo affitto, determinate ogni quattro anni dalle commissioni tecniche provinciali per zone agrarie omogenee di ciascuna provincia, debbono essere formate prendendo a base i redditi dominicali dei terreni risultanti in catasto a norma del regio decreto – legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, e stabilendo, per ogni qualità di coltura ed eventuali gruppi di classi, individuati in catasto, coefficienti di moltiplicazione compresi tra un minimo di 12 volte ed un massimo di 45 volte, in conformità alle direttive della commissione tecnica centrale (art. 3); che conseguentemente i canoni di affitto sono determinati moltiplicando il reddito dominicale dei fondi per i coefficienti stabiliti dalle commissioni (art. 4).

Questa Corte, con sentenza 27 luglio 1972, n. 155, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità dell'art. 3, secondo comma, della citata legge, nella parte in cui dispone che per la formazione delle tabelle per i canoni di equo affitto sono presi a base i redditi dominicali; ma ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 4, primo comma, "nella parte in cui non limitano l'applicazione delle norme in essi contenute ai soli affittuari che coltivano il fondo col lavoro proprio e dei propri familiari, e non escludono gli affittuari imprenditori", nonché dell'art. 3, secondo e sesto comma, "nella parte in cui fissa tra 12 e 45, e con riferimento a un caso particolare in 36, i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone"; ed ha inoltre dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 della stessa legge "nella parte in cui non prevede alcuna forma di periodica rivalutazione del canone in denaro".

Per eliminare le lacune normative conseguenti alla decisione di questa Corte, e sanare gli accertati vizi di legittimità della nuova disciplina dell'affitto rustico, la legge n. 814 del 1973 ha disposto all'art. 1 la determinazione da parte delle commissioni tecniche provinciali, ogni due anni e per le singole zone agrarie, di coefficienti di adeguamento dei canoni in aumento o in diminuzione, da applicarsi sui valori monetari dei canoni stabiliti sulla base delle tabelle formate dalle commissioni stesse; ed ha d'altra parte dettato, all'art. 3, una serie di disposizioni relative alla determinazione delle tabelle per i canoni di equo affitto, consentendo l'adozione di coefficienti di moltiplicazione dei redditi dominicali compresi tra un minimo di 24 ed un massimo di 55 volte; l'applicazione di coefficienti aggiuntivi fino a otto punti in più per i fondi rustici dotati di fabbricati colonici o aziendali, e fino a sette punti in più per i fondi dotati di efficienti investimenti fissi, non valutati in catasto; nonché di un ulteriore coefficiente di maggiorazione da un minimo di cinque a un massimo di dieci punti per la determinazione dei canoni dovuti dagli affittuari che non siano coltivatori diretti.

3. – Il nuovo sistema di determinazione e aggiornamento dei canoni, quale risulta fundamentalmente dalle disposizioni degli artt. 3, secondo comma, e 1, quarto e quinto comma, della legge n. 814 del 1973, è denunciato dalle ordinanze dei tribunali di Mantova (n. 252/1974), Santa Maria Capua Vetere (n.

495/1974), Agrigento (n. 237/1975), Sassari (n. 402/ 1975), e Modena (n. 117/1975: quest'ultima, limitatamente all'art. 3, secondo comma). Si osserva nelle ordinanze, con motivazioni sostanzialmente conformi che i coefficienti di moltiplicazione dei redditi dominicali stabiliti per la formazione delle tabelle sono del tutto inadeguati ad un'equa determinazione dei canoni, risultando non solo nettamente inferiori a quelli indicati da questa Corte con riguardo al 1971, ma altresì incongrui per effetto dell'ulteriore svalutazione della moneta; che d'altra parte anche le disposizioni dell'art. 1 sui coefficienti di adeguamento dei valori monetari dei canoni in denaro sono inadeguate allo scopo, per la complessità del procedimento di determinazione e per il costante ritardo nella applicazione.

La questione, per quanto concerne i coefficienti applicazione dei redditi catastali, è fondata. Occorre ricordare, al riguardo, che i redditi imponibili dominicali risultanti dal catasto terreni in seguito alla revisione generale degli estimi disposta dal r.d.l. 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, furono stabiliti sulla base della media dei prezzi correnti dei prodotti e dei mezzi di produzione nel triennio 1937-1939; e che, d'altra parte, il nuovo catasto, formato a norma del t.u. 8 ottobre 1931, n. 1572, e oggi in larga misura inadeguato a rispecchiare l'effettiva realtà dei fondi rustici sia per quanto concerne le qualità di coltura e le classi di produttività, sia per la consistenza dei fabbricati, impianti ed investimenti fissi, non valutati in catasto, anche a causa della notoria lentezza e difficoltà delle operazioni di revisione del classamento dei terreni migliorati di qualità di coltura o di classe, e di variazione, in aumento o in diminuzione, dell'estimo catastale. Di questa situazione obiettiva il legislatore è ben consapevole, e nella stessa legge n. 814 ha dettato speciali disposizioni perché, nelle zone e nei casi in cui il canone risulti gravemente sperequato rispetto al livello medio, gli uffici tecnici erariali, secondo le indicazioni della commissione tecnica centrale, pongano in essere con precedenza assoluta le procedure di legge per la revisione di ufficio dei dati catastali, autorizzando la commissione stessa a determinare, in via provvisoria e salvo conguaglio, coefficienti di moltiplicazione diversi da quelli previsti dall'art. 3, secondo, terzo e quarto comma. Ma queste disposizioni di carattere eccezionale, per la cui attuazione è stato emanato il d.m. 19 gennaio 1974 (che tra l'altro impegna le commissioni tecniche provinciali a riferire prontamente sulle denunciate situazioni di grave sperequazione dei canoni ed a promuovere i relativi accertamenti), non hanno potuto avere finora apprezzabile applicazione, secondo quanto risulta dagli atti prodotti dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste, anche per il rilievo fatto dalla commissione tecnica centrale che "soltanto la legge può stabilire i limiti minimi e massimi dei canoni".

Anche prescindendo dai casi marginali di grave sperequazione dei canoni, si deve riconoscere che la misura dei coefficienti di moltiplicazione dei redditi dominicali, stabilita tra un minimo di 24 volte ed un massimo di 55 volte, è assolutamente inadeguata a consentire alle commissioni tecniche provinciali la

formazione di tabelle che conducano alla determinazione di canoni equi, tali da assicurare, accanto alla giusta remunerazione del lavoro, una remunerazione non irrisoria del capitale fondiario e degli investimenti effettuati dai proprietari. La nuova misura dei canoni, rispetto a quelli praticati come equi in base alla disciplina vigente prima della legge 11 febbraio 1971, n. 11, risulta generalmente ridotta ad un livello tanto basso da rendere, in taluni casi, addirittura onerosa la proprietà della terra, o da ridurre il relativo reddito, considerati anche gli oneri fiscali, a valori privi di corrispondenza con l'effettiva produttività dei fondi.

Alle considerazioni già svolte a questo riguardo dalla precedente decisione di questa Corte, di cui l'ulteriore svalutazione della moneta ha notevolmente accresciuto la gravità, deve aggiungersi la constatazione che il nuovo regime dei canoni, lungi dal promuovere l'auspicata valorizzazione del contratto di affitto, ritenuto oggi lo strumento più idoneo per lo sviluppo, in Italia come negli altri paesi della Comunità economica europea, di moderne imprese agricole, capaci di alta produttività per dimensioni economiche, organiche strutture aziendali ed efficienza tecnica, ha determinato una seria crisi dei rapporti contrattuali tra proprietà ed impresa, con una accresciuta conflittualità ed una stabilizzazione di situazioni spesso antieconomica e non soddisfacente né per i concedenti né per gli affittuari o aspiranti ad ottenere terre in affitto. La conferma di questa crisi è offerta dagli accordi sindacali prodotti in giudizio, stipulati negli anni 1976 e 1977 tra le federazioni nazionali della proprietà fondiaria e degli affittuari conduttori (con l'adesione, da ultimo, anche della federazione provinciale dei coltivatori diretti di Milano), nel dichiarato fine di pervenire, di là dalle stesse disposizioni di legge, ad una congrua disciplina del contratto di affitto, "come strumento insostituibile ed in ogni caso più idoneo e flessibile per la necessaria ristrutturazione agricola", con una giusta correlazione tra lunga durata del rapporto e aggiornamento del valore del canone.

4. – La illegittimità dell'art. 3, secondo comma, è denunciata dalle ordinanze in riferimento agli artt. 3, 42, secondo e terzo comma, 44 Cost., nonché agli artt. 41 e 47. Il terzo comma dell'art. 42 non può costituire parametro idoneo, perché la inadeguatezza dei canoni di affitto, pur rappresentando una menomazione dei poteri attuali di godimento, non integra una fattispecie espropriativa in senso proprio; non pertinente, e comunque non determinante, appare anche il richiamo ai principi enunciati dagli artt. 41 e 47 della Costituzione sulla libertà dell'iniziativa economica e sulla tutela del risparmio. Deve invece riconoscersi il contrasto sia con l'art. 3 Cost., per le gravi disparità di trattamento determinate dall'applicazione delle tabelle, anche tra i proprietari di terreni appartenenti a zone agrarie omogenee d'una stessa provincia, secondo quanto risulta dagli atti e documenti prodotti in giudizio, sia con le fondamentali disposizioni dell'art. 42, secondo comma, e dell'art. 44, primo comma. La legge riconosce e garantisce la proprietà privata, e in particolare aiuta la piccola e media proprietà terriera, alla quale può bensì imporre obblighi e vincoli, ma

per il duplice fine del razionale sfruttamento del suolo e del conseguimento di equi rapporti sociali, senza incidere eccessivamente sulla sostanza del diritto di proprietà, a beneficio di altri soggetti privati, pur meritevoli di speciale tutela.

Questa Corte non intende fornire nuove indicazioni, oltre quelle già date in via esemplificativa nella precedente sentenza, circa la congruità dei coefficienti di moltiplicazione minimo e massimo, che spetta al legislatore di stabilire nella sua ampia discrezionalità di valutazione politica; ma ritiene di dover esprimere l'esigenza che, volendosi tener fermo il sistema di determinazione dei canoni sulla base dei redditi dominicali, nel periodo che sarà necessario per l'attuazione della nuova revisione generale degli estimi e del classamento del catasto terreni disposta dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 604, i coefficienti di moltiplicazione dei redditi riferiti al triennio 1937-1939 vengano fissati in misure più congrue, e con più ampio divario tra il coefficiente minimo ritenuto idoneo a garantire ad ambo le parti l'equità del canone di affitto, e quello massimo consentito dalla produttività dei migliori terreni, sì da permettere alle commissioni tecniche provinciali di procedere alla formazione delle tabelle, in conformità alle direttive della commissione tecnica centrale, con una maggiore elasticità di apprezzamento, aderente alla multiforme varietà delle situazioni caratteristiche delle diverse zone agrarie.

[*omissis*]

6. – L'ordinanza del tribunale di Modena (n. 117/1975) solleva questione di legittimità anche per le disposizioni dell'art. 3, sesto comma, e dell'art. 4, secondo e terzo comma, della legge n. 814 del 1973, in riferimento agli artt. 3, 42 e 44 della Costituzione. Le disposizioni dell'art. 4, secondo e terzo comma, sono altresì denunciate dalle ordinanze dei tribunali di Mantova (n. 206/1974), Agrigento (n. 237/1975) e Sassari (n. 402/1975).

Per quanto concerne il sesto comma dell'art. 3, che fissa in via provvisoria l'equo canone nell'ammontare corrispondente a 42 volte il reddito dominicale per i casi in cui le tabelle non vengano tempestivamente determinate, o siano annullate o sospese, l'accoglimento della questione consegue come logico corollario, alla declaratoria di illegittimità del secondo comma dello stesso art. 3.

La questione è fondata anche rispetto alle disposizioni del secondo e terzo comma dell'art. 4, che regolano il conguaglio dei canoni già corrisposti in via provvisoria ai sensi dell'art. 3 della legge 11 febbraio 1971, n. 11 per le annate agrarie 1971-72 e 1972-73, e di quelli ancora dovuti per l'annata agraria precedente (1970-71), nella misura prevista dalla nuova legge e, rispettivamente, di 40 volte il reddito dominicale per gli affittuari coltivatori diretti e di 45 volte per gli affittuari non coltivatori. Queste norme di diritto transitorio sono necessariamente travolte dalla accertata illegittimità dell'art. 3, secondo comma, per le stesse ragioni già indicate e in riferimento ai medesimi parametri costituzionali. Quanto al terzo comma dell'art. 4 è inoltre palese il contrasto con l'art. 136 Cost., puntualmente richiamato dall'ordinanza del tribunale Agrigen-

to, essendo stata confermata una misura dei canoni già dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 155 del 1972 di questa Corte.

[*omissis*]

7. – L'ordinanza del tribunale di Agrigento (n. 237/1975) solleva, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., questione di legittimità della disposizione dell'art. 3, undicesimo comma, per cui i canoni di affitto stabiliti ai sensi della legge n. 814 del 1973 “non potranno essere superiori all'ottanta per cento di quelli risultanti dalla tabella determinata in base alle disposizioni della legge 12 giugno 1962, n. 567, vigente nell'annata agraria anteriore all'entrata in vigore della legge 11 febbraio 1971, n. 11” (ossia nell'annata 1969-70). Si osserva nella ordinanza di rimessione che questa norma preclude illegittimamente un ulteriore adeguamento dei canoni nel prossimo futuro, e costituisce ostacolo insormontabile all'effettiva rivalutazione dei canoni prevista dall'art. 1 della stessa legge.

E stato sostenuto nella discussione davanti a questa Corte che il limite massimo dei canoni nella misura dell'ottanta per cento di quelli stabiliti per l'annata agraria 1969-70 dovrebbe intendersi applicabile solo nella prima attuazione della legge, e tale interpretazione è stata suffragata col richiamo alla circolare della commissione tecnica centrale 20 luglio 1974, n. 14, ove si afferma che “naturalmente, decorso il primo biennio di applicazione della legge, entrerà in funzione il criterio di adeguamento di cui all'art. 1 della legge n. 814 del 1973 e questo potrebbe portare al superamento del tetto come sopra determinato”. Ma questa interpretazione, pur dettata dall'apprezzabile intento d'una ragionevole applicazione, non è consentita dal chiaro tenore letterale della norma, che fissa quel limite inderogabile in termini generali per “i canoni di affitto ai sensi della presente legge”, senza alcun riferimento temporale; e pertanto deve dichiararsi la illegittimità della norma stessa, in correlazione con quella del secondo comma dello stesso art. 3, e come sua logica conseguenza.

[*omissis*]

10. – Le ordinanze dei tribunali di Mantova (n. 252/1974) e Sassari (n. 402/1975) sollevano la questione di legittimità della disposizione dell'art. 2, primo comma, nella parte in cui non prevede per la composizione delle commissioni tecniche provinciali, una rappresentanza paritetica dei proprietari che affittano fondi rustici a coltivatori diretti, rispetto a quella di questi ultimi. Secondo l'ordinanza del tribunale di Mantova, la norma confligge con gli artt. 3 e 44 Cost., per difetto di ragionevolezza, lesivo del principio della equità dei rapporti sociali; secondo l'ordinanza del tribunale di Sassari essa contrasta con l'art. 3 Cost., perché disconosce il principio della rappresentanza paritetica delle categorie controinteressate, a cui già si ispirava l'art. 2 della legge 12 giugno 1962, n. 567 e nel quale anche la relazione di maggioranza della commissione agricoltura del Senato sulla legge n. 814 aveva ravvisato “la più solida garanzia di una obbiettiva applicazione delle norme”.

La questione è fondata. Già nella legge 18 agosto 1948, n. 1140 la

composizione delle commissioni tecniche provinciali incaricate della valutazione dell'equità dei canoni era stata disposta su base paritetica, e la pariteticità delle rappresentanze dei contrapposti interessi era stata confermata ancora dalla legge 12 giugno 1962, n. 567. Essa era stata alterata, dopo oltre vent'anni, solo con l'art. 2 della legge 11 febbraio 1971, n. 11; ma il disegno governativo di legge presentato dopo la sentenza n. 155 del 1972 di questa Corte l'aveva ripristinata, e la relazione ministeriale dichiarava al riguardo che "si rende necessario modificare la composizione della commissione tecnica provinciale, assicurando la rappresentanza paritetica di tutte le categorie".

A difesa della non pariteticità della commissione è stato osservato che essa costituisce un collegio le cui deliberazioni possono essere validamente adottate con l'intervento della metà più uno dei componenti ed a maggioranza assoluta dei presenti; ma l'obiezione non appare pertinente, proprio perché trattasi di una commissione tecnica amministrativa, tipicamente caratterizzata dalla rappresentanza degli interessi delle diverse categorie di proprietari e di affittuari, per cui nulla può giustificare, nella sua composizione, una disparità di trattamento tra le categorie stesse.

Questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità della legge 12 giugno 1962, n. 567, sotto il profilo della denunciata violazione del principio della riserva di legge attraverso il deferimento alle commissioni tecniche provinciali del potere di stabilire i limiti minimi e massimi della misura dei canoni di affitto rustico, nelle sentenze n. 40 e 80 del 1964 aveva già avuto occasione di osservare che le commissioni, non senza ragione definite dalla legge come "tecniche" in quanto chiamate alla redazione delle tabelle attenendosi essenzialmente alle regole tecniche dell'economia agraria, offrivano garanzia di imparzialità grazie alla rappresentanza paritetica delle categorie interessate. Per vero, non si comprende perché con la disposizione denunciata si sia voluto disattendere, proprio in ordine alla determinazione delle tabelle di "equo canone", questo requisito che costituisce presupposto essenziale per un imparziale e giusto regolamento dei contrapposti interessi; e ciò anche in relazione all'esigenza enunciata dall'art. 97 Cost., che dalle leggi siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Appare pertanto palese la violazione del principio di eguaglianza.

11. – Quattro ordinanze, del tribunale di Ravenna (n. 189 /1973), del tribunale di Brescia (nn. 15/1974 e 51/1975), e del Consiglio di Stato (n. 123/1974), propongono questioni di legittimità delle disposizioni circa l'esecuzione dei miglioramenti e la loro incidenza sulle obbligazioni contrattuali e sulla misura dei canoni, introdotte dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11. Il tribunale di Ravenna solleva un duplice ordine di questioni, denunciando la illegittimità degli artt. 15, primo e ultimo comma, e 4, terzo comma, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., nonché degli artt. 10, 11, 12 e 14, in riferimento agli artt. 3, 42 e 41 Cost. L'ordinanza, con riguardo ad un caso di specie in cui proprietario concedente e affittuario risultano entrambi esecutori di rilevanti miglioramenti

apportati al fondo, osserva che per effetto delle disposizioni degli artt. 15 e 4 il proprietario il quale abbia eseguito miglioramenti prima dell'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971, sarebbe praticamente espropriato dei capitali investiti nei miglioramenti stessi, senza il previsto corrispettivo, rappresentato dal canone anteriormente pattuito; e d'altra parte, ove già percepisca il nuovo canone nella misura massima di legge, o in base a un coefficiente tale misura, non avrebbe alcuna possibilità di ottenere un aumento, a remunerazione di nuovi miglioramenti, mentre la stessa legge riconosce all'affittuario miglioratore il diritto ad indennità, senza revisione del canone, e altri diritti. Anche le disposizioni degli artt. 10, 11, 12 e 14 attribuirebbero nel loro complesso all'affittuario una posizione privilegiata, nel palese intento di favorire l'esecuzione dei miglioramenti ad opera dei conduttori di fondi altrui, e di ostacolare invece, mortificandola, l'analoga iniziativa dei proprietari, posti in condizione di assoluta inferiorità: esse confliggerebbero pertanto con quanto disposto dagli artt. 3, 42 e 41 della Costituzione.

Anche il Consiglio di Stato denuncia, sotto profili in parte diversi, gli artt. 14, 11, 12, primo comma, e 4, quarto comma, della stessa legge, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 44 Cost. L'ordinanza rileva la disparità di trattamento riservata all'affittuario coltivatore diretto dall'art. 14, con disposizioni diverse e più favorevoli di quelle dell'art. 11, e la menomazione dei poteri di iniziativa e di controllo del proprietario; denuncia l'art. 11, in quanto attribuirebbe solo in apparenza ad entrambe le parti il potere di eseguire miglioramenti, mentre la legge pone sotto più aspetti in posizione di vantaggio le iniziative degli affittuari; osserva infine che il combinato disposto dell'art. 12, primo comma, e dell'art. 4, quarto comma, assicura all'affittuario miglioratore la proroga del contratto per almeno dodici anni oltre la scadenza e la facoltà di cessione del contratto ai propri familiari, escludendo per il proprietario ogni possibilità di revisione del canone fin quando non sia stata corrisposta l'indennità prevista dalla legge per la fine del rapporto, sicché l'affittuario acquisisce l'intero profitto dei miglioramenti.

A sua volta, il tribunale di Brescia denuncia con entrambe le ordinanze, in riferimento al solo art. 3 Cost., l'illegittimità delle disposizioni dell'art. 14, primo e secondo comma, rilevando la disparità di trattamento fatta al proprietario rispetto all'affittuario coltivatore diretto per quanto concerne il potere di iniziativa dei miglioramenti, e la disparità di trattamento tra il proprietario di fondo affittato a coltivatore diretto e il proprietario di fondo affittato a conduttore non coltivatore, sia per l'ingiustificata preclusione al proprietario di fondo affittato a coltivatore diretto del potere di eseguire miglioramenti, riconosciuto dall'art. 11, sia per l'adozione di diverse procedure di controllo, quali previste dall'art. 11 e dal primo comma dell'art. 14, sia infine per il potere attribuito dal secondo comma all'affittuario coltivatore diretto di eseguire senza alcun controllo i miglioramenti che possano essere compiuti con il lavoro proprio e della famiglia.

12. – Le questioni sono solo in parte fondate. Con le norme del tit. II, “sui poteri dell'affittuario e sulla esecuzione dei miglioramenti”, la legge n. 11 del 1971 ha chiaramente inteso attribuire anche agli affittuari di fondi rustici il potere di promuovere ed eseguire miglioramenti, assumendo l'iniziativa nel caso di inerzia o impossibilità dei proprietari. Questo fine della riforma legislativa è pienamente legittimo: la Corte ha già avuto occasione di affermare al riguardo che “l'istanza del miglioramento è oggi intrinseca a tutte le forme di gestione dell'impresa agricola, e giustamente la nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici introdotta con la legge 11 febbraio 1971, n. 11 in considerazione dell'interesse pubblico allo sviluppo quantitativo e qualitativo della produzione agraria, ha attribuito anche all'affittuario le più ampie iniziative di organizzazione e di gestione richieste dalla razionale coltivazione del fondo, dall'allevamento di animali, o dall'esercizio delle attività connesse, indipendentemente dall'esistenza di clausola migliorataria, anzi comminando la nullità di ogni clausola convenzionale limitatrice dei poteri riconosciuti all'affittuario per l'esecuzione dei miglioramenti” (sentenza n. 53 del 1974).

È, d'altra parte, fuori discussione la pienezza dei poteri che, in materia di miglioramenti, competono ai proprietari, anche per i terreni concessi ad altri in conduzione, salvo il rispetto delle iniziative e responsabilità di gestione dell'impresa agricola: l'art. 41 Cost. tutela l'iniziativa economica di tutti gli operatori privati; l'art. 42 consente limiti alla proprietà privata proprio per assicurarne la funzione sociale; l'art. 44 pone in risalto il duplice fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, comune alla proprietà e all'impresa. Con sentenza n. 107 del 1974, questa Corte, dichiarando l'illegittimità dell'art. 32 della legge n. 11 del 1971, ha riconosciuto il diritto del proprietario concedente di riacquistare la disponibilità del fondo locato, per compirvi opere di radicale trasformazione agraria la cui esecuzione sia incompatibile con la prosecuzione del rapporto, previo controllo dell'Ispettorato agrario sulla loro utilità.

Ciò premesso, occorre accertare se, e in quale misura, le disposizioni denunciate dalle ordinanze di rimessione abbiano determinato ingiusta disparità di trattamento tra affittuari e proprietari, o lesione dei diritti garantiti a questi ultimi dagli artt. 41, 42 e 44 della Costituzione.

[*omissis*]

15. – Le ordinanze del tribunale di Brescia e del Consiglio di Stato denunciano le disposizioni del primo comma dell'articolo 14, nel presupposto che esse precludano ai proprietari di fondi concessi in affitto a coltivatori diretti l'iniziativa e l'esecuzione di miglioramenti, e rilevando la diversità della procedura di controllo preventivo all'esecuzione delle relative opere, che integrerebbe una ingiustificata disparità di trattamento. Ma il presupposto appare erraneo, perché la facoltà di eseguire miglioramenti è riconosciuta ai proprietari dall'articolo 11 in termini generali, senza alcuna limitazione all'ipotesi di affitto non coltivatori, sicché la prima disparità di trattamento denunciata dalle ordinanze

non sussiste. L'art. 14 non consente all'affittuario coltivatore diretto altro beneficio che quello di una semplificazione del procedimento per i miglioramenti di cui assuma l'iniziativa, e sotto questo unico profilo deve essere valutata la legittimità delle sue disposizioni.

[*omissis*]

Fondata è invece la questione di costituzionalità rispetto al secondo comma dell'art. 14 che attribuisce all'affittuario coltivatore diretto la facoltà di esecuzione dei miglioramenti che sia in grado di compiere col lavoro proprio e della famiglia, "senza dover seguire le procedure previste dal precedente comma e dall'art. 11", ossia senza nemmeno darne comunicazione al proprietario del fondo. Ora, è vero che l'art. 1651 del codice civile prevede l'eventualità che l'affittuario abbia eseguito miglioramenti senza essere autorizzato dal locatore, ma in tale ipotesi il giudice può attribuirgli una equa indennità solo quando trattasi di miglioramenti di durevole utilità per il fondo, che non siano il risultato dell'ordinata e razionale coltivazione; l'art. 14, invece, non pone alcun limite o requisito, salvo quello della capacità di esecuzione diretta, escludendo qualsiasi possibilità di divieto o di controllo, mentre altre norme della stessa legge accordano all'affittuario, anche per tali modesti lavori di miglioramento, una serie di diritti di grande importanza. Si impone pertanto la dichiarazione di illegittimità dell'art. 14, secondo comma, per contrasto con l'art. 3 in relazione agli artt. 41 e 42 Cost., per l'irrazionale disparità di trattamento che, consentendo l'esecuzione di migliorie anche inscio o invito domino, sacrifica oltre ogni giusta misura i diritti del proprietario concedente.

16. – L'art. 12 della legge n. 11 del 1971 dispone che qualora l'affittuario abbia eseguito a sue spese i miglioramenti con le procedure di cui agli artt. 11 e 14, il contratto di affitto è prorogato, alla scadenza, per un periodo non inferiore ad anni dodici, e può altresì essere ceduto dall'affittuario ad uno o più componenti della propria famiglia, anche senza il consenso del locatore; e d'altra parte preclude al proprietario sia la possibilità di vendere il fondo, con effetto risolutivo del rapporto, anche per la formazione della proprietà coltivatrice, sia di riacquistare la disponibilità del fondo per condurlo personalmente, quando abbia la qualifica di coltivatore diretto. L'ordinanza del tribunale di Ravenna denuncia la violazione degli artt. 3 e 42 Cost., ravvisando nelle disposizioni dell'art. 12 "il tentativo di attribuire all'affittuario che abbia eseguito i miglioramenti un diritto reale sul fondo stesso, che mal si concilia con la specifica natura del rapporto di affitto", ed osservando che "tanto più grave appare l'incidenza sul diritto del proprietario di disporre del proprio fondo, quando nello stesso art. 12 si prevede proprio contro il proprietario coltivatore diretto il divieto di condurre direttamente il suo fondo", ostacolando la formazione della proprietà diretto coltivatrice a favore esclusivamente degli affittuari.

Le illazioni del giudice *a quo* circa gli scopi perseguiti dal legislatore sono ingiustificate, perché le disposizioni dell'art. 12 ricollegano all'esecuzione dei

miglioramenti da parte degli affittuari conseguenze giuridiche di notevole importanza, ma non comportano tuttavia l'attribuzione, formale o sostanziale, d'un diritto reale sui terreni migliorati. Nella ricordata sentenza n. 53 del 1974, la Corte ha già avuto occasione di constatare che "negli sviluppi anche recenti del nostro ordinamento positivo, l'iniziativa e l'esecuzione di opere di trasformazione fondiaria come di miglioramento agrario, da parte dei concessionari di fondi rustici altrui in base a contratti di tipo associativo o commutativo, non hanno mai costituito titolo per l'acquisto della proprietà, ma unicamente per la riduzione dei canoni, per la proroga dei rapporti, per la corresponsione di una giusta indennità"; e in applicazione di questi principi è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 18 dicembre 1970, n. 1138, che modificava la disciplina dei contratti di colonia e di affitto con clausola migliorataria quando il colono o l'affittuario avessero eseguito "opere di trasformazione fondiaria e agraria di carattere sostanziale e permanente di qualunque tipo".

La questione è peraltro fondata, per irrazionale uniformità di disciplina di situazioni anche profondamente diverse, e per aperta violazione della garanzia offerta dall'art. 42 Cost. al diritto di proprietà, in quanto l'art. 12 fa discendere limitazioni tanto rilevanti ai poteri di godimento e di disposizione dei proprietari concedenti dalla esecuzione di miglioramenti a spese dell'affittuario, senza alcuna specificazione circa la loro importanza qualitativa e quantitativa, in rapporto alla estensione del fondo, agli ordinamenti colturali, alle esigenze d'una razionale coltivazione, all'effettivo incremento della produttività dei terreni. Solo l'indennità spettante all'affittuario è dall'art. 15 commisurata "all'aumento di valore conseguito dal fondo e sussistente alla fine dell'affitto"; ma nulla è stabilito invece dall'art. 12, e la lacuna appare tanto più grave in quanto l'art. 11 non contiene indicazioni circa l'entità dei miglioramenti, e dichiara altresì che "sono considerati miglioramenti anche le addizioni", senza nemmeno far salvo il caso della loro separabilità (cfr. artt. 975, 986, 1593 codice civile). La norma deve quindi essere dichiarata illegittima nella parte in cui non limita gli effetti giuridici ivi previsti a favore dell'affittuario che abbia eseguito a sue spese miglioramenti, in relazione alle sole opere di miglioramento che determinino un sostanziale e permanente aumento di valore del fondo ed un apprezzabile incremento della sua produttività.

17. – Gli artt. 15 e 4 della legge del 1971 disciplinano le conseguenze dell'esecuzione dei miglioramenti con disposizioni che fanno alle due parti un trattamento nettamente differenziato. Il locatore che abbia eseguito i miglioramenti può richiedere all'affittuario l'aumento del fitto corrispondente alla nuova classificazione del fondo (art. 15, primo comma), e, qualora le migliorie non giustifichino una modifica della qualità e della classe catastale, le commissioni tecniche provinciali possono stabilire criteri e misure di un aumento del canone, purché questo non venga a superare il livello corrispondente al coefficiente massimo stabilito dalla legge (art. 4, terzo comma). L'affittuario che abbia

eseguito i miglioramenti ha invece diritto ad una indennità corrispondente all'aumento di valore conseguito dal fondo, sussistente alla fine dell'affitto o alla data di anticipata risoluzione del rapporto (art. 15, secondo comma), e le migliorie da lui apportate non danno luogo a revisione del canone fin quando non sia stata corrisposta l'indennità (art. 4, quarto comma). Le disposizioni dell'art. 15 si applicano, a norma del sesto comma, "anche per i miglioramenti previsti nel contratto e concordati dalle parti, o comunque eseguiti in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge".

È palese il vizio di illegittimità delle disposizioni dell'articolo 4, terzo comma, e dell'art. 15, primo comma, che, quando il canone già corrisponda o sia prossimo al limite massimo di legge fissato dall'art. 3, secondo comma, con le maggiorazioni per coefficienti aggiuntivi previste dallo stesso art. 3, terzo e quarto comma, non consentono una adeguata revisione del canone a favore del proprietario miglioratore. Sono queste disposizioni che, specie a fronte di quelle dettate a favore dell'affittuario miglioratore, introducono una profonda e immotivata sperequazione tra le parti, lesiva non solo del principio di eguaglianza, ma anche, come ha notato il tribunale di Ravenna, dei poteri di iniziativa, di godimento, di disposizione dei proprietari, e, sotto questo profilo, rendono solo apparente la pari facoltà di eseguire miglioramenti, togliendo ad ogni interesse a nuovi investimenti nelle loro terre, disincentivando e mortificando la proprietà proprio nella sua funzione sociale e produttiva, sancita dagli artt. 42 e 44 della Costituzione. Deve pertanto dichiararsi la illegittimità dell'art. 4, terzo comma, e dell'art. 15, primo comma, in quanto non prevedono un'adeguata revisione del canone nel caso di migliorie eseguite dal proprietario.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale degli artt. 4, terzo comma, e 15, primo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, nella parte in cui non prevedono un'adeguata revisione del canone per il caso di migliorie eseguite dal proprietario;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, della stessa legge, nella parte in cui non limita gli effetti giuridici ivi previsti a favore dell'affittuario che abbia eseguito a sue spese miglioramenti, in relazione alle sole opere di miglioramento che determinino un sostanziale e permanente aumento di valore del fondo ed un apprezzabile incremento della sua produttività;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, secondo comma, della stessa legge;

[omissis]

2) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della

legge 10 dicembre 1973, n. 814, nella parte relativa alla composizione delle commissioni tecniche provinciali;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo e sesto comma, della stessa legge, nella parte in cui fissa tra 24 e 55, e, con riferimento a un caso particolare, in 42 volte, i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3, undicesimo comma, e dell'art. 4, secondo e terzo Comma, della stessa legge;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1977.

* * *

Sentenza n. 139/1984 (Pres. Elia; Rel. Saja)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – E bene premettere, tralasciando di ricordare precedenti provvedimenti normativi, i quali pure avevano inciso notevolmente sulla autonomia negoziale in ordine al canone di affitto dei fondi rustici, che la l. 12 giugno 1962 n. 567, a cui comunemente viene collegata l'istituzione dell'equo canone, disponeva nell'art. 3: "Per ciascuna provincia la Commissione tecnica determina ogni due anni, almeno nove mesi prima dell'inizio dell'annata agraria e per il biennio successivo, la tabella dei canoni di affitto, nella misura minima e massima, da considerarsi equi per zone agrarie omogenee, per qualità e classi di terreni e per tipi aziendali, tenuto conto dello stato di produttività dei fondi, dell'esistenza e delle condizioni dei fabbricati rurali, delle attrezzature aziendali, degli oneri a carico dei proprietari locatori, degli apporti dell'affittuario, dei costi e degli oneri gravanti sull'impresa, al fine di assicurare una equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi".

Successivamente il legislatore ritenne la disciplina ora ricordata non soddisfacente in quanto le commissioni provinciali e quella centrale, di cui al successivo art. 5, seguendo di norma i corrispettivi del libero mercato, venivano sostanzialmente ad eludere la precipua finalità economico-sociale della disciplina stessa.

Pertanto con la l. 11 febbraio 1971 n. 11 venne abbandonato il criterio della produttività del fondo per ancorare il canone a quello convenzionale del reddito dominicale determinato in base al r.d.l. 4 aprile 1939 n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939 n. 976; reddito dominicale che, dato il notevole periodo di tempo trascorso dal momento del suo accertamento (oltre trenta anni), andava opportunamente adeguato: al che si ritenne di provvedere conferendo alla commissione tecnica provinciale il potere di applicare coefficienti di

moltiplicazione compresi tra un minimo di 12 ed un massimo di 45 volte (art. 3 l. cit.).

Tale disposizione venne dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con sentenza 14 luglio 1972 n. 155, la quale considerò il canone come sopra stabilito talmente basso da annullare sostanzialmente il diritto di proprietà, con conseguente violazione dagli artt. 42 e 44 Cost. Il legislatore ritenne di conformarsi alla predetta decisione con la l. 10 dicembre 1973 n. 814, elevando nell'art. 3 i coefficienti di moltiplicazione da un minimo di 24 a un massimo di 55 volte e introducendone alcuni aggiuntivi, i quali consentivano un aumento complessivo di quindici punti; ma questa Corte, con sentenza 19 dicembre 1977 n. 153, dichiarò l'illegittimità costituzionale anche di tale disposizione sostanzialmente per il medesimo motivo della pronuncia precedente.

È sopravvenuta infine la l. 3 maggio 1982 n. 203, che ha riordinato la materia dei contratti agrari anche per quanto riguarda il canone: ed appunto contro quest'ultima normativa si rivolgono le critiche dei giudici *a quibus*, i quali denunciano specificamente gli artt. 8, 9, 10 e 13, in sostanza ripetendo la medesima censura delle ordinanze che hanno dato luogo alle decisioni di questa Corte nn. 155/72 e 153/77, e così affermando che la nuova legge sarebbe incorsa in difetti analoghi a quelli delle leggi precedenti, con la conseguente violazione degli artt. 3, 42 e 44 Cost.

3. – Ciò posto, osserva la Corte che da un'attenta comparazione emerge come le disposizioni impugnate presentino caratteri marcatamente eterogenei rispetto a quelle precedentemente dichiarate incostituzionali.

Anzitutto l'art. 9 ha aumentato i coefficienti di moltiplicazione elevandoli, rispetto alla disciplina precedente (24 volte nel minimo e 55 nel massimo), da un minimo di cinquanta ad un massimo di centocinquanta volte; la stessa norma ha altresì quadruplicato quegli aggiuntivi da quindici a sessanta punti, mentre l'art. 13 ha delegato alle Regioni il potere di determinare altri coefficienti aggiuntivi fino ad un massimo di trenta punti.

In tal modo gli elementi moltiplicatori a disposizione delle commissioni possono arrivare sino a 240 volte in luogo delle 70 consentite dalla legge precedente.

Inoltre la nuova legge (art. 10, primo comma) ha ridotto ad un anno la periodicità dell'adeguamento del canone, che in quella anteriore (l. n. 814 del 1973) era biennale, così dimostrando maggiore aderenza alla mutevole realtà economica.

Essa ha previsto, ancora, i miglioramenti, addizioni e trasformazioni eseguiti dal locatore, prevedendo in tal caso un congruo aumento del canone, diversamente determinato a seconda che sia intervenuta o no una nuova classificazione del fondo (art. 17, primo comma, e art. 18).

Merita, infine, di essere ricordato che l'art. 8 l. cit. consente, nell'ultimo comma, alle commissioni provinciali di applicare, fino a quando non si sia provveduto alla revisione di ufficio dei dati catastali, in relazione alla produ-

zione media della zona, coefficienti di moltiplicazione diversi (e quindi ovviamente anche maggiori) rispetto a quelli previsti dall'art. 9 oppure, addirittura, criteri differenti (e perciò anche più favorevoli al locatore) da quelli indicati dalla stessa legge. Tale norma, com'è evidente, dà una certa elasticità al sistema, consentendo di impedire gravi incongruenze e sperequazioni che, altrimenti, potrebbero verificarsi.

Al riguardo non è superfluo aggiungere che in un corretto procedimento ermeneutico non è consentito sopravvalutare la formula letterale ("Fino a quando non sia stato provveduto alla revisione d'ufficio dei dati catastali..."), dovendosi invece ritenere, in base a quanto imprescindibilmente impone l'elemento logico, che il ricordato potere cesserà non già per il semplice fatto che entrino in vigore ai fini tributari le nuove tariffe di estimo (ciò avverrà, come si dirà in prosieguo, il 1° gennaio 1985), ma soltanto quando tali dati saranno utilizzati anche dal legislatore ai fini della determinazione dell'equo canone, sicché soltanto allora, cessato il suo fondamento, risulterà esaurita la previsione normativa.

4. – In conseguenza dei dati e rilievi ora esposti, la Corte non può concludere che la situazione normativa è rimasta immutata (ovvero è addirittura peggiorata, come si pretende in qualche scritto difensivo dei locatori) rispetto a quella presa in considerazione dalle due ricordate sentenze.

A parte quanto sarà osservato in prosieguo sul perdurante riferimento al reddito dominicale (vedasi il n. 9), è invece indubitabile che il legislatore, come chiaramente e ripetutamente risulta anche dai lavori preparatori, ha inteso, almeno in linea di tendenza, accogliere i rilievi formulati da questa Corte con le due sentenze suddette e attenersi così al disposto costituzionale e, in particolare, all'art. 44 Cost. secondo cui, relativamente alla proprietà terriera, la legge deve tendere all'obiettivo "di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali".

Tale norma contiene, com'è evidente, una "riserva di legge rinforzata" in quanto indica al legislatore ordinario determinati scopi (che vanno altresì strettamente e teleologicamente collegati e non considerati tra loro indipendenti), sicché questi è obbligato ad operare rigorosamente nel senso da essa indicato. Pertanto la legge ordinaria deve anche regolare secondo equità i rapporti suddetti, disciplinandoli, cioè, in base ad un principio di superiore giustizia economico-sociale, e stabilire così un effettivo equilibrio tra le varie categorie interessate, nell'armonica tutela dei valori costituzionalmente protetti: tra i quali viene in rilievo anzitutto, come dispone anche l'art. 9 quinto comma l. cit., la tutela del lavoro dell'affittuario, dovendosi escludere altresì che possa esistere nel nostro ordinamento un settore, comunque definito secondo qualificazioni giuridico-formali, in cui possano non trovare applicazione i principi solennemente proclamati anzitutto nell'art. 1 e poi negli artt. 35 e 36 della Costituzione.

In presenza di una "riserva rinforzata di legge", che per di più fa riferi-

mento a un criterio equitativo, la linea di demarcazione tra il compito del legislatore ordinario e quello della Corte risulta estremamente tenue, ma ciò non può indurre a negarne la sussistenza. Invero, per quanto penetrante possa (e debba) essere il controllo del giudice delle leggi per accertare che la normazione ordinaria si sia effettivamente conformata al precetto costituzionale, un limite pur tuttavia sussiste, non essendo consentito alla Corte procedere a scelte economico-sociali e politiche e sostituire in tal modo quelle effettuate dal Parlamento.

[*omissis*]

12. – Fondata è invece la denuncia – mossa dalla stessa Corte di appello di Cagliari in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 15, secondo comma, il quale dispone che per le annate agrarie 1977-1978 e per quelle in corso all'entrata in vigore della l. n. 203 in esame si applicano i coefficienti stabiliti negli artt. 9, 10, 13 e 14, diminuiti del trenta per cento.

Esattamente invero il giudice *a quo* osserva che per le annate 1977-1978 e successive è possibile il determinarsi di una situazione in cui il canone risulta in concreto inferiore a quello delle annate precedenti: così, a titolo esemplificativo, per l'annata agraria 1980-1981 si potrebbe – in base alla nuova legge – avere il coefficiente di cinquanta volte il reddito dominicale, mentre per la remota annata 1970-1971 il coefficiente sarebbe addirittura maggiore perché corrispondente a 55 volte lo stesso reddito dominicale.

Senza indugiare in altri esempi, che risulterebbero altrettanto macroscopici, osserva questa Corte che ciò evidenzia l'intrinseca irrazionalità della disposizione limitatamente alla previsione della ricordata riduzione. Eliminata la quale, la parte principale della disposizione conserva la sua validità: infatti essa ha una propria autonomia poiché si riferisce ai coefficienti già presi in considerazione dal Parlamento nel corso dell'ottava legislatura e poi lasciati sostanzialmente inalterati durante tutto l'*iter* di approvazione della legge in questione, essendosi rivelate stazionarie, quando non addirittura peggiorate, le condizioni dell'agricoltura italiana.

In tal modo la previsione relativa alla ricordata riduzione del trenta per cento risulta estrinsecamente giustapposta a una disposizione (quella principale) già in sé conclusa e indipendente, sicché la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non incide sulla validità della seconda.

[*omissis*]

15. – Infine, la Corte di appello di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 1, terzo comma, l. 10 maggio 1978 n. 176, richiamato dall'art. 15, primo comma, l. n. 203/82, il quale dispone che sono definitivi i pagamenti dei canoni effettuati, senza contestazione del locatore, prima del 29 dicembre 1977 e quindi esclude detti pagamenti dal conguaglio disposto dalla legge in dipendenza delle ricordate pronunzie di incostituzionalità di questa Corte.

La questione è fondata.

Le sentenze di accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 Cost. confermato dall'art. 30 l. 11 marzo 1953 n. 87, operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione (salvo quanto discende dall'art. 25 Cost. per la materia penale).;

Il principio, che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida. Per rapporti esauriti debbono certamente intendersi tutti quelli che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva e irretrattabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato, i cui effetti non vengono intaccati dalla successiva pronuncia di incostituzionalità (salvo quanto disposto per la materia penale dal cit. art. 30). Secondo l'orientamento talvolta emerso nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 58 del 1967) e il prevalente indirizzo dottrinale, vanno considerati esauriti anche i rapporti rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio di diritti ad essi relativi. Ma quando, come nell'ipotesi considerata dalla normativa denunciata, detto termine è pendente e quindi il creditore, secondo i principi generali, può pretendere quanto ancora gli è dovuto, non è consentito al legislatore ordinario limitare la portata dell'art. 136 Cost., sia pure ricorrendo, come nella specie, all'espedito di introdurre un nuovo onere, non previsto al momento dell'avvenuto pagamento parziale, e di escludere perciò l'acquisto del diritto successivamente riconosciuto dalla legge che ha sostituito quella dichiarata invalida. Così operando, il legislatore, in realtà, fa in modo che il rapporto oggetto del giudizio principale e non ancora esaurito rimanga illegittimamente regolato dalla norma annullata, riducendo indebitamente l'operatività dell'art. 136 della Costituzione.

Né potrebbe sorgere dubbio, nella specie, sulle possibilità della pronuncia di annullamento della disposizione denunciata per il fatto che il giudice *a quo* ha invocato quale parametro soltanto l'art. 3 della Costituzione: invero il principio di eguaglianza sancito da tale articolo risulta certamente violato dalla disposizione denunciata, la quale arbitrariamente esclude nei confronti di alcuni soggetti, titolari, come gli altri, di rapporti non esauriti, l'applicazione dell'art. 136 Cost. (che qui viene in rilievo anche come *tertium comparationis*, ben potendo avere anche le norme costituzionali, secondo le circostanze, tale qualificazione, come ritenuto da autorevole dottrina).

Vada sé che la pronuncia di illegittimità costituzionale fa venire meno la disegualianza tra locatore e affittuario, dedotta dal giudice *a quo* sul rilievo che la preclusione suddetta era posta dalla norma impugnata soltanto nei confronti del primo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) – 3) [*omissis*]

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, l. 10 maggio 1978 n. 176, richiamato dall'art. 15, primo comma, l. n. 203 del 1982 cit., limitatamente alle parole: "senza contestazione giudiziaria da parte del locatore, o";

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, secondo comma, l. n. 203 del 1982 cit., limitatamente alle parole: "diminuiti del trenta per cento";

6) – 7) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 1984.

* * *

Sentenza n. 318/2002 (Pres. Ruperto; Red. A. Marini)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Pesaro dubita, in riferimento agli artt. 3, 42 e 44 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), in quanto prevedono un meccanismo di determinazione del canone di equo affitto ancora basato – nonostante l'intervenuta revisione degli estimi catastali – sul reddito dominicale stabilito a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589 (Revisione generale degli estimi dei terreni), convertito, con modificazioni, in legge 29 giugno 1939, n. 976.

Ad avviso del rimettente, la normativa impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, potendo essere derogata solamente mediante accordi collettivi tra organizzazioni professionali agricole, operanti su base regionale, con conseguente disparità di trattamento tra i proprietari di terreni situati nelle regioni ove siffatti accordi siano stati stipulati e i proprietari di terreni situati nelle altre regioni.

Le stesse norme, inoltre, violerebbero il criterio di ragionevolezza facendo riferimento a dati catastali ormai inidonei a rappresentare le caratteristiche effettive dei terreni e, comportando la fissazione di canoni di affitto irrisori, violerebbero anche la tutela costituzionale del diritto di proprietà e precluderebbero l'instaurazione di equi rapporti sociali.

2. – La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

3. – Il canone di equo affitto dei fondi rustici è individuato – secondo il sistema delineato dalle norme impugnate, in riferimento all'art. 3 della legge 10 dicembre 1973, n. 814 – mediante la moltiplicazione del reddito dominicale per coefficienti, determinati dalla commissione tecnica provinciale nelle apposite

tabelle, compresi tra un minimo ed un massimo fissati, attualmente, dall'art. 9 della legge n. 203 del 1982.

In assenza delle suddette tabelle il canone è determinato, in via provvisoria, ai sensi dello stesso art. 9, comma quarto, moltiplicando il reddito dominicale per settanta.

Nell'uno e nell'altro caso il reddito dominicale di riferimento, secondo l'art. 62 della predetta legge n. 203 del 1982, è, "sino all'entrata in vigore di una nuova legge che disciplini la materia", quello stabilito a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito, con modificazioni, in legge 29 giugno 1939, n. 976, e ciò "ancorché intervenga la revisione degli estimi catastali".

Giova ricordare che le previgenti discipline del canone di equo affitto – pur esse basate sul reddito dominicale stabilito a norma del regio decreto-legge n. 589 del 1939 – furono colpite da declaratorie di illegittimità costituzionale, con sentenze n. 155 del 1972 e n. 153 del 1977, nella parte in cui prevedevano coefficienti di moltiplicazione del suddetto reddito dominicale assolutamente inadeguati ad assicurare una remunerazione non irrisoria del capitale fondiario.

Intervenuta, a seguito della seconda delle richiamate sentenze, la vigente legge n. 203 del 1982, questa Corte ritenne non fondate, con la sentenza n. 139 del 1984, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, sotto i medesimi profili, riguardo all'art. 9 della suddetta legge, recante appunto i nuovi coefficienti, rilevando come il legislatore avesse questa volta inteso, "almeno in linea di tendenza", accogliere i rilievi da essa formulati nelle due precedenti sentenze, attenendosi così al dettato costituzionale, ed in particolare all'art. 44 della Costituzione, secondo il quale, relativamente alla proprietà terriera, la legge deve tendere all'obiettivo "di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali".

Nella medesima sentenza si riconosceva, tuttavia, l'esistenza, nel sistema, di "insufficienze e disarmonie", principalmente derivanti dal fatto che, a base della determinazione del canone, erano ancora presi in considerazione i dati catastali del 1939, i quali, per il lungo periodo trascorso, perdevano sempre più la idoneità a rappresentare le effettive caratteristiche dei terreni agricoli. Considerata la ormai imminente (all'epoca) entrata in vigore dei nuovi dati catastali, questa Corte avvertiva, pertanto, come non fosse razionalmente giustificabile l'ulteriore protrarsi del ricorso ad un catasto vecchio di circa un cinquantennio e la mancata utilizzazione di elementi che risultavano invece idonei a rappresentare la realtà attuale e quindi a porre i rapporti tra concedente e affittuario su un piano ad essa più rispondente.

Deve, a questo punto, rilevarsi che le modificazioni derivanti dalla prima revisione del catasto terreni del 1939, disposta con decreto ministeriale 13 dicembre 1979 (Revisione generale degli estimi dei terreni), cui si faceva riferimento nella sentenza n. 139 del 1984, hanno acquistato effetto a decorrere dal 1° gennaio 1988, in virtù dell'art. 4 del decreto-legge 4 agosto 1987, n. 326

(Disposizioni urgenti per la revisione delle aliquote dell'imposta sugli spettacoli per i settori sportivo e cinematografico, per assicurare la continuità della riscossione delle imposte dirette e dell'attività di alcuni uffici finanziari, per il rilascio dello scontrino fiscale, nonché norme per il differimento di termini in materia tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 ottobre 1987, n. 403, e che una ulteriore revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, della qualificazione, della classificazione e del classamento dei terreni e dei relativi criteri è prevista dall'art. 3, comma 154, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 26, comma 1, della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto).

Non è, invece, sin qui intervenuta la nuova disciplina della materia dei contratti agrari, pur espressamente prevista dall'art. 62, primo comma, della legge n. 203 del 1982.

In tale situazione, il meccanismo di determinazione del canone di equo affitto di cui agli artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982, basato sul reddito dominicale risultante dal catasto terreni del 1939, rivalutato in base a meri coefficienti di moltiplicazione, risulta privo, ormai, come già evidenziato da questa Corte, di qualsiasi razionale giustificazione, sia perché esistono dati catastali più recenti ed attendibili ai quali fare eventualmente riferimento sia perché in ogni caso, a distanza di oltre un sessantennio dal suo impianto, quel catasto ha perso qualsiasi idoneità a rappresentare le effettive e diverse caratteristiche dei terreni agricoli, cosicché non può sicuramente essere posto a base di una disciplina dei contratti agrari rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e tale da soddisfare, nello stesso tempo, la finalità della instaurazione di equi rapporti sociali, imposta dall'art. 44 della Costituzione.

Esula, evidentemente, dai poteri di questa Corte la scelta di un diverso criterio di calcolo del canone di equo affitto, in quanto riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore, né può d'altro canto ipotizzarsi la caducazione del solo art. 62 della legge, contenente il rinvio al catasto del 1939, atteso che i coefficienti di moltiplicazione previsti dall'art. 9 sono stati individuati dal legislatore proprio in funzione della vetustà del catasto di riferimento, cosicché sarebbe del tutto ingiustificata la pura e semplice applicazione di quei coefficienti ai valori risultanti dalla più recente revisione degli estimi.

Va perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale di entrambe le norme denunciate, restando assorbita ogni ulteriore censura sollevata dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 9 e 62 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° luglio 2002.

* * *

Sentenza n. 315/2004 (Pres. Onida; Red. A. Marini)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Bolzano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42 e 44 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), nella parte in cui detta i criteri per la determinazione del canone per i contratti di affitto riguardanti i territori del catasto derivante dall'ex catasto austro-ungarico, e («occorrendo») dell'art. 3 della legge 12 giugno 1962, n. 567 (Norme in materia di affitto di fondi rustici), in quanto richiamato dalla disposizione precedentemente indicata.

La disciplina impugnata – ad avviso del rimettente – violerebbe il principio di eguaglianza, atteso che la contrattazione in materia di affitto di fondi rustici, per effetto della sentenza n. 318 del 2002, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982, è ormai libera in tutto il territorio nazionale, ad eccezione appunto dei territori del catasto derivante dall'ex catasto austro-ungarico.

La medesima disciplina, in ogni caso, in quanto anch'essa basata sui dati risultanti dal catasto del 1939, presenterebbe, in riferimento agli artt. 42 e 44 della Costituzione, i medesimi vizi di costituzionalità da cui erano affette le norme della stessa legge già dichiarate illegittime.

[*omissis*]

3. – La questione proposta con riferimento all'art. 14 della legge n. 203 del 1982 è invece fondata.

3.1. – La premessa da cui muove il rimettente, e cioè che la norma impugnata non sia stata in alcun modo colpita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 318 del 2002, è corretta.

L'art. 14 della legge n. 203 del 1982 non era, infatti, oggetto di impugnativa in quel giudizio e, d'altro canto, il meccanismo di determinazione dell'equo canone previsto da detta norma per i territori del catasto derivante dall'ex catasto austro-ungarico è diverso da quello contemplato in via generale dagli artt. 9 e 62 della stessa legge, sui quali appunto verteva il giudizio di legittimità costituzionale.

È pur vero che il citato art. 14 prevede, come base di calcolo, l'applicazione delle tabelle determinate in base all'art. 3 della legge n. 567 del 1962, vigenti nell'annata agraria anteriore all'entrata in vigore della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e che la norma richiamata è stata dichiarata illegittima, quanto al primo capoverso, e risulta di conseguenza inapplicabile per il resto.

Avendo, tuttavia, il rinvio all'art. 3 della legge n. 567 del 1962 carattere ricettizio, in quanto il contenuto di tale norma è divenuto parte del contenuto della norma richiamante, le vicende della norma richiamata restano prive di effetto ai fini dell'esistenza ed efficacia della norma richiamante.

3.2. – Siffatto meccanismo di determinazione dell'equo canone, pur se diverso nel suo sviluppo da quello già previsto per tutti gli altri territori dagli artt. 9 e 62 della legge, al pari di quello si fonda – come si è detto – sulle tabelle di cui alla legge n. 567 del 1962, che sono formate «prendendo a base i redditi dominicali determinati a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976» (art. 3, secondo comma, della legge n. 567 del 1962).

Ma questa Corte, proprio dichiarando l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 9 e 62, ha osservato che «a distanza di oltre un sessantennio dal suo impianto, quel catasto ha perso qualsiasi idoneità a rappresentare le effettive e diverse caratteristiche dei terreni agricoli, cosicché non può sicuramente essere posto a base di una disciplina dei contratti agrari rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e tale da soddisfare, nello stesso tempo, la finalità della instaurazione di equi rapporti sociali, imposta dall'art. 44 della Costituzione» (sentenza n. 318 del 2002).

D'altra parte, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982, il regime di equo canone dei fondi rustici è venuto meno su tutto il territorio nazionale, ad eccezione dei territori del catasto derivante dall'ex catasto austro-ungarico, cui appunto continua ad applicarsi l'art. 14 della stessa legge. Dal che deriva, dunque, una ingiustificata disparità di trattamento in danno dei proprietari dei fondi rustici situati in quei territori.

3.3. – Ne consegue, pertanto, che anche l'art. 14, secondo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203, va dichiarato *in parte qua* illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, secondo comma, secondo e terzo periodo, della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2004.

7.1.5. *Miglioramenti e addizioni*

SENTENZA N. 692/1988 (PRES. SAJA; RED. MENGONI)

Affitto di fondi rustici – Miglioramenti, addizioni o trasformazioni del fondo eseguite dall'affittuario prima del 6 maggio 1982 ma non previste nel contratto o consentite dal concedente – Inosservanza delle procedure prescritte dalla legge n. 11 del 1971 – Riconoscimento del diritto a un'indennità per l'incremento di valore prodotto dalle opere – Esclusione

Legge 3 maggio 1982 n. 203 (Norme sui contratti agrari), art. 17, settimo comma

Costituzione, artt. 3, 41 e 42

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, settimo comma, della legge n. 203 del 1982, sollevata dalla Corte d'appello di Salerno, è fondata.

Secondo la norma denunciata, la disciplina dei miglioramenti e delle addizioni statuita nell'art. 17 – e in particolare il secondo comma, che riconosce all'affittuario il diritto a una indennità commisurata all'aumento di valore, risultante al tempo della cessazione del rapporto, prodotto dalle opere migliorative o incrementative da lui eseguite – “si applica anche per le opere previste nel contratto e concordate dalle parti, o comunque eseguite in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge”. L'avverbio “comunque”, inteso nel senso ad esso conferito dal codice linguistico corrente, attribuisce al precetto finale di questa disposizione transitoria il significato di una sanatoria generale concessa agli affittuari che, prima del 6 maggio 1982, abbiano eseguito opere migliorative o incrementative del fondo senza l'osservanza delle procedure prescritte dagli artt. 11 e 14 della legge precedente 11 febbraio 1971 n. 11, cioè senza avere ottenuto il consenso del locatore o, in mancanza, l'autorizzazione dell'ispettorato agrario.

La *ratio* di un simile trattamento di favore, gravemente discriminatorio, è talmente imperscrutabile che una parte della giurisprudenza di merito e anche alcune sentenze della Cassazione a sezioni semplici hanno tentato di correggere la norma leggendo l'inciso “comunque eseguite” nel senso di “eseguite in conformità di una qualunque delle norme succedutesi nel tempo”. Ma le Sezioni Unite (sent. n. 6518 del 1987) hanno richiamato gli interpreti al vincolo dell'art. 12 delle preleggi, il quale non consente di razionalizzare un testo legale travalicandone o stravolgendone la lettera: “l'avverbio comunque riferito al tempo di esecuzione delle opere assume un evidente significato di in ogni caso e non può certo riferirsi alle modalità di esecuzione delle opere stesse”. Il solo significato complessivamente attribuibile alla disposizione in esame è quello di una legittimazione *ex post* delle opere compiute dall'affittuario in epoca antecedente al 6 maggio 1982 senza l'osservanza delle procedure previste dalla legge vigente al tempo dell'esecuzione, anche se l'inosservanza costituisca grave inadempimento.

2. – La norma introduce tra i proprietari concedenti, in relazione alla tutela della loro libertà di iniziativa economica e del loro diritto di proprietà sul fondo, una discriminazione ancor meno giustificabile di quella prevista dall'art. 14, secondo comma, della legge n. 11 del 1971, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 153 del 1977 “per l'irrazionale disparità di trattamento che, consentendo l'esecuzione di migliorie anche inscio o invito domino, sacrifica oltre ogni giusta misura i diritti del proprietario concedente”.

La discriminazione operata da quella norma si collegava a un criterio – l'entità dell'opera – idoneo bensì a giustificare una semplificazione degli adempimenti formali imposti all'affittuario a tutela dell'interesse del concedente, ma

non al punto di esonerarlo perfino dal dovere elementare di previa comunicazione alla controparte. Invece la discriminazione operata dalla norma di cui ora si discute si collega a un criterio cronologico di anteriorità o posteriorità delle opere alla data di entrata in vigore della legge n. 203 del 1982 privo di qualsiasi valore giustificativo, essendo assunto come mero limite temporale di efficacia di un condono arbitrariamente concesso agli affittuari che, prima del 6 maggio 1982, abbiano illegittimamente eseguito opere modificative o trasformative del fondo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, settimo comma, della legge 3 maggio 1982 n. 203 ("Norme sui contratti agrari") nella parte in cui estende il regime dei miglioramenti, delle addizioni e trasformazioni, statuito nel medesimo art. 17, agli affittuari che, in data anteriore all'entrata in vigore della legge, abbiano eseguito, senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legislazione precedente, opere migliorative, incrementative o trasformative non previste nel contratto o consentite dal concedente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1988.

7.2. Locazioni di immobili urbani per uso abitativo

7.2.1. *Determinazione del canone*

SENTENZA N. 236/1987 (PRES. ANDRIOLI; REL. CAIANIELLO)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Individuazione della superficie convenzionale ai fini della determinazione del canone – Applicazione di coefficienti di maggiorazione – Limiti – Canone più elevato di quello previsto per unità abitative di dimensioni superiori

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 13, quinto comma, lett. *b*) e *c*)

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 309/1996 (PRES. FERRI; RED. MIRABELLI)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso abitativo – Accordi tra locatore e conduttore in deroga alla legge n. 392 del 1978 (cd. patti in deroga) – Stipulazione – Condizione di validità – Assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori – Modalità previste dalla legge

Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 11, comma 2

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza) e 23

Considerato in diritto

1. – Le tre ordinanze del Pretore di Bologna, (nn. 654 del 1980 e 313 del 1982 Reg. ord.) e del giudice conciliatore di Grugliasco (n. 792 del 1980 Reg. ord.) concernono tutte l'art. 13 della legge 27 luglio 1978, n. 392; i relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. – Il Pretore di Bologna lamenta che, in ragione dell'applicazione del coefficiente maggiorativo previsto dalla lettera *b*) della norma denunciata e applicabile agli immobili compresi tra mq 46 e mq 70 (1,10), appartamenti compresi nella fascia immediatamente inferiore a mq 70,01 siano soggetti ad un canone superiore rispetto a quelli compresi nella fascia immediatamente superiore ai mq 70. Si ravvisa in ciò una irrazionale penalizzazione in danno di chi conduce in locazione un appartamento di più ridotte dimensioni, in particolare evidenziando ipotesi di applicazione del coefficiente correttivo anche a casi in cui la superficie convenzionale oltrepassa il limite massimo al di là del quale non vi sarebbe nessuna correzione maggiorativa, con violazione dell'art. 3 Cost.

3. – La questione è fondata nei limiti di cui appresso.

In proposito questa Corte premette che in sé e per sé la previsione legislativa di applicazione di coefficienti correttivi, per rendere più omogeneo il computo del canone di locazione per le piccole unità immobiliari, non è irragionevole in quanto risponde alla esigenza, evidentemente ritenuta valida dal legislatore nel proprio discrezionale apprezzamento, di perequare fra loro unità immobiliari aventi caratteristiche economiche similari nonostante modeste differenze di estensione.

L'applicazione di tali coefficienti diviene irragionevole le volte in cui in base a tale applicazione accada che unità di consistenza minore risultino soggette ad un canone più alto rispetto ad unità abitative di dimensioni superiori.

Così avviene nel caso denunciato ove, tra le unità abitative comprese tra i 46 ed i 70 mq, quelle a ridosso della superficie massima di riferimento dei 70 mq, finiscono, per effetto dell'applicazione del coefficiente, con il superare importo del canone di locazione delle abitazioni a partire da mq 70,01.

Il sistema adottato diventa illogico a partire dalla superficie di mq 63, 65 che, applicato il coefficiente di 1,10, dà luogo ad una superficie convenzionale di 70,01, venendo assoggettata a un canone superiore a quello di mq. 70.

Di conseguenza, per restituire razionalità al sistema dei coefficienti, basta dichiarare l'illegittimità costituzionale della lettera *b*), del comma quinto, dell'art. 13 della legge 27 luglio 1978, n. 392 nella parte in cui consente, mediante l'applicazione dei coefficienti maggiorativi, che il canone relativo ad immobili di dimensioni inferiori ai 70,01 mq possa essere maggiore di quello previsto per gli immobili compresi nella fascia superiore anziché equiparato a quello per immobili di mq 70.

4. – Poiché peraltro lo stesso inconveniente può verificarsi anche in applicazione del coefficiente previsto dalla lettera *c*), del quinto comma, art. 13

della legge n. 392 del 1978 per gli appartamenti di dimensioni inferiori a mq 46 (1,20), la Corte ritiene ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, estendere la pronuncia di illegittimità costituzionale anche a tale norma nella parte in cui consente, mediante l'applicazione dei coefficienti maggiorativi, che il canone relativo ad immobili di dimensioni inferiori ai 46 mq possa essere maggiore di quello previsto per immobili compresi nella fascia superiore, anziché equiparato a quello previsto per immobili di mq 46.

5. – È opportuno chiarire che il riferimento alle superfici reali formulato differenziatamente nella dichiarazione di incostituzionalità afferente alla lettera *b*) rispetto a quella concernente la lettera *c*) della stessa norma è reso necessario dalla differente formulazione che il legislatore ha adottato relativamente alle lettere *b*) e *c*) dell'articolo in esame, riferendosi la lettera *b*) a “unità immobiliare di superficie compresa tra mq 46 e mq 70”, e la lettera *c*) a “unità immobiliare di superficie inferiore a mq 46”.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della lettera *b*), dell'art. 13, quinto comma, della l. 27 luglio 1978, n. 392, “Disciplina delle locazioni di immobili urbani”, nella parte in cui, mediante l'applicazione dei coefficienti maggiorativi, consente che il canone relativo ad immobili di dimensioni inferiori ai 70,01 mq possa essere maggiore di quello previsto per immobili compresi nella fascia superiore, anziché equiparato a quello previsto per immobili di mq 70;

b) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale della lettera *c*), dell'art. 13, quinto comma, della l. 27 luglio 1978, n. 392, nella parte in cui, mediante l'applicazione dei coefficienti maggiorativi, consente che il canone relativo ad immobili di dimensioni inferiori ai 46 mq possa essere maggiore di quello previsto per immobili compresi nella fascia superiore anziché equiparato a quello previsto per immobili di mq 46.

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 1987.

* * *

Sentenza n. 309/1996 (Pres. Ferri; Red. Mirabelli)

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale riguarda le modifiche apportate alla disciplina delle locazioni di immobili urbani, nell'ambito di misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica, dall'art. 11 del decreto-legge

11 luglio 1992, n. 333 (convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359). Il Pretore di Napoli ritiene che il comma secondo di questa disposizione sia in contrasto con gli artt. 3, 18 e 23 della Costituzione, nella parte in cui prevede come necessaria, per stipulare accordi in deroga alle norme della legge 27 luglio 1978, n. 392, l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali.

2. – L'art. 11 del decreto-legge n. 333 del 1992 muove nella prospettiva di una graduale transizione: dalla determinazione legislativa del canone di locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione secondo criteri inderogabili (artt. 12 e seguenti della legge n. 392 del 1978) alla libera determinazione negoziale del canone stesso.

Difatti, fino alla revisione della disciplina delle locazioni degli immobili urbani, il canone è liberamente stabilito dalle parti per gli immobili di nuova costruzione, mentre per gli altri immobili le parti possono determinarlo in deroga ai criteri fissati dalla legge n. 392 del 1978, solo se l'accordo è stipulato con l'assistenza delle associazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative e se il locatore rinuncia alla facoltà di disdettare il contratto alla prima scadenza, estendendo così nel tempo la durata del rapporto.

Quest'ultima disciplina configura l'ipotesi di un atto di autonomia, idoneo a derogare a talune norme imperative solo se "assistito". Il limite legislativo ai contenuti delle pattuizioni tra le parti può, così, essere superato solo seguendo una determinata procedura o con il concorso di altri soggetti alla stipulazione del contratto.

3. – La disciplina legislativa dei patti in deroga nelle locazioni di immobili urbani riecheggia, per qualche aspetto, quella sperimentata in materia agraria per l'affitto di fondi rustici. Anche in quest'ultimo settore dell'ordinamento le parti possono stipulare accordi che derogano alle norme vigenti in materia di contratti agrari, purché con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali (art. 23, terzo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, sostituito dall'art. 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203).

L'assonanza letterale delle due discipline è evidente. Come pure comune ad esse è l'esigenza di assicurare, nella contrattazione, una equilibrata protezione di interessi costituzionalmente rilevanti, che toccano la condizione della persona: il lavoro, nei contratti agrari; l'abitazione, nelle locazioni di immobili urbani.

Ma le due discipline si differenziano, perché solo in materia agraria la partecipazione delle associazioni di categoria si inserisce in un sistema articolato ed organico, concorrendo esse a determinare, su di un piano generale, elementi dei contratti e canoni di affitto.

Nel settore dell'agricoltura, difatti, i rappresentanti delle associazioni professionali sono inseriti nelle commissioni tecniche provinciali, istituite presso la

pubblica amministrazione per determinare le tabelle dei canoni di equo affitto, distinti per zone agrarie omogenee (artt. 9 e seguenti della legge n. 203 del 1982). Le stesse associazioni possono stipulare accordi collettivi in materia di contratti agrari (art. 45, terzo comma, della legge n. 203 del 1982), fissando quindi anche criteri di determinazione dei canoni di affitto.

In un sistema così articolato si inserisce l'assistenza delle medesime organizzazioni alla stipulazione di accordi in deroga a norme imperative: in tal modo si introduce un ulteriore ed accessorio strumento di flessibilità, ritenuto opportuno per adeguare, in un contesto di parametri più generali, il contenuto di ogni singolo contratto al concreto e specifico rapporto.

4. – Anche nelle locazioni di immobili urbani l'assistenza delle organizzazioni rappresentative di interessi collettivi, della proprietà edilizia e dei conduttori, è prevista dalla legge come necessaria, perché le parti possano determinare elementi del contenuto del contratto, specificamente attinenti al canone di locazione, i quali altrimenti rimarrebbero vincolati dai rigidi criteri fissati dalla legge.

Il superamento dei limiti posti da norme imperative viene, in tal modo, bilanciato dalla assistenza di rappresentanti degli interessi collettivi, considerata equilibratrice nelle determinazioni che intervengono tra le parti in contratti di rilevanza sociale.

Ma la previsione dell'assistenza non è inserita in un sistema che consenta, da una parte, di determinarne il contenuto e di individuare i criteri ai quali essa si deve conformare, così come sarebbe invece necessario per la natura e la certezza dei rapporti su cui si viene ad incidere; né, d'altra parte, è preordinato un meccanismo che permetta ai contraenti di conoscere con sicurezza, prima della stipulazione del contratto, quali siano le organizzazioni abilitate a prestare loro idonea assistenza.

Sotto il profilo soggettivo il criterio della maggiore rappresentatività delle organizzazioni di categoria implica una valutazione alla quale non corrisponde uno strumento certativo, cui i contraenti possano attingere per chiedere assistenza nella stipulazione del contratto, in modo da poter soddisfare con sicurezza l'onere previsto dalla legge. Il concorso delle organizzazioni di categoria alla designazione di un componente delle commissioni provinciali consultive in materia di esecuzione degli sfratti (art. 4 del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551) potrebbe costituire solo un indice di maggiore rappresentatività di alcune delle organizzazioni. D'altra parte nel settore considerato non esistono contratti collettivi, la cui sottoscrizione comprovi la rappresentatività delle organizzazioni che li stipulano. Ma, in ogni caso, non è previsto alcuno strumento di conoscenza che consenta, a chi deve necessariamente ricorrere all'assistenza, l'individuazione affidabile e la scelta del soggetto abilitato a prestarla.

L'assistenza delle organizzazioni di categoria, oltre che obbligatoria, è onerosa per chi vi ricorre. Lo stesso legislatore prevede specificamente, nella

disciplina tributaria, l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto da applicare alle prestazioni dei servizi di assistenza in questione (art. 36, comma 3, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1993, n. 427, con il quale si aggiunge il numero 127-*octies* nella tabella A, parte terza, allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633). Ma manca qualsiasi criterio di determinazione e di controllo dell'entità del corrispettivo, per un'attività riservata in esclusiva ad un numero limitato e ristretto di soggetti.

Se si considera il profilo oggettivo, la legge non determina il contenuto dell'assistenza, necessaria per stipulare validamente gli accordi in deroga.

L'assistenza può costituire solo un vincolo procedurale, diretto a garantire che il contraente debole sia informato e sostenuto, e realizzare così un equilibrio tra le parti nella stipulazione del contratto, senza che tuttavia sia necessario l'assenso di chi vi assiste. Ma in tal caso non trovano giustificazione logica né l'assolutezza e la generalità dell'obbligo di ricorrere all'assistenza, indipendentemente dalla capacità dei contraenti di autonoma valutazione, né l'attribuzione esclusivamente ad alcuni soggetti della legittimazione a prestare validamente un'assistenza che assume connotazioni prevalentemente tecniche.

Si può ritenere, invece, che l'assistenza sia tale da incidere sui contenuti del negozio tra le parti e che l'assenso delle contrapposte associazioni di categoria concorra a conferire validità agli accordi in deroga a disposizioni imperative. Ma, in questo caso, manca qualsiasi indicazione sui criteri o sui parametri di valutazione, cui le associazioni debbono ispirarsi per assentire assistendo. L'indicazione di tali criteri o parametri si dimostra ancor più necessaria se si ritiene che attraverso le valutazioni delle associazioni si eserciti un controllo sull'autonomia negoziale delle parti non nell'esclusivo interesse di queste, ma per perseguire un interesse collettivo, che in tal caso dovrebbe essere chiaramente individuato. Sarebbe, difatti, del tutto irragionevole l'esito della disciplina legislativa che rimettesse la possibilità di derogare a norme imperative alla determinazione, meramente potestativa e del tutto insindacabile, di associazioni private.

Non è, dunque, in discussione la legittimità del collegamento della validità di una deroga a norme imperative con l'assolvimento di un onere di assistenza, ma sono poste in questione le modalità con le quali questo onere si atteggia. Il meccanismo indicato dal legislatore si presenta, difatti, incongruo rispetto alle finalità perseguite (tanto che si tratti di sostenere le parti nel convenire patti in deroga, quanto che si tratti di controllare il contenuto di questi) ed incoerente nella sua configurazione interna, in contrasto, quindi, con il principio di ragionevolezza stabilito dall'art. 3 della Costituzione. È incoerente ed incongrua la norma che prevede l'assistenza come obbligatoria per la validità di un accordo tra privati, ma che non consente, poi, di individuare con certezza i soggetti abilitati a prestarla, né indica criteri di determinazione del corrispettivo cui si è tenuti. Sotto altro profilo è egualmente irragionevole la norma che impone l'onere di assistenza, ma non ne delinea in alcun modo il contenuto, né

indica i criteri cui devono essere ispirate le valutazioni che, eventualmente, consentono a chi presta assistenza di incidere sull'esercizio dell'autonomia riconosciuta agli interessati, sino ad inibirla.

La questione di legittimità costituzionale è, in questi termini, fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma secondo, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui prevede come obbligatoria l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori per la stipula di accordi in deroga alla legge 27 luglio 1978, n. 392.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1996.

7.2.2. *Edilizia convenzionata*

SENTENZA N. 155/1988 (PRES. SAJA; RED. SPAGNOLI)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Locazioni di alloggi di edilizia convenzionata – Previsione che il canone non possa comunque superare quello “equo” risultante dall’applicazione della legge n. 392 del 1978 – Necessità

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 26, primo comma, lett. c)

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Con le ordinanze indicate in epigrafe i Pretori di Bologna e di Roma dubitano, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, lettera *c*) della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani) in quanto, disponendo che non si applichino agli alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata le disposizioni di cui al capo primo del titolo primo della stessa legge, consente che i conduttori di essi siano assoggettati ad un canone di locazione superiore – come verificatosi nei casi di specie – a quello “equo” dovuto dalla generalità degli altri conduttori alla stregua di tali disposizioni.

[*omissis*]

2.1. – L'edilizia convenzionata è stata introdotta nel nostro ordinamento dal citato art. 35 della l. n. 865 del 1971, che dispone che i comuni o i consorzi di comuni possono concedere a fini edificatori, con diritto di superficie o in proprietà, a soggetti pubblici e privati aree inserite nei piani urbanistici speciali previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, ed interamente espropriate dai comuni. Sia la concessione del diritto di superficie che la cessione in proprietà sono accompagnate da una convenzione che deve prevedere, insieme alle caratteristiche costruttive, i criteri per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione. La legge 28 gennaio 1977, n. 10 ha ampliato il campo d'azione dell'intervento “convenzionato”, consentendo che esso possa operare anche su aree esterne a quelle ricomprese nei piani di zona di cui alla legge n. 167 del 1962: aree che possono appartenere a privati ma possono altresì essere espropriate per l'utilizzazione a scopo di costruzione ove rientrino nei programmi pluriennali di attuazione previsti dalla stessa legge (art. 13).

Gli artt. 7 e 8 disciplinano il sistema di convenzionamento inteso a favorire interventi di edilizia abitativa: le regioni predispongono convenzioni tipo – cui debbono essere uniformate quelle di comuni in cui sono indicate le caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi, sono determinati i prezzi di cessione degli stessi (sulla base del costo delle aree, del costo della costruzione, delle opere di urbanizzazione e delle spese generali) e i canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi di cessione degli alloggi. Al costruttore che assume gli impegni relativi ai prezzi di vendita e ai canoni di locazione viene consentito di corrispondere un contributo per il rilascio della concessione (previsto dall'art. 3) solo per la parte commisurata agli oneri di urbanizzazione e non anche per quella relativa al costo di costruzione.

2.2. – Ciò premesso, deve innanzitutto escludersi che la differenziazione prospettata dai giudici *a quibus* sia, come pretende l'Avvocatura dello Stato, meramente occasionale e di fatto, e non dipenda invece direttamente – e con incidenza, se non generale, statisticamente significativa – dalla diversità dei congegni previsti dalle norme in discussione.

La differenziazione non appare dovuta tanto ai diversi criteri di determinazione del canone (nell'edilizia convenzionata i canoni vengono stabiliti con l'applicazione di una aliquota sul valore desunto dal prezzo di cessione dell'alloggio, a sua volta determinato sulla base dell'effettivo costo di costruzione, mentre per l'equo canone l'aliquota si applica sul valore locativo ricavato sulla base di un costo di costruzione teorico, corretto da vari coefficienti) in quanto, almeno per gli alloggi ultimati dopo il 31 dicembre 1975, o comunque costruiti dopo l'entrata in vigore della legge, l'equo canone viene calcolato su un costo di costruzione prossimo alla realtà, determinato tenendo conto, tra l'altro, proprio dei costi di produzione dell'edilizia convenzionata (art. 22). La ragione della divaricazione è invece dovuta alla mancata estensione alle locazioni convenzionate del meccanismo di adeguamento dei canoni disposto dall'art. 24 della legge n. 392 del 1978, che prevede un adeguamento annuale entro il limite del 75% delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati. Ha così continuato ad operare per le locazioni convenzionate il sistema di aggiornamento previsto dall'art. 8 della legge n. 10 del 1977, assai più sfavorevole per i conduttori in quanto comporta adeguamenti biennali rapportati al cento per cento della variazione dell'indice dei costi di costruzione. A parte la sensibile diversità della percentuale delle variazioni, la divergenza si è formata per effetto della progressione del costo delle costruzioni, che è avvenuta in termini assai più incisivi – come risulta anche dai dati offerti da una elaborazione del CENSIS contenuta nel rapporto 1987 sulla condizione economico-sociale del Paese – rispetto a quella relativa al costo della vita.

2.3. – Tale essendo la situazione, la censura di violazione del principio di uguaglianza deve ritenersi fondata.

L'edilizia convenzionata si colloca, invero, nel più ampio quadro dell'edilizia residenziale pubblica, mirante a sopperire al fabbisogno abitativo di categorie sociali di limitate capacità economiche, o ritenute per altre ragioni meritevoli di tutela.

Tale indirizzo è stato realizzato non solo con la costruzione di alloggi a totale carico dello Stato, destinati alle fasce di reddito più basse cui si applica perciò un canone sociale (cfr. art. 26, lettera *b*), l. n. 392 cit.), ma anche mediante regimi convenzionali in cui tale obiettivo è perseguito assicurando al costruttore particolari vantaggi: o attraverso la corresponsione di un contributo statale diretto ad abbattere il tasso di interesse sui mutui (c.d. edilizia agevolata-convenzionata: cfr. la l. n. 457 del 1978) o, come nel caso di cui agli artt. 7 – 8 l. n. 10 del 1977, attraverso una congrua riduzione degli oneri afferenti il rilascio della concessione edilizia.

Con quest'ultimo regime, in particolare, si è mirato ad orientare le tecnologie costruttive ed i capitali di investimento verso una tipologia di edilizia residenziale di costo contenuto e di dimensioni controllate, al duplice fine di assicurare – anche attraverso le previste agevolazioni – un'equa remunerazione all'investimento e di fornire alloggi accessibili alle fasce di reddito medio-basse.

Tale destinazione è manifesta nell'originaria disciplina di cui all'art. 351, n. 865 del 1971 – che anzi in talune ipotesi la limita ai soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari (commi 16 e 18) – ma essa è indubbiamente propria anche del regime convenzionale regolato dalla legge n. 10 del 1977. E ciò sia perché questo costituisce un'estensione del primo – onde il silenzio della nuova normativa sul punto va inteso come inserimento di essa nell'alveo di quella precedente – sia perché nello stesso senso dispongono esplicitamente talune leggi regionali di attuazione (v., ad es., l'art. 5 legge Regione Emilia-Romagna 2 giugno 1980, n. 46).

Del resto, che l'edilizia convenzionata si caratterizzasse come “edilizia che prevede canoni e prezzi controllati e quindi accessibili alle categorie meno abbienti” è circostanza che fu ben presente in sede di redazione della legge sull'equo canone (cfr. relazione al d.l. governativo n. 465 – VII legislatura – da cui scaturì la l. n. 392).

2.4. – Ciò che però il legislatore del 1978 non ha tenuto sufficientemente in conto nel dettare l'art. 26, lettera c) è stato che, soprattutto per via del diverso meccanismo di aggiornamento, il canone delle locazioni convenzionate potesse in prospettiva pervenire a superare quello fissato in via generale con la nuova legge: pericolo, questo, che era stato prontamente avvertito dalle Regioni – chiamate ad applicare il regime convenzionale previsto dalla legge n. 10 del 1977 – le quali, all'indomani del varo di questa, espressero un orientamento comune per cui, al fine di consentire che il canone convenzionato corrispondesse nel contempo alle finalità sociali rivolte alla tutela del conduttore e al riconoscimento di una giusta redditività dell'investimento, era necessario da un lato per la determinazione di un canone fissare un'aliquota sul prezzo di cessione inferiore o parificata a quella che sarebbe stata stabilita dalla legge sull'equo canone (sul valore locativo dell'immobile), e dall'altro equiparare il meccanismo di aggiornamento del canone convenzionato a quello fissato dalla nuova legge per l'equo canone stesso (cfr. Orientamenti delle Regioni per l'attuazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10 – Documento unitario delle Regioni, 14 aprile 1977, par. 2.3.).

D'altra parte, che il canone dell'edilizia convenzionata possa essere superiore – ed anche di molto, come i casi di specie dimostrano – a quello di cui alla l. n. 392 è cosa che si appalesa incongrua anche rispetto agli orientamenti della legislazione coeva o successiva. Da un lato, infatti, è stato previsto in taluni casi l'assoggettamento dell'edilizia convenzionata a requisiti reddituali di accesso analoghi a quelli dettati per l'edilizia a sovvenzione pubblica (artt. 18 e 20 l. n. 457 del 1978: cfr. anche il già citato art. 2 l. R. Emilia-Romagna n. 46 del 1980); dall'altro, l'applicazione del regime di equo canone, proprio in quanto più elevato, è stata prevista per gli alloggi pubblici dati in godimento a soggetti fruitori di redditi superiori a quelli stabiliti per l'assegnazione (cfr. gli artt.: 22 l. n. 513 del 1977; 7, 8 e 22 l. n. 25 del 1980).

Né a giustificare un canone superiore per l'edilizia convenzionata possono

addursi ragioni diverse da quelle finora considerate. Non certo quelle attinenti a vantaggi di altro tipo propri di tale regime contrattuale, posto che le relative disposizioni non prescrivono, ad es., garanzie di stabilità del rapporto analoghe a quelle previste dalla legge sull'equo canone.

Nemmeno, poi, può dirsi che un tale risultato sia reso necessario dalle esigenze di incentivazione degli investimenti in edilizia: e ciò sia perché l'obiettivo è stato perseguito anche con legge n. 392 (cfr. la già citata relazione governativa al d.l. n. 465, p. 4), sia perché non è certo ragionevole che esso si realizzi col sacrificio delle categorie meno abbienti, anziché della generalità dei cittadini.

D'altra parte, come la stessa Avvocatura dello Stato ha evidenziato, tanto la normativa sull'edilizia convenzionata che quella sull'equo canone assolvono ad una funzione calmieratrice del mercato delle locazioni: e questa è evidentemente frustrata se una consistente lievitazione dei canoni si manifesta proprio rispetto a tipologie edilizie progettate per le esigenze di fasce sociali che difficilmente possono soddisfare altrimenti il proprio diritto all'abitazione.

In questo quadro, il modello convenzionale trova congrua collocazione per la sua spiccata attitudine a consentire soluzioni il più possibile aderenti alle esigenze poste dalle singole situazioni. Ma la flessibilità dello strumento trova un limite là dove, a parità di caratteristiche, consente l'assoggettamento a canoni superiori a quelli che, a giudizio del legislatore, realizzano un equo temperamento delle esigenze di proprietari e di inquilini, giacché ciò si traduce in un non consentito trattamento peggiore che, rispetto alla generalità dei conduttori, viene riservato a quelli meno abbienti.

L'art. 26, primo comma, lettera *c*) della legge n. 392 del 1978 va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto, nel prevedere l'inapplicabilità alle locazioni relative ad alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata delle disposizioni del capo I del titolo I della legge medesima, non stabilisce che per esse il canone non può comunque essere superiore a quello che risulterebbe dall'applicazione di queste ultime.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, lettera *c*) della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), nella parte in cui non dispone che il canone di locazione degli immobili soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata non deve comunque superare il canone che risulterebbe dall'applicazione delle disposizioni del titolo I, capo I, della medesima legge;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1988.

7.2.3. *Proroghe ex lege dei contratti*

SENTENZA N. 132/1972 (PRES. FRAGALI; REL. VERZI)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Regime vincolistico – Proroghe ex lege a favore di conduttori che godano di un limitato reddito annuale – Valore dimostrativo del reddito imponibile risultante dai ruoli dell'anno 1969 – Diritto del locatore di provare un reddito superiore del conduttore – Riconoscimento – Rilevanza delle variazioni di redditi eventualmente sopravvenute

Legge 26 novembre 1969, n. 833 (Norme relative alle locazioni degli immobili urbani), artt. 1, secondo comma, 3, terzo comma, e 6, secondo comma, così come modificati dall'art. 56 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745 (Provvedimenti straordinari per la ripresa economica), convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 24, secondo comma

SENTENZA N. 225/1976 (PRES. ROSSI; REL. DE STEFANO)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Regime vincolistico – Proroghe ex lege a favore di conduttori e subconduttori che godano di un limitato reddito annuale – Valore dimostrativo del reddito imponibile risultante dai ruoli degli anni 1969, 1972 e 1973 – Diritto del locatore di provare un reddito superiore del conduttore o del subconduttore – Riconoscimento – Rilevanza delle variazioni di redditi eventualmente sopravvenute

Legge 26 novembre 1969, n. 833 (Norme relative alle locazioni degli immobili urbani), art. 1, primo comma, così come modificato dall'art. 56 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745 (Provvedimenti straordinari per la ripresa economica), convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034; decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426 (Provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 495, art. 1; legge 22 dicembre 1973, n. 841 (Proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani e degli immobili destinati ad uso di albergo, pensione e locanda), art. 1, quarto comma; decreto-legge 19 giugno 1974, n. 236 (Provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani), convertito, con modificazioni, nella legge 12 agosto 1974, n. 351, art. 1, primo comma; decreto-legge 25 giugno 1975, n. 255 (Provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 1975, n. 363, art. 1, primo e secondo comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 24

SENTENZA N. 56/1980 (PRES. AMADEI; REL. DE STEFANO)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso non abitativo – Regime vincolistico – Blocco dei canoni di locazione – Valore dimostrativo del reddito imponibile risultante dai ruoli dell'anno 1969 – Diritto del locatore di provare un reddito superiore del conduttore o del subconduttore

Legge 26 novembre 1969, n. 833 (Norme relative alle locazioni degli immobili urbani), art. 7, quarto comma

Costituzione, artt. 3 e 24

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso abitativo – Regime vincolistico – Proroghe ex lege subordinate a un indice di affollamento dell'immobile risultante dai registri anagrafici alla data del 1° gennaio 1967 – Diritto del locatore di provare la diversa composizione, anche eventualmente sopravvenuta, della famiglia anagrafica del conduttore o subconduttore

Decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460 (Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani), convertito, con modificazioni, nella legge 28 luglio 1967, n. 628, art. 3, primo comma

Costituzione, artt. 3, primo comma (eguaglianza), e 24, secondo comma

SENTENZA N. 110/1980 (PRES. AMADEI; REL. DE STEFANO)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso abitativo – Regime vincolistico – Proroga *ex lege* di contratti che non siano già stati prorogati

Legge 22 dicembre 1973, n. 841 (Proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani e degli immobili destinati ad uso di albergo, pensione e locanda), art. 1, primo comma

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – In merito al denunziato contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. dell'art. 1, secondo comma, dell'art. 3, terzo comma, e dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 833 del 1969, così come modificati dal ripetuto art. 56, varie ordinanze del pretore di Roma e del pretore di Milano denunziano, in primo luogo, che le norme impugnate attribuiscono al conduttore la possibilità di dimostrare la propria condizione economica mediante la produzione di una certificazione amministrativa insindacabile, mentre negano al locatore la facoltà della prova contraria nelle forme previste dal vigente ordinamento processuale, praticando così in materia di tutela giurisdizionale un trattamento differenziato e non giustificato; ed, in secondo luogo, che l'elemento fondamentale per la decisione di una controversia sul diritto di proroga viene acquisito al di fuori del processo, tramite la certificazione di un organo amministrativo, mentre qualsiasi diritto al contraddittorio viene escluso o gravemente compromesso ed i mezzi di prova si riducono a presunzioni nemmeno rispettose del rigore logico di cui sono circondate nel sistema comune.

La questione è fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'iscrizione nei ruoli della imposta complementare dell'anno 1969 per un reddito non superiore ai due milioni e mezzo di lire non costituisca un mezzo di prova delle condizioni economiche del conduttore, bensì un fatto previsto dalla legge, al quale viene condizionata la proroga. In giudizio dovrebbe essere provata soltanto la iscrizione nei ruoli della imposta complementare per la somma sopraindicata, senza alcun limite alle parti nel fornire tale prova, ed al giudice nella valutazione di essa.

Siffatta tesi non può essere accolta. Ed invero, sta di fatto che il legislatore – volendo limitare il beneficio della proroga ad una categoria di conduttori che godano di un limitato reddito annuale, e volendo evitare le difficoltà di accertamento delle condizioni economiche e rendere facile e spedita la risoluzione di controversie in materia delicata quale quella delle locazioni – ha fatto riferimento ad un dato ritenuto obbiettivo, quale sarebbe quello del reddito imponibile risultante dai ruoli dell'anno 1969. Al riguardo la Corte ritiene che di prova legale non possa trattarsi. Ed invero, l'accertamento fiscale trasferito in un procedimento avente carattere e finalità assai differenti, può avere soltanto valore dimostrativo, e, come tale, va soggetto all'apprezzamento del giudice. E, se così è, la tutela giurisdizionale sul diritto controverso deve essere pienamente garantita dal regolare contraddittorio e dalla ammissione della prova contraria, che rappresentano mezzi essenziali per la ricerca della verità e per l'attuazione della giustizia.

La necessità della prova contraria a tutela del diritto di difesa è maggiormente avvalorata dalla considerazione che: a) l'iscrizione a ruolo della imposta

complementare è fatta in base alla denuncia del contribuente sui redditi dell'anno precedente e cioè è fatta da chi potrebbe essere indotto a dichiarare un reddito inferiore al vero; b) l'iscrizione è provvisoria e non è normalmente sottoposta ad immediato controllo; c) le controversie di natura tributaria di solito vengono definite con notevole ritardo; d) sono in fatto possibili evasioni fiscali.

La dichiarazione di illegittimità in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., va estesa anche alla parte delle norme che nega rilevanza alle variazioni di redditi sopravvenute alla iscrizione nei ruoli per l'anno 1969, anche allo scopo di evitare irrazionali differenze qualora le condizioni economiche del conduttore siano mutate al momento in cui si decide del diritto alla proroga.
[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, dell'art. 3, terzo comma, e dell'art. 6, secondo comma, della legge 26 novembre 1969, n. 833 (norme relative alle locazioni degli immobili urbani), così come modificati dall'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034:

a) nella parte in cui non riconoscono al locatore il diritto di provare che il conduttore gode di un reddito superiore a quello risultante dall'iscrizione nei ruoli dell'imposta complementare per l'anno 1969;

b) nonché nella parte in cui negano rilevanza alle variazioni del detto reddito eventualmente sopravvenute;

[omissis]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 1972.

* * *

Sentenza n. 225/1976 (Pres. Rossi; Rel. De Stefano)

Considerato in diritto

1. – Con le ordinanze in epigrafe sono state sottoposte alla Corte le seguenti questioni:

A) se sia costituzionalmente illegittimo – per contrasto con l'art. 3 della Costituzione – l'art. 1, comma primo, della legge 26 novembre 1969, n. 833 (nel testo modificato dall'articolo 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034), nella parte in cui, disponendo l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 1973 dei contratti di locazione e di sublocazione di immobili ad uso di abitazione, già prorogati con legge 12 febbraio 1969, n. 41,

stipulati da conduttori o subconduttori iscritti, ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1969, per un reddito non superiore ai 2 milioni e 500 mila lire, non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute al 1969 fino al momento in cui viene intimata la licenza (ordinanza del 30 ottobre 1974 del tribunale di Ancona);

B) se sia costituzionalmente illegittimo – per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione – l'art. 1 del d.l. 24 luglio 1973, n. 426 (convertito in legge 4 agosto 1973, n. 495), nella parte concernente le locazioni di immobili ad uso di abitazione, in quanto:

a) non riconosce al locatore il diritto di provare, con ogni mezzo consentito dall'ordinamento, che il conduttore goda di reddito superiore a quello risultante dall'iscrizione nei ruoli ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1973 (ordinanze del 7 gennaio 1974 del pretore di Taranto, del 12 marzo 1974 del pretore di Foggia, del 12 febbraio e del 9 luglio 1975 del pretore di Roma);

b) non attribuisce rilevanza alle variazioni di detto reddito, eventualmente sopravvenute fino al momento in cui si decide del diritto alla proroga (ordinanze del 12 marzo 1974 del pretore di Foggia, del 19 ottobre 1974 del pretore di Firenze, del 9 luglio 1975 del pretore di Roma);

c) esclude, per i redditi derivanti da lavoro dipendente e per le pensioni, ogni prova contraria alle attestazioni del datore di lavoro o dell'ente erogatore (ordinanze del 7 gennaio 1974 del pretore di Taranto e del 19 ottobre 1974 del pretore di Firenze);

[*omissis*]

C) se sia costituzionalmente illegittimo – per contrasto con l'art. 24 della Costituzione – l'art. 1, comma quarto, della legge 22 dicembre 1973, n. 841, nella parte in cui, facendo richiamo al reddito indicato nel primo comma dell'art. 1 del d.l. n. 426 del 1973, non riconosce al locatore il diritto di provare che il nuovo conduttore gode di un reddito superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1973 (ordinanza del 12 febbraio 1975 del pretore di Roma);

D) se sia costituzionalmente illegittimo – per contrasto con gli artt. 3, 24, 41 e 42 della Costituzione – l'art. 1 del d.l. 19 giugno 1974, n. 236, nel testo modificato con l'articolo unico della legge di conversione 12 agosto 1974, n. 351, nella parte in cui dispone la proroga fino alla data del 30 giugno 1975 limitatamente ai contratti di locazione di immobili urbani ad uso abitazione, in quanto:

a) non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore goda di reddito superiore a quello emergente dall'iscrizione a ruolo per il 1972 (ordinanza del 13 dicembre 1974 del pretore di Modena);

b) non attribuisce rilevanza alle variazioni di reddito del conduttore eventualmente sopravvenute dopo l'anno 1972 (ordinanze del 9 dicembre 1974 del pretore di Piombino, del 13 dicembre 1974 del pretore di Modena, del 24

marzo 1975 del pretore di Riva del Garda, del 24 aprile 1975 del pretore di Ancona, del 18 giugno 1975 del pretore di Firenze);

[*omissis*]

3. – La questione sollevata dal tribunale di Ancona, puntualizzata alla lettera A) del precedente n. 1, è fondata.

Per effetto della sentenza di questa Corte n. 132 del 1972, le variazioni sopravvenute al reddito imponibile del conduttore o subconduttore, ancorato dal comma secondo dell'art. 1 della legge n. 833 del 1969 (nel testo modificato dall'art. 56 del d.l. n. 745 del 1970) alla iscrizione nei ruoli dell'imposta complementare per lo stesso 1969, hanno acquistato rilevanza ai fini del riconoscimento o meno del diritto alla proroga dei contratti di locazione e di sublocazione di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione, in corso alla data di entrata in vigore della legge. Si è così data giusta prevalenza, "allo scopo di evitare irrazionali differenze", alla situazione esistente "al momento in cui si decide del diritto alla proroga", rispetto a quella iniziale presa in considerazione dal legislatore. Ma la illegittimità costituzionale già dichiarata dalla Corte nei riguardi del secondo comma del citato art. 1, non può, per la identità delle situazioni e delle ragioni, e sempre in riferimento all'art. 3 della Costituzione, non propagarsi, e venir quindi egualmente dichiarata, rispetto al primo comma dello stesso articolo, che dispone l'ulteriore proroga degli analoghi contratti già prorogati con la legge 12 febbraio 1969, n. 4, nella parte in cui anche questa norma non accorda rilevanza alle sopravvenute variazioni del reddito imponibile del conduttore o subconduttore, che possano essere provate dalle parti con i mezzi apprestati dal vigente ordinamento processuale.

4. – Passando alle questioni indicate alla lettera B) del n. 1, va egualmente dichiarata, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, la illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 24 luglio 1973, n. 426 (convertito in legge 4 agosto 1973, n. 495), nella parte in cui, disattendendo le ragioni poste a base della ricordata sentenza di questa Corte n. 132 del 1972, già intervenuta all'epoca della sua emanazione, omette anch'esso di considerare rilevanti ai fini della proroga le sopravvenute variazioni del reddito imponibile del conduttore o subconduttore.

Né può dirsi che il legislatore, con il suddetto art. 1, siasi almeno uniformato – come sostiene l'Avvocatura dello Stato – ai principi affermati dalla stessa sentenza per quanto concerne il riconoscimento al locatore del diritto di provare che il conduttore o subconduttore goda di un reddito imponibile superiore a quello risultante dall'iscrizione nei ruoli dell'imposta complementare per l'anno preso a riferimento (1969 dagli artt. 1, secondo comma, 3, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge 26 novembre 1969, n. 833, come modificata dall'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, norme tutte la cui illegittimità costituzionale è stata appunto dichiarata, nella parte in cui non riconoscono al locatore il diritto sopra cennato, dalla richiamata sentenza; 1973 dall'art. 1, primo comma, del d.l. n.

426 del 1973, la cui denuncia sotto questo profilo forma oggetto delle ordinanze dei pretori di Foggia, Roma e Taranto).

Non si nega, invero, che la norma in esame, dopo aver escluso dalla proroga i contratti stipulati con conduttori o subconduttori iscritti a ruolo per il 1973 per un reddito complessivo netto superiore a 4.000.000 di lire, ha aggiunto, rispetto al corrispondente testo delle precedenti norme, che la proroga stessa non opera nemmeno per i conduttori e subconduttori “che comunque abbiano percepito nel 1972 un reddito di pari misura determinabile ai sensi degli artt. 133, 135, 136 e 138 del testo unico 29 gennaio 1958, n. 645”. Ma siffatta subordinata si ritiene, anche sulla scorta dei lavori parlamentari, che operi soltanto in mancanza della iscrizione a ruolo e non possa, invece, trovare applicazione contro le risultanze della iscrizione stessa; mentre, a mente di quanto già affermato da questa Corte, il diritto del locatore, di cui è discorso, va riconosciuto in ogni caso. E in tali sensi va dunque dichiarata, sempre per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, la illegittimità costituzionale della denunciata norma, nonché dell’art. 1, comma quarto, della legge 22 dicembre 1973, n. 841, che ad essa si richiama, e che è stato conseguentemente denunciato con l’ordinanza del 12 febbraio 1975 del pretore di Roma (ved. lettera C) del n. 1).

5. – Fondato è altresì l’ulteriore profilo di incostituzionalità, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, del citato art. 1 del d.l. n. 426 del 1973 prospettato dai pretori di Firenze e di Taranto nei riguardi del comma secondo, il quale, ai fini della determinazione del reddito imponibile del conduttore o subconduttore, dispone che i redditi derivanti da lavoro dipendente e le pensioni sono provati “esclusivamente” sulla base di attestazioni del datore di lavoro o dell’ente erogatore della pensione.

Come questa Corte ha già affermato nella ricordata sentenza n. 132 del 1972, la tutela giurisdizionale sul diritto controverso deve essere pienamente garantita dal regolare contraddittorio e dalla ammissione della prova contraria, che rappresentano mezzi essenziali per la ricerca della verità e per l’attuazione della giustizia. In armonia con questo fondamentale principio, ed in logica concatenazione con il diritto innanzi riconosciuto al locatore, non si può a quest’ultimo negare, come fa invece la norma impugnata, la facoltà di fornire la prova che il conduttore o subconduttore goda di un reddito derivante da lavoro dipendente o fruisca di una pensione in misura superiore a quella risultante dalla certificazione del datore di lavoro o dell’ente erogatore. In tali sensi va dichiarata, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, la illegittimità costituzionale della denunciata norma.

[*omissis*]

7. – Quanto innanzi osservato, al n. 4, a proposito del primo comma dell’art. 1 del d.l. n. 426 del 1973, può venir egualmente riferito, stante la coincidenza di motivi e situazioni, al primo comma dell’art. 1 del successivo d.l. n. 236 del 1974, nel testo sostituito dalla legge di conversione n. 351 del 1974.

In ordine, pertanto, alle questioni precisate alla lettera D) del n. 1, va dichiarata, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, la illegittimità costituzionale della suddetta norma, tanto nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore goda di reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per il 1972, quanto nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito complessivo netto del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute. *[omissis]*

8. – In conseguenza della dichiarazione di parziale incostituzionalità del primo comma dell'art. 1 del d.l. 24 luglio 1973, n. 426, e del primo comma dell'art. 1 del d.l. 19 giugno 1974, n. 236, nel testo sostituito dalla legge di conversione 12 agosto 1974, n. 351, va dichiarata d'ufficio, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità del primo e secondo comma dell'art. 1 del successivo d.l. 25 giugno 1975, n. 255, nel testo sostituito dalla legge di conversione 31 luglio 1975, n. 363, che adoperano espressioni corrispondenti a quelle innanzi esaminate, tanto nella parte in cui non si riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore goda di reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per il 1973, quanto nella parte in cui non si attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito complessivo netto del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge 26 novembre 1969, n. 833 (norme relative alle locazioni degli immobili urbani), così come modificato dall'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito imponibile del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 24 luglio 1973, n. 426 (provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), convertito in legge 4 agosto 1973, n. 495:

a) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito complessivo netto superiore a quello risultante dalla iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1973;

b) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito derivante da lavoro dipendente o fruisce di una pensione in misura superiore a quella risultante dalla certificazione del datore di lavoro e dell'ente erogatore;

c) nonché nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito complessivo netto del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma, dalla legge 22 dicembre 1973, n. 841 (proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani), nella parte in cui, facendo richiamo al reddito indicato nel primo comma dell'art. 1 del d.l. 24 luglio 1973, n. 426, non riconosce al locatore il diritto di provare che il nuovo conduttore gode di un reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1973;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, del d.l. 19 giugno 1974, n. 236 (provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), nel testo sostituito con l'articolo unico della legge di conversione 12 agosto 1974, n. 351:

a) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1972,

b) nonché nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito complessivo del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenuto;

5) *dichiara*, altresì, d'ufficio, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e secondo comma, del d.l. 25 giugno 1975, n. 255 (provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), nel testo sostituito dall'articolo unico della legge di conversione 31 luglio 1975, n. 363:

a) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore e subconduttore gode di un reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1973;

b) nonché nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito complessivo netto del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 novembre 1976.

* * *

Sentenza n. 56/1980 (Pres. Amadei; Rel. De Stefano) ¹*Considerato in diritto*

1. – Le ordinanze in epigrafe sottopongono alla Corte le seguenti questioni:

A) se sia costituzionalmente illegittimo – per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione – l’art. 7 della legge 26 novembre 1969, n. 833, nella parte in cui, in tema di blocco dei canoni di locazione di immobili urbani adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, attribuendo al conduttore la possibilità di dimostrare le proprie condizioni economiche mediante la produzione di un certificato attestante la sua iscrizione a ruolo, ai fini dell’imposta complementare per l’anno 1969, per un reddito non superiore a sei milioni di lire, negherebbe al locatore la facoltà di fornire la prova della inattendibilità dell’accertamento fiscale (ordinanza del 6 giugno 1974 del tribunale di Roma);

B) se sia costituzionalmente illegittimo – per contrasto con gli artt. 3, comma primo, e 24, comma secondo, della Costituzione – l’art. 3, comma primo, del d.l. 27 giugno 1967, n. 460, convertito con modificazioni in legge 28 luglio 1967, n. 628, nella parte in cui subordina la proroga dei contratti di locazione di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione a un indice di affollamento determinato dividendo il numero dei componenti la famiglia, risultante dai registri anagrafici alla data del 1° gennaio 1967, per il numero dei vani abitabili, in quanto:

a) non riconoscerebbe al locatore il diritto di provare che i componenti la famiglia del conduttore, che realmente occupano l’immobile, sono in numero diverso e minore rispetto a quelli risultanti dai registri anagrafici;

(¹) Pur riallacciandosi ai principi espressi dalla sentenza n. 56 del 1980, la Corte, in una successiva pronuncia (sent. n. 309 del 1987, Pres. Saja; Red. Corasaniti), ha preferito adottare una soluzione diversa alla questione sollevata dal giudice rimettente in relazione ad una disposizione successiva (art. 1, comma 2, del d.l. n. 778 del 1977, come convertito) che, nel prevedere la proroga legale dei contratti di locazione per uso di abitazione stipulati con conduttori titolari di un reddito complessivo netto non superiore ad una certa soglia, calcolata in riferimento alla somma dei redditi dei soggetti di imposta aventi “residenza anagrafica” nell’appartamento, non riconosceva espressamente al locatore il diritto di fornire la prova di una situazione di fatto difforme dalle risultanze anagrafiche. La Corte, anziché adottare una pronuncia caducatoria, ha preferito valorizzare in via esegetica i principi già espressi nella sentenza n. 56 del 1980, privilegiando una pronuncia interpretativa di rigetto e ritenendo che nella norma censurata - della quale ha in tal modo fornito una interpretazione conforme a Costituzione - il riferimento alle risultanze anagrafiche fosse da considerare vincibile mediante prova contraria.

Con la sentenza n. 310 del 1987 (Pres. Saja; Red. Corasaniti), la Corte ha affermato che rientra nel potere discrezionale del legislatore la previsione di un meccanismo di indicizzazione del livello del reddito utile ai fini del godimento della proroga legale, osservando che il mancato esercizio del detto potere è soggetto solo al limite della manifesta irragionevolezza (da valutare anche con riferimento alla durata delle proroghe di volta in volta concesse).

b) negherebbe rilevanza alle variazioni eventualmente intervenute nella composizione della famiglia del conduttore dopo il 1° gennaio 1967 (ordinanza del 21 maggio 1975 del tribunale di Brescia).

2. – Stante la connessione delle sollevate questioni, i giudizi vengono riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. – Le due ordinanze sono state emesse anteriormente all'entrata in vigore (30 luglio 1978) della legge 27 luglio 1978, n. 392, che ha dettato nuova disciplina delle locazioni di immobili urbani. Peraltro, la Corte rileva che, in virtù dell'art. 82 della sopravvenuta legge, ai giudizi in corso alla data anzidetta continuano ad applicarsi ad ogni effetto le norme precedenti, come quelle denunciate, sulle quali, quindi, ritiene di portare il suo esame, senza richiedere ai giudici *a quibus* conferma della rilevanza delle sollevate questioni.

4. – La questione puntualizzata alla lettera A) del precedente n. 1, deferita dal tribunale di Roma, è fondata.

Con la sentenza di questa Corte n. 132 del 1972 è stata già dichiarata la illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, di altre norme della medesima legge n. 833 del 1969, come modificate dall'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, anch'esse nella parte in cui non riconoscono al locatore il diritto di provare che il conduttore gode di un reddito superiore a quello risultante dall'iscrizione nei ruoli dell'imposta complementare per l'anno 1969. E precisamente: l'art. 1, comma secondo (ai fini della inapplicabilità della proroga dei contratti di locazione di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione); l'art. 3, comma terzo (ai fini della inapplicabilità della riduzione dei canoni di locazione degli stessi immobili non soggetti a regime di blocco); l'art. 6, comma secondo (ai fini della inapplicabilità della proroga dei contratti di locazione di immobili urbani adibiti ad uso diverso da quello di abitazione). In particolare, in quest'ultima norma si riscontra la identica espressione ("quando il conduttore o il subconduttore siano iscritti, ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1969, per un reddito superiore ai sei milioni di lire"), adoperata nel quarto comma dell'art. 7 ora denunciato, ai fini della inapplicabilità del blocco o della riduzione dei canoni di locazione dei medesimi immobili.

Alla dichiarazione di illegittimità delle menzionate norme questa Corte allora pervenne, osservando che l'accertamento fiscale trasferito in un procedimento avente carattere e finalità assai differenti, può avere soltanto valore dimostrativo e, come tale, va soggetto all'apprezzamento del giudice: innanzi al quale la tutela del diritto controverso deve essere pienamente garantita dal regolare contraddittorio e dalla ammissione della prova contraria, che rappresentano mezzi essenziali per la ricerca della verità e per l'attuazione della giustizia. Tali ragioni (di poi adottate nella successiva sentenza di questa Corte n. 225 del 1976, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di analoghe norme succedutesi nel tempo) sono egualmente valide per dichiarare adesso la illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione,

del citato art. 7 della legge 26 novembre 1969, n. 833, nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito superiore a quello risultante dall'iscrizione nei ruoli dell'imposta complementare per l'anno 1969.

5. – Del pari fondata è la questione di cui alla lettera B) del precedente n. 1, sollevata dal tribunale di Brescia.

Con l'art. 1 del d.l. 27 giugno 1967, n. 460, convertito con modificazioni in legge 28 luglio 1967, n. 628, l'alternativa, per gli alloggi composti da tre o più vani abitabili, tra cessazione della proroga legale alla data del 31 dicembre 1967 o protrazione del vincolo fino al 30 giugno 1969, veniva messa in correlazione, tra l'altro, con un indice di affollamento inferiore ad uno, nel primo caso, o pari o superiore ad uno, nel secondo. La stessa alternativa era posta, dal successivo art. 2, per il blocco dei canoni di locazione. L'indice di affollamento, a termini del primo comma dell'art. 3 dello stesso provvedimento, veniva determinato dividendo il numero dei componenti la famiglia, risultante dai registri anagrafici alla data del 1° gennaio 1967, per il numero dei vani abitabili. E per famiglia si prescriveva (art. 3, comma secondo) dovesse intendersi la "famiglia anagrafica", come definita dall'art. 2 del d.P.R. 31 gennaio 1958, n. 136, e cioè "un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, affiliazione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune, che normalmente provvedono al soddisfacimento dei loro bisogni mediante la messa in comune di tutto o parte del reddito di lavoro o patrimoniale da esse percepito".

Ora, non v'ha dubbio che la consistenza del nucleo familiare possa desumersi con obiettiva certezza da una documentazione proveniente dai registri anagrafici; ma può anche darsi, ovviamente, che la effettiva situazione non coincida, per infedeli dichiarazioni o per intervenuti mutamenti, non denunciati, nella composizione della famiglia o nella convivenza, con quanto figurì negli atti anagrafici. Il che trova conferma, se pur ve ne fosse bisogno, nello stesso ordinamento delle anagrafi della popolazione, che prevede appunto accertamenti d'ufficio, qualora si dubiti della verità dei fatti denunciati o si venga a conoscenza di fatti che comportino la istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni (artt. 4 e 5 legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e artt. 11 e 13 regolamento di esecuzione approvato con il cit. d.P.R. n. 136 del 1958). La normale coincidenza tra posizione anagrafica e reale situazione familiare ben può, dunque, restare alterata per effetto di negligente od illecito comportamento (omessa o non veridica denuncia) del capo famiglia, o di inerzia od inefficienza dell'ufficiale di anagrafe. Le stesse ragioni innanzi richiamate contro la irrefragabilità delle risultanze fiscali nell'ambito dei rapporti locatizi valgono, pertanto, per riconoscere al locatore il diritto di fornire la prova contraria anche nei confronti delle risultanze anagrafiche, e per dichiarare in conseguenza la illegittimità, sempre

per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, della denunciata norma che ciò non consente.

6. – La stessa norma è poi censurata dal giudice *a quo* anche nella parte in cui cristallizza le risultanze anagrafiche “alla data del 1° gennaio 1967”. Come si è già accennato, proroga dei contratti di locazione e blocco dei relativi canoni, per gli alloggi composti di tre o più vani abitabili, venivano protratti fino al 30 giugno 1969 (anziché fino al 31 dicembre 1967) qualora l’indice di affollamento fosse pari o superiore ad uno: s’intendeva così apprestare più estesa tutela a quei nuclei familiari che disponessero di alloggi appena sufficienti per le loro esigenze abitative. Concorreva, peraltro, con siffatto requisito (di poi obliterato nelle leggi vincolistiche successive alla legge n. 833 del 1969), anche quello delle modeste condizioni economiche, prescrivendosi all’uopo che il reddito annuo del conduttore e degli altri componenti la famiglia anagrafica non superasse determinati importi (due milioni e cinquecentomila lire per la proroga, tre milioni per il blocco), quali desunti dall’iscrizione nei ruoli dell’imposta complementare per l’anno 1967 (artt. 1, comma terzo, e 2, comma secondo, d.l. n. 460 del 1967, come modificato dalla legge di conversione n. 628 del 1967). Ma con le già ricordate sentenze di questa Corte n. 132 del 1972 e n. 225 del 1976, relative a successiva normativa vincolistica, non soltanto l’accertamento dell’entità del reddito è stato svincolato dal rigido collegamento con le risultanze fiscali, ma è stata, altresì, dichiarata la illegittimità costituzionale della normativa medesima, nella parte in cui non attribuiva rilevanza alle variazioni di reddito del conduttore eventualmente sopravvenute.

Non vi è, però, ragione che lo stesso principio, valido per l’un requisito (condizioni economiche), non debba egualmente esserlo per l’altro (indice di affollamento): comune, invero, è la considerazione che nei rapporti locatizi i parametri di supporto del trattamento di maggior favore per il conduttore non possano rimanere ancorati ad una determinata data, ma debbano, per non dar luogo ad irrazionali differenze, trovar riscontro anche nella situazione esistente al momento in cui si decide del diritto alla proroga del contratto od al blocco del relativo canone. Non è, dunque, sufficiente, nella fattispecie normativa all’esame della Corte, che il richiesto indice di affollamento sia verificato al 1° gennaio 1967, occorrendo che esso anche successivamente permanga, a giustificare così il perdurare del vincolo. Va, perciò, dichiarata la illegittimità, sempre per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, del denunciato art. 3, comma primo, del d.l. n. 460 del 1967, anche nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni eventualmente sopravvenute nella composizione della famiglia anagrafica del conduttore o subconduttore dopo il 1° gennaio 1967, fino al definitivo accertamento in sede di merito delle condizioni giustificative del vincolo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, quarto comma, della legge 26 novembre 1969, n. 833 (norme relative alle locazioni degli immobili urbani), modificata dall'articolo 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito superiore a quello risultante dall'iscrizione nei ruoli dell'imposta complementare per l'anno 1969;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma primo, del d.l. 27 giugno 1967, n. 460 (disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani), convertito con modificazioni in legge 28 luglio 1967, n. 628:

a) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare la diversa composizione della famiglia anagrafica del conduttore o subconduttore rispetto a quella risultante dai registri anagrafici;

b) nonché nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni eventualmente sopravvenute nella composizione della famiglia anagrafica del conduttore o subconduttore dopo il 1° gennaio 1967, fino al definitivo accertamento in sede di merito delle condizioni giustificative del vincolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 1980.

* * *

Sentenza n. 110/1980 (Pres. Amadei; Rel. De Stefano)

Considerato in diritto

1. Con l'ordinanza del tribunale di Padova la Corte è chiamata ad accertare se sia costituzionalmente illegittimo – per contrasto con l'art. 3 della Costituzione – l'art. 1 della legge 22 dicembre 1973, n. 841, nella parte in cui avrebbe disposto la proroga fino al 30 giugno 1974 soltanto dei contratti di locazione di immobili urbani “già prorogati” fino al 31 gennaio 1974 con il d.l. 24 luglio 1973, n. 426, convertito in legge 4 agosto 1973, n. 495, e non anche dei contratti – concernenti situazioni soggettivamente ed oggettivamente identiche a quelle considerate dal d.l. n. 426 del 1973 – che venissero a scadere dopo la data del 31 gennaio 1974 ed entro il periodo di proroga previsto dalla denunciata norma.

2. L'ordinanza è stata emessa anteriormente all'entrata in vigore (30 luglio 1978) della legge 27 luglio 1978, n. 392, che ha dettato nuova disciplina delle locazioni di immobili urbani. Peraltro, la Corte rileva che, in virtù dell'art. 82 della sopravvenuta legge, ai giudizi in corso alla data anzidetta continuano ad applicarsi ad ogni effetto le norme precedenti, come quella denunciata, sulla

quale, quindi, ritiene di portare il suo esame, senza richiedere al giudice *a quo* conferma della rilevanza della sollevata questione.

3. La Corte, disattendendo la opposta interpretazione, cui si richiamano, come accennato in narrativa, sia l'Avvocatura dello Stato che la parte privata, si attiene alla lettura della impugnata norma, quale motivatamente proposta, con il sostegno dei comuni canoni ermeneutici, nella ordinanza di rimessione. Ad essa conforta tanto il significato proprio delle espressioni adoperate, quanto l'uso che il legislatore ne ha fatto nei vari provvedimenti emanati in materia. Di particolare rilievo, in proposito, la contrapposizione che è dato riscontrare tra l'analoga dizione ("i contratti... già prorogati a norma dell'art. 1 della legge 22 dicembre 1973, n. 841, sono ulteriormente prorogati fino alla data del 31 dicembre 1974") adoperata nell'art. 1, comma primo, del d.l. 19 giugno 1974, n. 236, immediatamente successivo alla norma impugnata, e quella ad essa sostituita in sede di conversione di tale decreto legge con la legge 12 agosto 1974, n. 351, ("i contratti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogati fino alla data del 30 giugno 1975"). Non si tratta, evidentemente, di espressioni equipollenti, e non può, dunque, ritenersi che la denunciata norma, con il riferirsi ai contratti "già prorogati" con il d.l. n. 426 del 1973, comprenda anche quelli "in corso", che per identità di situazioni avrebbero potuto essere prorogati per effetto dello stesso decreto, ma che in fatto non lo erano stati, essendo la loro scadenza posteriore al *dies ad quem* della disposta proroga.

4. La questione è fondata.

La norma denunciata comporta, nell'accolta interpretazione, una diversità di disciplina, nei sensi sopra indicati, a giustificare la quale non vale far appello alla discrezionalità del legislatore. Ben vero che, sempre in materia di proroga dei contratti di locazione di immobili urbani, in una questione sotto alcuni aspetti simile la Corte ha ritenuto che il legislatore avesse operato non irrazionalmente, nell'ambito della sua discrezionalità. Infatti, con la sentenza n. 4 del 1976, nella quale si richiamavano anche le precedenti n. 132 del 1972 e n. 29 del 1975, venne dichiarata non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma secondo, della legge 26 novembre 1969, n. 833, e dell'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745 (convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034), denunciati, nel loro combinato contesto, in riferimento al precetto costituzionale dell'eguaglianza, per aver prorogato i contratti di locazione "in corso" alla data (1 dicembre 1969) di entrata in vigore della legge n. 833 del 1969, escludendo dal regime di proroga i contratti stipulati successivamente a tale data e "in corso" al momento dell'entrata in vigore del sopravvenuto d.l. n. 745 del 1970. Ma in quell'occasione la Corte considerò che il legislatore si era a ciò determinato, ritenendo che la congiuntura economica a lui sottoposta consentisse, in materia di locazioni, una risposta articolata, tradottasi, per un verso, nel prolungamento di durata della proroga per i contratti che a questa già fossero soggetti per effetto della legge n. 833 del 1969, e, per altro verso, nel mante-

nimento del regime libero per le locazioni stipulate successivamente all'entrata in vigore della predetta legge.

Invece, nella questione che viene adesso all'esame della Corte (e che non concerne, oltre tutto, contratti stipulati in epoche diverse, bensì contratti stipulati tutti prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 426 del 1973, ma con scadenze diverse), non è dato desumere, né dai lavori parlamentari, né dalla stessa *mens legis*, alcun argomento a sostegno della esposta diversità di regime. Ché anzi la norma, come ben sottolinea il giudice *a quo*, esplicitamente enuncia il proposito del legislatore di pervenire entro breve termine ad una "disciplina organica delle locazioni", a ciò preordinando il perdurare, nel frattempo "e comunque non oltre il 30 giugno 1974", del regime vincolistico in atto. Se in tale prospettiva agevolmente si colloca la proroga dei contratti di locazione in favore dei conduttori con reddito annuo fino a quattro milioni di lire, allo scopo di far coincidere il venir meno del vecchio regime con il subentrare della imminente (nel disegno del legislatore) nuova disciplina, palesemente irrazionale, per converso, appare la limitazione della proroga stessa ai soli contratti già prorogati fino al 31 gennaio 1974 per effetto del precedente d.l. n. 426 del 1973, restandone esclusi quelli che, pur sussistendo i medesimi presupposti ed essendo egualmente in corso alla data di entrata in vigore del ripetuto decreto, nella proroga da quest'ultimo concessa non erano rientrati unicamente perché in scadenza dopo la indicata data del 31 gennaio 1974. Si configura così una indubbia disparità di trattamento tra i conduttori beneficiari e della precedente e dell'ulteriore proroga, e i conduttori che, pur versando nelle medesime condizioni, dal beneficio della proroga disposta dall'art. 1 della legge n. 841 del 1973 rimangono esclusi per motivi puramente temporali, dovendo perciò attendere la instauranda disciplina organica in una posizione ingiustificatamente diversa. Viene con ciò ad essere vulnerato il principio di eguaglianza, dalla cui osservanza, nell'ambito del regime vincolistico, ovviamente non dispensano i riconosciuti caratteri di straordinarietà e temporaneità della relativa normativa.

Per le suesposte ragioni va dichiarata la illegittimità, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 1, primo comma, della legge n. 841 del 1973, nella parte in cui non assoggetta alla medesima proroga ivi prevista per i contratti di locazione e di sublocazione di immobili urbani già prorogati con il d.l. n. 426 del 1973, i contratti aventi gli stessi requisiti ed egualmente in corso alla data di entrata in vigore di tale decreto, ma non prorogati per suo effetto in ragione della loro scadenza successiva al 31 gennaio 1974.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge 22 dicembre 1973, n. 841 (proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani e degli immobili destinati ad uso di albergo, pensione e

locanda), nella parte in cui non assoggetta alla medesima proroga ivi prevista per i contratti già prorogati con il decreto legge 24 luglio 1973, n. 426, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 495, i contratti aventi gli stessi requisiti ed egualmente in corso alla data di entrata in vigore di tale decreto, ma non prorogati per suo effetto in ragione della loro scadenza successiva al 31 gennaio 1974.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 1980.

7.2.4. *Purgazione della mora*

SENTENZA N. 34/1980 (PRES. AMADEI; REL. GIONFRIDA)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Clausola risolutiva espressa – Pagamento integrale dei canoni scaduti effettuato dal conduttore nel corso del giudizio – Valutabilità ad opera del giudice ai fini del diniego del rilascio dell'immobile locato

Legge 26 novembre 1969, n. 833 (Norme relative alle locazioni degli immobili urbani), art. 4, sesto comma

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

1. – Stabilisce l'art. 4, comma sesto, della legge 26 novembre 1969, n. 833 che “nel provvedimento che dispone il rilascio per morosità di un immobile destinato ad uso di abitazione può essere concesso al conduttore un termine non inferiore a venti e non superiore a sessanta giorni per il pagamento delle pigioni scadute” e che “il provvedimento perde la sua efficacia qualora il conduttore paghi le somme dovute entro il termine precedentemente fissato”. La norma – come in narrativa detto – viene denunziata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dubitandosi che “ai fini della risoluzione del rapporto *ex art.* 1456 codice civile”, essa dia luogo ad una ingiustificata ed irrazionale disparità di trattamento in danno del conduttore che abbia sanato integralmente la morosità in corso di causa. Poiché questi, non ostante appaia per tale suo comportamento meritevole di maggior favore, si troverebbe a non poter fruire del termine c.d. di grazia, di cui può invece beneficiare il conduttore tuttora moroso al momento della emissione del provvedimento di rilascio, anche se al contratto sia stata apposta clausola risolutiva espressa.

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

Con la precedente sentenza n. 150 del 1973, che il giudice *a quo* non ha mancato di ricordare, questa Corte, chiamata una prima volta a pronunciarsi

(¹) Con riferimento alla possibilità di sanare la morosità con il pagamento dei canoni o degli oneri specificati dalla legge, va segnalato che la Corte, partendo dalla diversità di situazioni tra il conduttore di immobile adibito ad uso di abitazione e il conduttore di immobile adibito ad uso diverso (venendo in considerazione nell'un caso l'interesse primario della persona alla abitazione che invece manca, per definizione, nell'altro), ha escluso qualsiasi profilo di irragionevole discriminazione (lesiva dell'art. 3 della Costituzione) nella regolamentazione dettata dall'art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), la quale, accordando al solo conduttore di immobili destinati ad uso di abitazione la possibilità di sanare la morosità con il suddetto pagamento, ha inteso, all'evidenza, apprestare all'interesse abitativo una tutela eccezionale e perciò stesso diversa e più intensa di quella, generale, riconosciuta all'interesse economico di cui è portatore il conduttore di immobili destinati ad uso non abitativo (ord. n. 410 del 2001, Pres. Vari; Red. A. Marini).

Ancora, con sent. n. 3 del 1999 (Pres. Granata; Red. Mirabelli), la Corte, con una pronuncia di non fondatezza delle questioni sollevate sul citato art. 55 in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., ha interpretato la disposizione nel senso che la sanatoria in giudizio della morosità è ammessa, non solo nel procedimento per convalida di sfratto, come aveva invece sostenuto il giudice rimettente, ma anche nel giudizio ordinario di risoluzione del contratto per inadempimento.

Infine, in una pronuncia di (manifesta) infondatezza (ord. n. 444 del 1998, Pres. Granata; Red. Neppi Modona), la Corte ha chiarito che l'equilibrio tra le parti del contratto è assicurato dalla previsione contenuta nell'art. 5 della medesima legge n. 392 del 1978, secondo cui il ritardo nel pagamento del canone costituisce motivo di risoluzione del contratto di locazione, senza che debba essere ulteriormente provata la gravità dell'inadempimento (come altrimenti richiederebbe l'art. 1455 cod. civ.).

sulla legittimità dell'art. 4, comma sesto, della legge 833 citata, ha invero escluso il già allora dedotto contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sostanzialmente in base al rilievo che il comportamento del conduttore che spontaneamente paghi nel corso del giudizio le pigioni scadute – pur non rilevando ai fini della concessione del termine di grazia (effettivamente prevista con riguardo alla sola ipotesi di morosità persistente) – resta comunque valutabile nel sistema emergente dall'art. 1453 e seguenti del codice civile, al fine della (eventuale) esclusione dell'importanza dell'inadempimento, cui è subordinata la risoluzione del contratto (art. 1455 cod. civ.).

Ma, rispetto alla situazione esaminata nella decisione citata, la fattispecie odierna riveste una connotazione del tutto peculiare, che dipende dalla presenza in contratto della clausola risolutiva espressa.

Il meccanismo di detta clausola (pacificamente applicabile alle locazioni anche in regime di proroga) comporta, infatti, che ove la parte interessata dichiara di avvalersene, il contratto per ciò solo si risolve di diritto (art. 1456 cod. civ.). Con la conseguenza che non può quindi il giudice, che la risoluzione è chiamato a dichiarare, prendere in alcuna considerazione l'eventuale scarsa importanza dell'inadempimento e, in tale contesto, il pagamento pur integrale dei canoni scaduti effettuato in corso di causa dal conduttore.

Per contro, nella stessa ipotesi di locazione con clausola risolutiva espressa, in quanto per costante giurisprudenza l'apposizione della detta clausola non è di ostacolo alla concessione del termine di grazia *ex* art. 4 legge 833/1969, accade che l'inquilino rimasto moroso può essere ammesso a purgare la mora, con conseguente perdita di efficacia della sentenza.

Deve concludersi allora che effettivamente – così come dal pretore rilevato – si verifica, nel caso particolare del contratto di locazione con apposta clausola risolutiva espressa, una immotivata ed irragionevole disparità di disciplina, per cui quelle stesse ragioni (quali le precarie condizioni economiche del conduttore insorte dopo la stipulazione del contratto), che possono in ipotesi, secondo l'apprezzamento del giudice, giovare al conduttore moroso per essere rimesso in termine a sanare la mora, non valgono invece ad evitargli la risoluzione della locazione ove egli già in corso di causa abbia spontaneamente pagato i canoni scaduti.

Nei limiti e nei termini indicati va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara illegittimo l'art. 4, comma sesto, della legge 26 novembre 1969, n. 833 (Norme relative alle locazioni degli immobili urbani) in quanto, ricorrendo l'ipotesi di clausola risolutiva espressa, non consente al giudice di tener conto, ai fini del diniego del rilascio dell'immobile locato, e con gli stessi poteri di

valutazione esercitabili per la concessione del termine di grazia, del pagamento integrale delle pigioni scadute effettuato dal conduttore nel corso del giudizio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 1980.

7.2.5. *Recesso del locatore*

SENTENZA N. 22/1980 (PRES. AMADEI; REL. BUCCIARELLI DUCCI)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Contratti non soggetti a proroga – Diritto di recesso per necessità, propria o dei congiunti, del locatore

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), artt. 58, 59, n. 1, e 65, in combinato disposto

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 250/1983 (PRES. ELIA; REL. SAJA)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Contratti non soggetti a proroga, in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 392 del 1978 – Diritto di recesso del locatore per le ragioni indicate ai numeri da 2 a 8 dell'art. 59 della medesima legge

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), artt. 58, 59, n. da 2 a 8, nonché 65.

Costituzione, art. 3 (eguaglianza).

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La Corte costituzionale è chiamata a decidere se contrasti con l'art. 3 Cost. il combinato disposto degli artt. 58, 59, n. 1, e 65 della legge sull'equo canone n. 392 del 27 luglio 1978, nella parte in cui attribuisce al locatore il diritto di recesso per necessità di destinare l'immobile ad uso proprio o dei prossimi congiunti relativamente a contratti di locazione di immobili adibiti ad uso di abitazione in corso al momento dell'entrata in vigore della legge, soltanto ove le locazioni fossero già soggette a proroga legale, con l'esclusione del diritto di recesso nei confronti dei conduttori in forza di contratti non compresi nelle proroghe, perché percettori di un reddito superiore agli otto milioni di lire annue.

Si dubita della razionalità della norma denunciata in quanto sacrificherebbe il diritto del locatore non a vantaggio del conduttore economicamente meno dotato, ma di quello con reddito più elevato, con conseguente disparità di trattamento tra locatori, che si trovano, nella ipotesi considerata, tutti in eguale stato di necessità; nonché dell'irrazionale disparità di trattamento tra conduttori, la cui discriminazione a vantaggio, nel complesso, di quelli di essi economicamente più dotati, non appare finalizzata alla tutela del contraente più debole, cui è stato da sempre improntato il regime di proroga legale e la stessa legge sull'equo canone. La questione è sollevata, sostanzialmente negli stessi termini, da tutte le ordinanze sopra indicate, a volte denunciandosi il solo art. 59, a volte l'art. 65, a volte il combinato disposto degli stessi. Talune delle ordinanze prospettano un'ulteriore disparità, sotto il profilo che per i contratti di locazione di immobili adibiti ad uso non abitativo il diritto di recesso spetta in ogni caso (artt. 73, 67, 70, 71 cit. legge).

Altre ordinanze censurando sempre la disciplina differenziata in ordine al diritto di recesso, ora descritta, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, prospettano che il trattamento di favore che ne risulta a vantaggio dei conduttori con reddito superiore agli 8 milioni, nei cui confronti il recesso è escluso, potrebbe essere eliminato abolendo in ogni caso il diritto di recesso dai contratti di locazione in corso ed aventi ad oggetto immobili adibiti ad uso di abitazione.

[*omissis*]

3. – La questione è fondata e merita accoglimento in relazione alla prima delle censure sopra descritte. Invero, per le ragioni che saranno qui di seguito esposte, appare ingiustificabile la disparità di trattamento tra diversi locatori, tutti versanti nel medesimo stato di necessità, ad alcuni soltanto dei quali la legge consente di ottenere la disponibilità dell'appartamento dato in locazione, mentre il diritto di recesso deve spettare a tutti i locatori che si trovino nelle medesime condizioni di necessità previste dall'art. 59, primo comma, n. 1 citata legge 392 del 1978, a prescindere dalla diversa disciplina legale o contrattuale nella quale esso viene ad operare.

A tale censura ha replicato l'Avvocatura Generale dello Stato deducendo l'impossibilità di esaminare la denunciata violazione del principio costituzionale di eguaglianza, per la non omogeneità delle situazioni comparate, giacché il regime transitorio introdotto dalla legge sull'equo canone diversifica sotto più aspetti la disciplina dei contratti già soggetti a proroga (cit. art. 58) rispetto a quelli non soggetti (cit. art. 65). Viene rilevato che diverso è il sistema di adeguamento del vecchio al nuovo canone, in un caso realizzato nel giro di un anno, nell'altro in un periodo di circa 6 anni; diverso è il tipo di aggiornamento alle variazioni del costo della vita, accertate dall'ISTAT; e soprattutto diversa è la protrazione della durata contrattuale, più breve nei confronti di coloro che avevano un reddito superiore agli 8 milioni annui (di regola da 3 a 4 anni), più lunga nell'altro caso (da 4 anni e 5 mesi a 5 anni e 5 mesi).

È stato altresì obiettato, dalla difesa della parte privata, che non avrebbe avuto senso introdurre il diritto di recesso nei confronti dei rapporti locatizi la cui durata era stata libera per non esser stati mai soggetti a proroga legale, proprio nel momento in cui veniva emanata una legge totalmente innovatrice in materia, la quale escludeva per il futuro il regime di proroga della durata contrattuale e, conseguentemente, anche il diritto di recesso del locatore.

È stato infine osservato che altro è il contenuto normativo dell'art. 58 citata legge, altro quello dell'art. 65 stessa legge, giacché nel primo si dispone che i contratti, da esso richiamati, "si considerano prorogati", mentre il secondo non imporrebbe una ulteriore proroga legale, ma si limiterebbe ad estendere coattivamente ai contratti in corso non soggetti a proroga la nuova durata legale minima dei contratti, fissata in quattro anni per le locazioni di immobili urbani adibiti ad abitazione.

Ritiene la Corte che le argomentazioni ora riportate non possono essere condivise.

In primo luogo va rilevato che la diversità di disciplina posta in luce dalla difesa dello Stato non scalfisce l'elemento fondamentale, comune alle due ipotesi prese in comparazione – quello della pari necessità di tutti i locatori che versino nelle ipotesi di legge – di ottenere la disponibilità dell'immobile dato in locazione a prescindere dalle condizioni economiche dei rispettivi conduttori e delle conseguenti diversità di disciplina contrattuale, irrilevanti rispetto allo stato di necessità.

Di fronte alla pari necessità del locatore, il diritto di recesso non può essere razionalmente concesso dal legislatore nei confronti del conduttore titolare di un contratto già soggetto a proroga a cagione della bassa entità dei suoi redditi, e negato proprio nei confronti dei conduttori che, a cagione del loro reddito annuo superiore agli 8 milioni di lire, non sono stati assoggettati per il passato al regime di proroga, del quale oggi sostanzialmente vengono invece a beneficiare, sia pure in via transitoria.

Invero nel complesso sistema vincolistico – improntato alla maggior tutela del contraente più debole, e considerato da questa Corte compatibile con gli

artt. 3 e 42 della Costituzione sul presupposto del suo carattere straordinario e provvisorio ed in un'armonica composizione dei contrapposti interessi – l'istituto della necessità come causa di cessazione della proroga legale ha assunto, nella comune interpretazione adeguatrice (cfr. sentenza di questa Corte n. 132/1972), carattere strumentale per la composizione dei contrapposti interessi, prevalendo di regola quelli dei conduttori, che rimangono sacrificati di fronte all'esigenza del locatore – proprietario di ottenere la disponibilità dell'immobile in caso di necessità.

Appare invece intrinsecamente contrastante con il principio di eguaglianza e di ragionevolezza che la legge sull'equo canone, nel disporre un'ulteriore proroga generalizzata di tutti i contratti di locazione di beni ad uso di abitazione, preveda il diritto di recesso nei confronti dei conduttori meno abbienti, e lo escluda verso quelli più abbienti, che appaiono, in ipotesi, meno meritevoli di tutela. Con la conseguenza definita da taluni sul piano pratico aberrante, e verificatasi spesso nella realtà, che il conduttore nei cui confronti è ammessa azione di recesso non può esercitare lo stesso diritto, fondato sulla conseguenziale necessità, per riottenere, in quanto proprietario, la disponibilità del proprio appartamento dato in locazione ad un conduttore che abbia un reddito superiore agli otto milioni annui.

Occorre altresì aggiungere che questa Corte non può condividere la tesi, sopra riferita, secondo cui l'art. 65 citato non realizza, al di là della libera volontà dei contraenti, una effettiva proroga della durata legale dei contratti. Le distinzioni giuridico – formali, che ne sono il presupposto, mentre appaiono insoddisfacenti a spiegare la natura sostanziale del fenomeno – che non può non rilevare sul piano delle garanzie costituzionali – non costituiscono nemmeno esplicazione coerente di un unico criterio discriminativo perseguito in materia di recesso dal legislatore dell'equo canone. Invero, l'istituto del recesso per necessità, limitatamente alle locazioni di immobili adibiti ad uso non abitativo, è previsto dagli artt. 67, 71 e 73 citata legge, indipendentemente dalla circostanza – solo per altri versi rilevante – della precedente soggezione o meno di detti contratti al regime di proroga.

[*omissis*]

Va ancora aggiunto che, conformemente alla indicata natura del diritto di recesso in questione, tale istituto deve trovare applicazione necessaria soltanto limitatamente ai rapporti contrattuali vigenti in virtù di una protrazione imposta autoritativamente dalla legge, e non in relazione alla durata pattuita.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 58, 59, n. 1, 65 della legge sull'equo canone 27 luglio 1978, n. 392, nella parte in cui

esclude il diritto di recesso per necessità del locatore dai contratti in corso alla data del 30 luglio 1978 e non soggetti a proroga.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1980.

* * *

Sentenza n. 250/1983 (Pres. Elia; Rel. Saja)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Rileva quindi la Corte che con le residue ordinanze i giudici *a quibus* dubitano, com'è specificato nella superiore narrativa, della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 58, 59 nn. 2, 3, 6 e 8 nonché dell'art. 65 l. 27 luglio 1978 n. 392, secondo il quale il locatore può esercitare il diritto di recesso per le varie cause previste dai nn. 2, 3, 6 e 8 del richiamato art. 59 se trattasi di contratti già prorogati nel momento di entrata in vigore della stessa legge n. 392 del 1978 (art. 58), mentre il recesso non è consentito per i contratti non soggetti a proroga a norma delle leggi anteriori, ma la cui efficacia viene pur sempre autoritativamente protratta dal citato art. 65.

Si tratta – rilevano le ordinanze di rimessione – di una mera differenza terminologica tra le suddette categorie di contratti, ma la situazione è sostanzialmente analoga nei due casi, essendovi in entrambi un intervento normativo che protrae coattivamente il rapporto locatizio, sicché non è giustificata la diversa disciplina prevista dalla legge in tema di recesso del locatore, che viene ammesso nel primo caso mentre viene escluso nel secondo.

Le stesse ordinanze ricordano che questa Corte, proprio sul presupposto della sostanziale identità delle due ricordate categorie, con sentenza 22 febbraio 1980 n. 22 ha dichiarato l'illegittimità della stessa previsione normativa relativamente al recesso per necessità del locatore (art. 59, n. 1) ed aggiungono che la medesima *ratio* ricorre rispetto alle altre cause di recesso previste nell'art. 59 nn. 2, 3, 6 e 8: perciò esse impugnano, deducendo una ingiustificata diversità di trattamento, lo stesso articolo in ordine alle cause ora indicate.

[*omissis*]

4. – Passando al merito, è opportuno premettere che la ricordata sent. n. 22 del 1980 –, che ha preso in considerazione soltanto il caso dedotto della necessità del locatore *ex* n. 1 dell'art. 59 – concerne tutti i contratti non soggetti a proroga e non soltanto quelli relativi a conduttori con reddito superiore a otto milioni di lire. Qualche sporadico dubbio, che al riguardo è stato avanzato, non sembra avere ragione d'essere in presenza di un inequivocabile dispositivo, al quale, com'è noto, bisogna fare riferimento per stabilire la portata della pronunzia di illegittimità costituzionale. Con esso, infatti, la Corte ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 58, 59 n. 1, 65

legge sull'equo canone 27 luglio 1978 n. 392, nella parte in cui esclude il diritto di recesso per necessità del locatore dai contratti in corso alla data del 30 luglio 1978 e non soggetti a proroga".

Peraltro il riportato dispositivo è del tutto coerente con la motivazione, in quanto da essa risulta chiaramente che la *ratio decidendi* concerne l'intera categoria dei contratti non soggetti a proroga e non soltanto le locazioni con conduttori aventi un reddito superiore a otto milioni.

È ben vero che nella indicata motivazione vengono più volte richiamate tali locazioni, ma ciò dipende dal fatto che le ordinanze di rimessione si riferivano soltanto ad esse, mentre la effettiva *ratio decidendi* risiede nella considerazione che, in presenza di una protrazione autoritativa del rapporto locatizio, comunque denominata e articolata, non sono consentite, stante la sostanziale identità delle situazioni, discipline differenziate rispetto al potere di recesso da parte del locatore. Il che, in particolare, viene esplicitamente espresso nella parte finale e conclusiva della stessa motivazione, ove è detto che "il recesso deve trovare applicazione necessaria nei rapporti in corso in virtù di una protrazione imposta autoritativamente dalle leggi, restandone esclusi soltanto quelli pendenti per effetto dell'autonomia negoziale delle parti".

5. – Ora, la Corte ritiene di dover confermare la sua precedente pronuncia, per cui non è possibile distinguere tra i vari casi di contratti non soggetti a proroga (di cui le ordinanze di rimessione deducono tre ipotesi e cioè, oltre quella relativa al reddito del conduttore superiore agli otto milioni, anche l'altra concernente la scadenza convenzionale successiva al 30 luglio 1978 e quella, ritenuta dal giudice *a quo*, ex art. 1 l. n. 351 del 1974), ponendosi egualmente il problema per l'intera categoria, la quale, ai fini che qui vengono in rilievo, si presenta con indubbio carattere unitario. Tale problema, pertanto, deve essere analogamente risolto nel senso che la coattiva protrazione del rapporto, imposta per disposizione di legge al di là del termine stabilito dalle parti, non consenta una diversità di disciplina: altrimenti risulterebbe violato il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. perché a situazioni ontologicamente identiche corrisponderebbe un trattamento differenziato, che chiaramente si porrebbe in contrasto con il ricordato principio.

6. – Ciò posto, osserva la Corte che, nel solco di quanto deciso con la più volte ricordata sent. n. 22 del 1980 per il recesso ex art. 59 n. 1, deve ritenersi illegittima la (tacita) esclusione delle altre cause di recesso previste dai nn. 2, 3, 6 e 8 dello stesso art. 59.

È ben vero che nelle previsioni contenute nei suddetti numeri dell'art. 59 sono presi in considerazione dal legislatore interessi di varia natura, ma la rilevata eterogeneità non ha qui alcuna incidenza perché, se le varie cause suindicate, pur – ripetesi – nella loro varietà, sono state tutte ritenute egualmente idonee dal legislatore a giustificare il recesso del locatore per una categoria di contratti, non è consentito poi negare la loro operatività per le

locazioni che hanno una caratteristica fondamentale comune, consistente nella protrazione del rapporto locativo imposta dalla legge.

Una disciplina discriminatrice, come quella denunciata, viola apertamente il principio di eguaglianza e pertanto le sollevate questioni risultano fondate.

In conseguenza della decisione adottata va anche dichiarata, *ex art. 27 l. n. 87 del 1953*, l'illegittimità costituzionale del residuo disposto dell'art. 59 ossia quello contenuto nei nn. 4, 5 e 7 di detta norma, non essendone possibile, per evidenti ragioni logico – giuridiche, l'ulteriore persistenza nell'ordinamento. Con la pronuncia di illegittimità di tutte le disposizioni previste nei nn. da 2 a 8 del cit. art. 59 la normativa viene a ricomporsi armonicamente, risultando in tal modo i contratti di cui all'art. 58 e quelli di cui all'art. 65 egualmente disciplinati ai fini del recesso del locatore.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 58, 59 nn. 2, 3, 6 e 8 nonché 65 della legge 27 luglio 1978 n. 392, nella parte in cui esclude il diritto di recesso del locatore, per i motivi indicati nel cit. art. 59 nn. 2, 3, 6 e 8, dai contratti in corso alla data del 30 luglio 1978 e non soggetti a proroga;

3) *dichiara*, in applicazione dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 58, 59 nn. 4, 5 e 7 nonché 65 della legge 27 luglio 1978 n. 392, nella parte in cui esclude il diritto di recesso del locatore, per i motivi indicati nel cit. art. 59 nn. 4, 5 e 7, dai contratti in corso alla data del 30 luglio 1978 e non soggetti a proroga.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 1983.

7.2.6. *Responsabilità del conduttore per ritardata consegna dell'immobile*

SENTENZA N. 482/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. CONTRI)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso abitativo – Risarcimento del danno per ritardata restituzione dell'immobile, ai sensi dell'art. 1591 cod. civ. – Esenzione del conduttore dal relativo obbligo nel periodo successivo alla scadenza del termine di sospensione dell'esecuzione stabilito *ope legis* o giudizialmente fissato per il rilascio dell'immobile

Legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), art. 6, comma 6

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

Considerato in diritto

1. – Il pretore di Napoli ed il tribunale di Milano dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), nella parte in cui esime il conduttore dall'obbligo di risarcire il maggior danno, ai sensi dell'art. 1591 del codice civile, allorché sia corrisposta la maggiorazione del venti per cento dell'importo del canone, prevista dalla medesima norma.

Ad avviso dei giudici rimettenti, la predeterminazione del maggior danno subito dal locatore, così come stabilita nella disposizione censurata, non solo si porrebbe in contrasto con il criterio di ragionevolezza nelle scelte legislative, non consentendo la dimostrazione dell'entità dell'effettivo pregiudizio cagionato dal comportamento illecito del conduttore ed equiparando situazioni diverse, ma darebbe luogo anche ad una violazione della garanzia costituzionale del diritto di proprietà, in quanto il proprietario non potrebbe ottenere il pieno ristoro del suo patrimonio, depauperato dal comportamento illecito del conduttore. Il pretore di Napoli assume a parametro anche l'art. 24 della Costituzione, affermando che al locatore sarebbe negata la possibilità di far valere in giudizio il diritto ad ottenere un risarcimento in misura superiore a quella prestabilita dalla norma stessa.

[omissis]

2. – La questione è fondata nei limiti di seguito indicati.

3. – La legge n. 431 del 1998, recante la nuova disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo, rappresenta sotto più profili il superamento dei precedenti regimi vincolistici necessitati dalla grave situazione del mercato immobiliare e particolarmente di quello locativo, che per oltre un quarantennio ha rappresentato una delle più rilevanti cause di tensione e di conflitto sociale.

Le disastrose condizioni economiche in cui versava il Paese all'indomani della seconda guerra mondiale provocarono una serie di provvedimenti legislativi i quali, prorogando i contratti ovvero sospendendo le esecuzioni degli sfratti, contribuirono a rendere meno aspro il confronto sociale in quella severa contingenza storica, assicurando la permanenza dei conduttori negli immobili locati, in attesa di un'opera di ricostruzione che si preannunciava lenta e difficile.

La carenza di alloggi si rivelò però come un fenomeno non transeunte né limitato agli anni del dopoguerra: essa si protrasse nel tempo, segnatamente nelle città verso le quali fu maggiore il flusso migratorio interno.

La riforma delle locazioni, emanata con la legge n. 392 del 1978, prende atto che ancora a quell'epoca non erano maturate le condizioni economico-sociali per porre termine al regime vincolistico.

Un significativo graduale ritorno all'autonomia contrattuale nella determinazione del canone si poté realizzare con l'art. 11 del d.l. n. 333 del 1992

(Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modifiche, dalla legge n. 359 del 1992, che consentì alle parti di stipulare o rinnovare contratti in deroga alle disposizioni limitative del canone contenute nella legge n. 392 del 1978. Con la nuova tipologia di contratti (cd. "patti in deroga"), destinata peraltro ad avere applicazione fino alla revisione della disciplina delle locazioni, si volle perseguire la finalità di dare impulso al mercato delle locazioni, arricchendolo di quegli immobili rimasti per lungo tempo al di fuori di esso a causa della reazione opposta dai proprietari ai vincoli relativi alla determinazione del canone; e ciò per rendere più agevole il passaggio dal vecchio regime vincolistico ai nuovi modelli locativi delineati poi dalla legge n. 431 del 1998.

La nuova disciplina delle locazioni ha avuto per scopo, come risulta dalla relazione alla Camera dei deputati, di superare "il complesso di norme transitorie, temporanee o derogatorie ad altre normative, che non hanno più riscontro nella realtà" e la "liberalizzazione controllata del settore delle locazioni a fini abitativi".

Il raggiungimento dei detti obiettivi non avrebbe potuto attuarsi senza la emanazione di norme temporanee e destinate ad agevolare la transizione al nuovo regime delle locazioni, come quella impugnata nel presente giudizio.

4. – L'art. 6 della legge n. 431 del 1998, che disciplina il rilascio degli immobili, si caratterizza per la limitazione temporale e spaziale dei suoi effetti, poiché contiene disposizioni evidentemente volte a regolare e a definire situazioni sorte nel vigore delle precedenti normative e circoscrive il proprio ambito di operatività ai comuni ad alta tensione abitativa, di cui all'art. 1 del d.l. 30 dicembre 1988, n. 551 (Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61.

Tali peculiarità assumono rilievo essenziale nella valutazione di costituzionalità della norma impugnata, la quale, al comma 6, statuisce, in relazione ai periodi di sospensione dell'esecuzione specificamente indicati e fino all'effettivo rilascio, la misura del risarcimento del danno per ritardata restituzione dell'immobile, quantificandola in una somma corrispondente al canone dovuto alla cessazione del contratto, a cui si applicano automaticamente ogni anno aggiornamenti in misura pari al settantacinque per cento della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatesi nell'anno precedente, e disponendo che l'importo così determinato è maggiorato del venti per cento. La corresponsione di tale maggiorazione esime il conduttore dall'obbligo di risarcire il maggior danno ai sensi dell'art. 1591 del codice civile.

La norma, pur risultando formulata in termini analoghi a quelli dell'art. 1-bis del d.l. n. 551 del 1988, che predeterminava in base ad identici parametri la somma mensile dovuta dal conduttore, ai sensi dell'art. 1591 cod. civ., durante il periodo di sospensione dell'esecuzione, chiarisce tuttavia che la quantificazione legale del danno opera fino all'effettivo rilascio dell'immobile, e

ciò nel palese intendimento di superare i contrasti giurisprudenziali insorti nel vigore del citato d.l. in ordine all'applicabilità della disposizione nel periodo compreso tra la cessazione della sospensione dell'esecuzione e l'effettivo rilascio.

Il legislatore del 1998, nella già rilevata finalità di agevolare la transizione al nuovo regime locativo, ha disposto la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio durante il periodo di centoottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, quantificando correlativamente l'importo delle somme dovute dal conduttore nel detto periodo e negli altri periodi di sospensione delle esecuzioni, di cui all'art. 11, comma quarto, del d.l. n. 9 del 1982 e all'art. 3 del d.l. n. 551 del 1988.

Le due misure consistenti nella sospensione dell'esecuzione e nella determinazione del *quantum* sono dunque strettamente connesse, in quanto alla sospensione *ex lege* dell'esecuzione corrisponde, quale previsione altrettanto eccezionale e temporanea, la determinazione parimenti *ex lege* dell'indennità relativa allo stesso periodo.

Non vi è alcun elemento di contrasto con il canone della ragionevolezza nella previsione normativa che disponendo, attraverso la sospensione delle esecuzioni, uno spostamento del termine di rilascio provvede anche a stabilire la misura dell'indennità da corrispondersi nello stesso periodo, poiché essa costituisce il risultato di una equilibrata valutazione di contrapposti interessi ed esigenze, i cui caratteri di eccezionalità e temporaneità pongono la norma stessa al riparo dalle censure di incostituzionalità dedotte dai giudici rimettenti.

La ragionevolezza della norma risiede quindi nel suo stesso motivo ispiratore, consistente nel definire quei rapporti locativi sorti e sviluppatisi in epoche di seria e spesso drammatica emergenza che ha dato origine a tutta la legislazione vincolistica in materia; non si tratta perciò di un regime ordinario bensì di un provvedimento a carattere temporaneo, che esplica i propri effetti nella fase del graduale passaggio alla nuova disciplina delle locazioni.

[*omissis*]

5. – La disposizione censurata contrasta tuttavia con il canone della ragionevolezza, là dove estende i suoi effetti al periodo successivo alla scadenza del termine di sospensione o di quello giudizialmente fissato per l'esecuzione, prolungando l'esenzione fino all'effettivo rilascio dell'immobile.

Occorre considerare che mentre la predeterminazione legale del danno risulta, nei limiti della temporaneità già sottolineati, una misura coerente alla sospensione *ope legis* dell'esecuzione, non altrettanto può ritenersi nelle ipotesi in cui essa sia svincolata da un termine di esecuzione legislativamente o giudizialmente fissato. Potendosi verificare la mancata coincidenza tra la scadenza del termine di rilascio ed il momento dell'effettiva riconsegna dell'immobile ed essendo altresì ipotizzabile che tra i due momenti intercorra un periodo di tempo anche considerevole, l'incongruenza del sistema che disciplina

gli obblighi risarcitori al di fuori del controllo giudiziale emerge con tutta evidenza.

Nelle anzidette ipotesi viene meno l'equilibrato componimento dei contrapposti interessi, in quanto la limitazione dell'entità del risarcimento non è più sorretta dalla ragione giustificatrice sopra illustrata e rappresentata dalla temporaneità della esenzione in relazione ai soli periodi di sospensione della esecuzione. La conseguente protrazione *sine die* dell'esenzione del conduttore dall'obbligo di risarcire il danno secondo le regole ordinarie, essendo il termine del rilascio ormai sottratto alla valutazione del giudice, costituisce un elemento gravemente perturbatore di quell'equilibrio in precedenza menzionato: in esso si sostanzia la irragionevolezza della norma.

Nel periodo successivo alla scadenza del termine di sospensione legale ovvero di quello fissato dal giudice e fino all'effettivo rilascio non vi è motivo per cui non debba operare il regime ordinario, che regola il risarcimento del maggior danno secondo la disciplina dell'art. 1591 cod. civ. e che ne rimette al giudice la determinazione sulla base degli elementi probatori che il locatore sarà in grado di offrire secondo le regole ordinarie.

È quindi costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 6, della legge n. 431 del 1998, nella parte in cui esime il conduttore dall'obbligo di risarcire il maggior danno, ai sensi dell'art. 1591 del codice civile, anche nel periodo successivo alla scadenza del termine di sospensione della esecuzione stabilito *ope legis* o di quello giudizialmente fissato per il rilascio dell'immobile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), nella parte in cui esime il conduttore dall'obbligo di risarcire il maggior danno, ai sensi dell'art. 1591 del codice civile, anche nel periodo successivo alla scadenza del termine di sospensione della esecuzione stabilito *ope legis* o di quello giudizialmente fissato per il rilascio dell'immobile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2000.

7.2.7. *Successione nel contratto*

SENTENZA N. 404/1988 (PRES. SAJA; RED. CASAVOLA)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Morte del conduttore – Successione nella titolarità del contratto di locazione – Convivente *more uxorio* – Omessa inclusione tra i successibili

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 6, primo comma.

Costituzione, artt. 2 e 3 (ragionevolezza)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Morte del conduttore – Successione nella titolarità del contratto di locazione – Convivente *more uxorio* – Possibilità di succedere al conduttore che abbia cessato la convivenza, quando vi sia prole naturale

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 6

Costituzione, artt. 2 e 3 (ragionevolezza)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso abitativo – Morte del conduttore – Successione nella titolarità del contratto di locazione – Coniuge separato di fatto dal conduttore – Possibilità di succedergli se vi sia accordo in tal senso

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 6, terzo comma

Costituzione, artt. 2 e 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 28/1990 (PRES. SAJA; RED. MENGONI)

Immobili di edilizia abitativa e agevolata – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Decesso dell'assegnatario originario – Successione dei superstiti nel rapporto di locazione – Figli di un figlio premorto del conduttore, conviventi con quest'ultimo fino al momento della sua morte – Diritto a succedere

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 maggio 1977, n. 13 (Norme per assicurare la disponibilità da parte del proprietario e la funzione sociale dell'edilizia residenziale), art. 8, secondo comma, modificato dalla legge 2 novembre 1988, n. 44 (Applicazione della proporzionale combinata nell'edilizia abitativa agevolata)

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

Considerato in diritto

1. – Le quattro questioni, di cui alle ordinanze in epigrafe, riguardano l’art. 6 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (“Disciplina delle locazioni di immobili urbani”) e vanno decise con unica sentenza.

2. – L’articolo suindicato è sospettato:

a) dal Pretore di Rodi Garganico, con ordinanza del 21 dicembre 1981 (R. O. n. 116/1982), di violare il principio d’eguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione “nella parte in cui non prevede la successione dell’altro coniuge al conduttore anche in caso di separazione di fatto, se tra i due si sia così convenuto”;

b) dal Pretore di Cecina, con ordinanza del 21 maggio 1982 (R. O. n. 588/1982), di violare il principio d’eguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione “nella parte in cui non prevede la possibilità di succedere nel contratto di locazione al coniuge del conduttore defunto, a lui unito da matrimonio religioso non trascritto”;

c) dal Pretore di Sestri Ponente, con ordinanza del 30 gennaio 1984 (R.O. n. 478/1984), di violare, oltre all’art. 3, anche gli artt. 2 e 42, secondo comma, della Costituzione “nella parte in cui esclude il convivente *more uxorio* del conduttore defunto dal diritto a succedergli nel contratto di locazione”;

d) dal Tribunale di Firenze, con ordinanza del 6 ottobre 1982 (R. O. n. 368/1983), di violare, oltre all’art. 3, anche gli artt. 2 e 30 della Costituzione “nella parte in cui non prevede la successione nel contratto per il convivente *more uxorio* se così sia convenuto nell’atto di separazione e vi sia prole naturale”.

3. – Le questioni sono fondate.

Il profilo, che tutte le accomuna, consiste nel chiedersi se la mancata previsione della successione nella titolarità del contratto di locazione, fino alla normale consumazione della durata quadriennale del rapporto, come stabilita *ex lege*, non contrasti con valori presenti in Costituzione.

Non viene qui in evidenza, come ritengono i giudici *a quibus*, un trattamento discriminatorio a sfavore della convivenza *more uxorio*, che violerebbe il

(1) Con successive pronunce (ordinanze n. 204 del 2003, Pres. Chieppa; Red. Contri, e n. 7 del 2010, Pres. Amirante; Red. Grossi), la Corte ha dichiarato manifestamente infondate questioni sollevate sulla medesima disposizione, nella parte in cui non riconosce il diritto a succedere nel contratto di locazione in favore dell’ex convivente *more uxorio* del conduttore, pur dopo la cessazione della convivenza, ma in assenza di prole. Tale esclusione non è stata giudicata contrastante con il principio di ragionevolezza e con il dovere di solidarietà sociale, né con il principio di eguaglianza (nel raffronto sia con la posizione del coniuge sia con quella del già convivente con prole comune), in quanto la Corte ha continuato ad affermare - *in subiecta materia* - che la convivenza *more uxorio*, basata sull’*affectio* quotidiana, liberamente e in ogni istante revocabile, presenta caratteristiche così profondamente diverse dal rapporto coniugale da impedire l’automatica assimilazione delle due situazioni al fine di desumerne l’esigenza costituzionale di una parificazione di trattamento.

principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. E neppure un contrasto con la spontaneità delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo, di cui all'art. 2 della Costituzione, o, nel particolare caso di specie *sub d*), un ostacolo all'esercizio e all'adempimento dei diritti e doveri dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori del matrimonio, di cui all'art. 30, primo comma, della Costituzione.

Come affermato da una recente sentenza di questa Corte (n. 217 del 1988): "il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione... In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso". Altra sentenza di questa Corte (sent. n. 49 del 1987) aveva già riconosciuto "indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione".

Tali statuizioni, pur espresse in ordine allo specifico *favor*, di cui all'art. 47, secondo comma, della Costituzione, per l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, hanno una portata più generale ricollegandosi al fondamentale diritto umano all'abitazione riscontrabile nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948) e nell'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale della Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881).

Quando il legislatore, nel contesto della legge n. 392 del 1978, detta l'art. 6, rubricandolo "Successione nel contratto", esprime il dovere collettivo di "impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione", dovere che connota da un canto la forma costituzionale di Stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione.

4. – Ciò conduce ad ulteriore sviluppo le considerazioni svolte nella sentenza di questa Corte n. 252 del 1983.

All'inizio degli anni Ottanta un indirizzo dottrinale e giurisprudenziale tendeva a costruire il diritto all'abitazione come un diritto soggettivo perfetto, destinato a rendere sempre peggiore la posizione del locatario su quella del locatore, suggerendo come modello la disciplina francese e tedesca della locazione abitativa a tempo indeterminato con recesso del locatore solo per giusta causa.

La Corte dovette allora obiettare che la "stabilità della situazione abitativa" non costituisce autonomo e indefettibile presupposto per l'esercizio dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione.

La Corte invece affermava in proposito che “indubbiamente l’abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell’individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge”.

La giurisprudenza precedente di questa Corte (sent. n. 45 del 1980; ord. n. 128 del 1980) non aveva dato il dovuto rilievo all’abitazione come bene primario, valutando su un piano prospettico di maggiore rilevanza l’estraneità del convivente more uxorio dagli elenchi tassativi degli aventi diritto alla proroga dei contratti di locazione di immobili adibiti ad uso di abitazione, in caso di morte del conduttore, sia in base all’art. 2-*bis*, comma primo, parte prima, della legge 12 agosto 1974, n. 351, sia in base all’art. 1, comma quarto, parte prima, della legge 23 maggio 1950, n. 253.

Ritiene oggi la Corte che la nuova normativa sulla disciplina delle locazioni di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione, introdotta dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, realizzando con il regime dell’equo canone un superamento di quella previgente, fondata sul meccanismo della proroga, determini una minore compressione del diritto del proprietario-locatore e consenta pertanto una più penetrante indagine sui fini che il legislatore ha inteso perseguire nel sostituire la fattispecie “successione nel contratto” a quella della operatività della proroga.

Il legislatore del 1950 ha usato la formula “la proroga opera soltanto a favore del coniuge, degli eredi, dei parenti e degli affini del defunto con lui abitualmente conviventi” (art. 1, comma 4, parte I, l. n. 253/1950); quello del 1974 la variante: “del coniuge, dei figli, dei genitori o dei parenti entro il secondo grado del defunto con lui anagraficamente conviventi” (art. 2-*bis*, comma 1, parte I, l. n. 351/1974).

La volontà di escludere qualunque soggetto diverso da quelli elencati è fatta palese dall’avverbio “soltanto”.

Diversa formulazione è quella dell’art. 6, primo comma, della vigente legge n. 392 del 1978: “in caso di morte del conduttore, gli succedono nel contratto il coniuge, gli eredi ed i parenti ed affini con lui abitualmente conviventi”.

Le species “figli, genitori, parenti entro il secondo grado, con lui anagraficamente conviventi”, della corrispondente norma del 1974, si espandono nei genera “eredi, parenti, affini con lui abitualmente conviventi”.

Il legislatore del 1978, cioè, ha voluto tutelare non la famiglia nucleare, né quella parentale, ma la convivenza di un aggregato esteso fino a comprendervi estranei – potendo tra gli eredi esservi estranei –, i parenti senza limiti di grado e finanche gli affini.

È evidente la volontà legislativa di farsi interprete di quel dovere di solidarietà sociale, che ha per contenuto l’impedire che taluno resti privo di abitazione, e che qui si specifica in un regime di successione nel contratto di locazione, destinato a non privare del tetto, immediatamente dopo la morte del conduttore, il più esteso numero di figure soggettive, anche al di fuori della cerchia della famiglia legittima, purché con quello abitualmente conviventi.

5. – Se tale è la *ratio legis*, è irragionevole che nell'elencazione dei successori nel contratto di locazione non compaia chi al titolare originario del contratto era nella stabile convivenza legato *more uxorio*.

L'art. 3 della Costituzione va qui invocato dunque non per la sua portata eguagliatrice, restando comunque diversificata la condizione del coniuge da quella del convivente *more uxorio*, ma per la contraddittorietà logica della esclusione di un convivente dalla previsione di una norma che intende tutelare l'abituale convivenza.

Se l'art. 3 della Costituzione è violato per la non ragionevolezza della norma impugnata, l'art. 2 lo è quanto al diritto fondamentale che nella privazione del tetto è direttamente leso.

6. – La questione *sub b)*, sollevata dal Pretore di Cecina – possibilità di succedere nel contratto di locazione al coniuge del conduttore defunto, a lui unito da matrimonio religioso non trascritto – e quella *sub c)* sollevata dal Pretore di Sestri Ponente – successione anche questa *mortis causa* nel contratto del convivente *more uxorio* – sono assolutamente identiche dato che la convivenza con il conduttore defunto non riceve diversa qualificazione dalla circostanza che nell'un caso essa sia stata suggellata dal matrimonio religioso non trascritto e nell'altro sia rimasta affidata all'*affectio* quotidiana.

Nella questione *sub d)*, sollevata dal Tribunale di Firenze, essendo la separazione tra i conviventi *more uxorio* soltanto una espressione metaforica che indica in realtà la estinzione del rapporto *more uxorio*, l'esistenza di prole naturale valorizza ulteriormente la *ratio decidendi* per la conservazione dell'abitazione alla residua comunità familiare.

Nella questione *sub a)*, sollevata dal Pretore di Rodi Garganico, la separazione di fatto tra coniugi non dovrebbe avere alcuna rilevanza esterna, restando quella locata la casa coniugale. Ma essendosi convenuta tra i coniugi la conservazione dell'abitazione per uno solo di essi, la fattispecie, in base al principio di razionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, non può ricevere trattamento diverso da quello disposto per le ipotesi previste dal terzo comma dell'art. 6 della legge 392 del 1978 che recita: "In caso di separazione consensuale o di nullità matrimoniale al conduttore succede l'altro coniuge se tra i due si sia così convenuto".

Rispetto al bene primario dell'abitazione che la *ratio legis* salvaguarda, il titolo della separazione, di fatto o consensuale, non può avere effetto discriminatorio senza vulnerare ancora una volta il combinato disposto degli artt. 2 e 3 della Costituzione nella configurazione su richiamata.

Che la separazione di fatto non comporti l'evidenza documentale di quanto convenuto tra i coniugi, come nella separazione consensuale, provveduta di verbale e di decreto di omologazione, non è ragione sufficiente per giustificare l'assenza dalla previsione legale. L'accordo o l'atto concludente tra i separati di fatto sarà oggetto di prova e il relativo accertamento ristabilirà la parità con

l'accordo convenuto nel verbale tra i separati con separazione consensuale omologata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392 ("Disciplina delle locazioni di immobili urbani"), nella parte in cui non prevede tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, il convivente more uxorio;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392, nella parte in cui non prevede che il coniuge separato di fatto succeda al conduttore, se tra i due si sia così convenuto;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 6, della legge 27 luglio 1978, n. 392, nella parte in cui non prevede la successione nel contratto di locazione al conduttore che abbia cessato la convivenza, a favore del già convivente quando vi sia prole naturale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

* * *

Sentenza n. 28/1990 (Pres. Saja; Red. Mengoni)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Bolzano ritiene contrastante col principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) l'art. 8, secondo comma, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 maggio 1977, n. 13, modificato dall'art. 3 della legge 9 novembre 1988, n. 44, nella parte in cui, in caso di decesso dell'assegnatario originario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, esclude dalla successione nel rapporto di locazione i figli conviventi di un figlio premorto (già convivente) del conduttore. Tale esclusione, secondo il giudice *a quo*, produce una disparità di trattamento, "non correlata a criteri razionali che la giustifichino", tra "il figlio che avrebbe avuto diritto al subentro, ma è frattanto morto", e i figli sopravvissuti.

La detta disparità deve evidentemente intendersi riferita al figlio premorto non in quanto tale (non potendo i morti essere paragonati ai vivi), ma in quanto la legge, così come interpretata dal giudice remittente, non consente che in sua vece subentrino i figli, sempreché ancora conviventi con l'avo (assegnatario) al momento della morte.

2. – Il patrocinio della Provincia di Bolzano obietta che, mentre il testo originario della norma impugnata attribuiva ai superstiti ivi elencati il "diritto all'assegnazione dell'alloggio", secondo il nuovo testo, introdotto dalla legge n.

44 del 1988, essi “succedono (nell’ordine) nel rapporto di locazione”. Sarebbe stato così chiarito che “il subentrante nella locazione diviene titolare del rapporto *iure hereditario*, di guisa che sarebbe applicabile nella specie l’istituto generale della rappresentazione ereditaria di cui agli artt. 467 ss. cod.civ.

Questa prospettazione, che porterebbe a una sentenza interpretativa di rigetto, non può essere condivisa. Le richiamate sentenze della Corte di cassazione n. 2682 del 1972 (a sezioni unite) e n. 4328 del 1978 in materia di edilizia economica e popolare, le quali hanno ritenuto trasmissibile *iure hereditario* il diritto dell’assegnatario dell’alloggio, si spiegano perché, nulla disponendo il testo unico del 1938 circa la sorte del diritto dell’assegnatario nel caso di sua morte, trova applicazione il principio generale dalla successione degli eredi *in locum et ius defuncti*. Al contrario, la legge provinciale in esame sottrae questo caso al regime successorio comune e lo assoggetta a una disciplina speciale modellata sullo stampo dell’art. 12 del d.P.R. n. 1055 del 1972 (superato dalla disciplina più ampia di cui al punto 10 della deliberazione 19 novembre 1981 adottata dal CIPE in conformità dell’art. 2, secondo comma, n. 2 della legge n. 457 del 1978). Tale disciplina speciale è stata interpretata dalle Sezioni unite della Cassazione (sentenza n. 5460 del 1980) nel senso che ai familiari da essa individuati, conviventi con l’assegnatario, è attribuito un diritto proprio all’assegnazione dell’alloggio, restando esclusa l’applicabilità dell’art. 1614 cod.civ.

È vero che la norma impugnata, nel testo novellato dalla legge prov. n. 44 del 1988, ha sostituito all’espressione “hanno diritto all’assegnazione dell’alloggio” l’espressione “succedono nel rapporto di locazione”. Ma con ciò il legislatore provinciale ha soltanto precisato che nei confronti dei soggetti legittimati a subentrare nel diritto dell’assegnatario defunto non occorre un provvedimento amministrativo di assegnazione dell’alloggio: l’assegnazione è disposta senz’altro dalla legge mediante il meccanismo privatistico della successione nel contratto di locazione, la quale si configura come una successione legale *mortis causa* anomala a titolo particolare.

Rimane esclusa, pertanto, l’applicabilità della rappresentazione, la quale è prevista dalla legge solo per la vocazione a titolo universale e per il legato testamentario. Né si può pensare a una applicazione per analogia, posto che la rappresentazione opera automaticamente sul presupposto del rapporto di parentela (in linea retta discendente) del rappresentante col rappresentato, mentre nel caso di cui si controverte la successione nel rapporto locatizio, in quanto non ha la finalità di attribuire un cespite dell’eredità, ma di garantire il diritto all’abitazione, è subordinata al fatto della convivenza.

3. – Il confronto instaurato dal giudice *a quo* tra il figlio premorto e i figli sopravvissuti dell’assegnatario, mentre non ha pregio se inteso con riguardo all’art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di eguaglianza, mancando un idoneo *tertium comparationis*, acquista senso e valore se inteso come confronto tra due ipotesi alternative riferite al medesimo figlio dell’assegnatario e valutate alla

stregua del principio di ragionevolezza. Sotto quest'altro profilo la questione è fondata.

Indubbiamente l'esigenza di contemperare l'interesse privato dell'assegnatario e dei suoi familiari conviventi all'uso del bene con la destinazione del medesimo al servizio sociale dell'abitazione (trattandosi di un alloggio di edilizia residenziale pubblica) giustifica una selezione che riduca a una cerchia ristretta di soggetti, qualificati da un intenso rapporto di comunione di vita con l'assegnatario, i beneficiari della tutela privilegiata operante mediante la successione nel contratto di locazione. Ed è del pari fuori dubbio che il legislatore provinciale, in quanto investito in questa materia di competenza primaria, non è vincolato, come le regioni a statuto ordinario, ai criteri più larghi adottati dal citato punto 10 della deliberazione del CIPE 19 dicembre 1981, la quale, in caso di decesso dell'assegnatario, ammette a subentrare nell'assegnazione non solo i figli, ma tutti i discendenti, sempre che concorra il requisito della stabile convivenza. Ma, nell'assumere una regola più rigorosa, il legislatore provinciale deve rispettare il criterio di ragionevolezza imposto dall'art. 3 Cost.

In quanto esclude dalla successione nel rapporto locatizio anche i figli di un figlio premorto dell'assegnatario, coi quali quest'ultimo aveva proseguito una convivenza già in atto col loro genitore, la norma impugnata fa dipendere la possibilità per i nipoti *ex filio* di continuare a fruire dell'alloggio assegnato all'avo dalla condizione della sopravvivenza del loro genitore. Se il figlio dell'assegnatario, con lui convivente insieme con la sua prole, sopravvive, ai nipoti *ex filio*, attraverso il subentro del loro genitore nel contratto di locazione, continua a estendersi il godimento dell'alloggio, con diritto di ulteriore successione nel rapporto ai sensi del terzo comma dell'art. 8 della legge prov. n. 13 del 1977, aggiunto dall'art. 3 della legge n. 44 del 1988. Se invece, turbato ordine *mortalitatis*, il figlio premuore all'assegnatario, alla morte di quest'ultimo i nipoti *ex filio*, sebbene l'avo abbia continuato a tenerli presso di sé, vengono privati dell'alloggio.

Nonostante che l'assegnatario abbia mostrato la volontà di estendere incondizionatamente il godimento della cosa locata ai nipoti *ex filio*, la tutela del bisogno dell'alloggio nella forma della successione nel contratto di locazione opera in loro favore solo con la mediazione del loro genitore, cioè viene subordinata alla condizione eminentemente aleatoria della sua sopravvivenza all'assegnatario. Tale disparità di trattamento delle due ipotesi, che dal punto di vista del rapporto di convivenza dell'assegnatario con i nipoti *ex filio* sono identiche, e si differenziano solo per il fatto della premorienza o della sopravvivenza del loro genitore, non è ragionevole e pertanto deve essere rimossa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge

della Provincia autonoma di Bolzano 23 maggio 1977, n. 13 (“Norme per assicurare la disponibilità da parte del proprietario e la funzione sociale dell’edilizia residenziale”), modificato dalla legge 2 novembre 1988, n. 44 (“Applicazione della proporzionale combinata nell’edilizia abitativa agevolata”), nella parte in cui, in caso di decesso dell’assegnatario originario, esclude dal diritto di succedere nel rapporto di locazione i figli di un figlio premorto del conduttore, i quali abbiano continuato a convivere con quest’ultimo fino al momento della sua morte.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1990.

7.3. Locazioni di immobili urbani per uso diverso da quello di abitazione.

7.3.1. *Diniego di rinnovazione*

SENTENZA N. 348/1998 (PRES. GRANATA; RED. MIRABELLI)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso non abitativo – Diniego di rinnovazione del contratto alla prima scadenza da parte del locatore che intenda ristrutturare l'immobile – Condizione per il rilascio – Possesso di licenza o concessione edilizia – Scadenza, nel corso del processo, del termine per l'inizio dei lavori, indicato nella licenza o concessione – Impedimento alla emanazione del provvedimento di rilascio

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 29, primo comma, lett. *d*), ultima parte, in relazione alla lett. *c*), ultima parte

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 24

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale investe la disposizione che, nell'ambito della disciplina della durata del contratto di locazione di immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione, consente il diniego della rinnovazione del contratto alla prima scadenza quando il locatore intenda ristrutturare l'immobile. La stessa disposizione, prevedendo quale condizione per l'azione di rilascio il possesso della prescritta licenza o concessione, stabilisce che gli effetti del provvedimento di rilascio si risolvono se, prima della sua esecuzione, siano scaduti i termini della licenza o della concessione e quest'ultima non sia stata nuovamente disposta.

Il tribunale di Pordenone ritiene che questa disciplina – dettata dall'art. 29, primo comma, lettera *d*), ultima parte, in relazione alla lettera *c*), ultima parte, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani) –, là dove prevede che gli effetti del provvedimento di rilascio si risolvono anche nel caso in cui la scadenza dei termini della licenza o della concessione sia dipesa dal fatto esclusivo del conduttore, possa essere in contrasto con gli art. 3 e 24 della Costituzione. Difatti, dipendendo la condizione dell'azione esclusivamente dal comportamento del conduttore che, non consegnando l'immobile alla scadenza del contratto, impedirebbe l'inizio dei lavori, la norma denunciata comprimerebbe il diritto del locatore di agire in giudizio a tutela del suo diritto. Inoltre sarebbe irragionevole equiparare l'impossibilità di dare esecuzione alle opere per l'impedimento cagionato dal conduttore alla colpevole inerzia del locatore.

2. – La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

La disciplina legislativa delle locazioni di immobili urbani, nell'imporre, per quelli adibiti ad uso diverso dall'abitazione, oltre alla durata minima del contratto anche la sua rinnovazione alla prima scadenza, consente tuttavia al locatore di rifiutare la rinnovazione quando intenda legittimamente eseguire opere (di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione, di completo restauro) che non consentono la permanenza del conduttore nell'immobile locato.

In questo caso il sacrificio del conduttore non può dipendere da una astratta intenzione del locatore di procedere all'esecuzione di lavori, ma può essere ragionevolmente determinato solo da una intenzione che effettivamente si realizza e che anzi, per potersi realizzare, richiede la libera disponibilità dell'immobile.

Tutto ciò implica che il rilascio ha per necessario presupposto la prescritta licenza o concessione e richiede, perché possa avere effetto la relativa pronuncia, che esista un efficace provvedimento amministrativo che renda legittima l'esecuzione dei lavori. Altrimenti il sacrificio del diritto del conduttore al rinnovo del contratto, che cede di fronte al diritto del locatore di eseguire i lavori, rimarrebbe privo di giustificazione.

La disposizione denunciata persegue questa finalità di simmetrica garanzia,

tanto per il locatore quanto per il conduttore, collegando la liberazione dell'immobile alle ragioni che la giustificano, mediante un meccanismo che ha riguardo tanto al momento precedente quanto a quello successivo al provvedimento di rilascio.

L'esistenza della licenza o concessione, necessaria per la legittima esecuzione dei lavori, è configurata sia come presupposto della pronuncia che come condizione per la sua esecuzione. Secondo l'interpretazione della disposizione denunciata, data dalla Corte di cassazione ed alla quale il giudice rimettente, in quanto giudice di rinvio, è tenuto ad attenersi, il provvedimento amministrativo che legittima e condiziona la liberazione dell'immobile, non solo deve preesistere alla pronuncia di rilascio, perché il giudice possa valutarne il contenuto e la portata, ma deve permanere nella sua efficacia sino alla decisione.

In tal modo l'esperimento dell'azione viene rimessa ad un elemento del tutto casuale ed incerto, che potrebbe sussistere al momento della domanda, ma venir meno dopo che l'azione è stata esercitata, dipendendo solo dalla durata del processo e dal momento nel quale la pronuncia è emanata. Ma così viene sacrificato, al di là di quanto sia indispensabile perché operi efficacemente il meccanismo di garanzia della posizione del conduttore, il diritto del locatore di agire in giudizio per ottenere il provvedimento di rilascio dell'immobile; provvedimento che, d'altra parte, rimane sempre condizionato, nella sua esecuzione, dall'esistenza di una valida licenza o concessione che legittimi l'esecuzione dei lavori. Ciò che costituisce, appunto, la ragionevole ed efficace tutela del conduttore, pur consentendo al locatore di rinnovare la licenza o concessione che legittima l'esecuzione delle opere ed il rilascio dell'immobile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, lettera *d*), ultima parte, in relazione alla lettera *c*), ultima parte, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), nella parte in cui prevede che la scadenza, nel corso del processo, del termine per l'inizio dei lavori, indicato nella licenza o concessione, impedisce l'emanazione del provvedimento di rilascio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 settembre 1998.

7.3.2. *Indennità per la perdita di avviamento*

SENTENZA N. 300/1983 (PRES. ELIA; REL. CONSO)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso non abitativo – Recesso del locatore per la sopravvenuta necessità di adibire l'immobile ad abitazione propria o del coniuge o di un parente entro il secondo grado in linea retta – Indennità di avviamento dovuta al conduttore – Determinazione riferita all'ultimo canone corrisposto, anziché al canone corrente di mercato

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), artt. 69, settimo comma, e 73, quale modificato dall'art. 1-*bis* del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 21 (Dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili adibiti ad uso di abitazione), convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 1979, n. 93

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 42

SENTENZA N. 562/1987 (PRES. SAJA; REL. CASAVOLA)

Locazione – Locazione di immobili destinati ad uso non abitativo – Recesso del locatore – Diritto del conduttore – Mancata previsione del diritto all'indennità per la perdita dell'avviamento commerciale

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 73, nel testo previgente alla modifica introdotta con decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 21 (Dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili adibiti ad uso di abitazione), convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 1979, n. 93

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 882/1988 (PRES. SAJA; RED. CASAVOLA)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso non abitativo – Rapporti sorti sotto il previgente regime vincolistico – Immobili utilizzati per attività professionali e non comportanti contatti con il pubblico – Rilascio dell'immobile per finita locazione – Diritto al compenso di «buonuscita» spettante al conduttore

Decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832 (Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione), convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15, art. 1, ultimo comma

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 542/1989 (PRES. SAJA; RED. CASAVOLA)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso non abitativo – Provvedimento della pubblica amministrazione che esclude indefinitamente l'utilizzazione economica dell'immobile – Obbligo del locatore di corrispondere al conduttore l'indennità di avviamento commerciale

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 34

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 242/1992 (PRES. BORZELLINO; RED. MIRABELLI)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso non abitativo – Rapporti sorti anteriormente alla entrata in vigore della legge n. 392 del 1978 – Provvedimento della pubblica amministrazione che esclude indefinitamente l'utilizzazione economica dell'immobile – Obbligo del locatore di corrispondere al conduttore l'indennità di avviamento commerciale

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 69

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Va, peraltro, sottolineato subito che nessuna ordinanza mette in discussione la legittimità della suddetta normativa nella parte in cui essa specifica i motivi di recesso fatti valere dai locatori, mentre tutte sollevano dubbi nei confronti della parte della normativa che prevede l'indennità per la perdita dell'avviamento (artt. 73, ultimo periodo, e 69, settimo comma, della legge n. 392 del 1978).

[*omissis*]

[*omissis*]

Invece, l'ordinanza del Tribunale di Reggio Calabria (r.o. 664/1981), con riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., dubita della legittimità del combinato disposto degli artt. 69, settimo comma, e 73 della legge n. 392 del 1978, nella parte in cui, con particolare riguardo al recesso motivato con l'esigenza di adibire l'immobile ad abitazione propria del locatore o del coniuge o di un parente entro il secondo grado in linea retta, impone al locatore il pagamento dell'indennità per avviamento commerciale, e, in via subordinata, nella parte in cui, sempre con riguardo a tale fattispecie, commisura l'indennità per l'avviamento sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche.

[*omissis*]

10. – Restano le ipotesi di recesso dovute alla necessità di “adibire l'immobile ad abitazione propria o del coniuge o dei parenti entro il secondo grado in linea retta”: rispetto ad esse è da ritenersi fondata la questione che il Tribunale di Reggio Calabria ha sollevato in via subordinata, con riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., affermando, da un lato, che l’“identico trattamento” previsto dall’art. 69 della legge n.392 del 1978, “sia per colui che ha necessità di adibire l'immobile di cui è proprietario per abitazione ... sia per colui che ha necessità di adibirlo ad esercizio di attività commerciale”, “non sembra conforme al principio di uguaglianza” e, dall’altro, che il sistema di determinazione dell’indennità “sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche, senza che il giudice abbia la possibilità di temperarne il criterio tenendo conto della durata del rapporto locativo e dell’entità del canone locativo” (tale possibilità, oltretutto dalla lettera della legge e dal suo raffronto con la precedente regolamentazione del compenso per la perdita dell’avviamen-

(¹) La sentenza in esame richiama una precedente pronuncia di non fondatezza (la n. 128 del 1983, Pres. Elia; Rel. Maccarone) in cui la Corte ha chiarito che, in tema di locazioni di immobili urbani adibiti ad uso diverso dall’abitazione, lo scopo delle agevolazioni stabilite dal legislatore - durata più ampia del rapporto (art. 27); regime della sublocazione, della cessione e della successione nel contratto (artt. 36 e 37), indennità per la perdita dell’avviamento, eccetera - «è la conservazione, anche nel pubblico interesse, delle imprese considerate, tutelate mediante il mantenimento della clientela, che costituisce una componente essenziale dell’avviamento commerciale», aggiungendo che tale intento del legislatore «si desume chiaramente dalla esclusione di quelle attività per le quali non può parlarsi di avviamento in senso tecnico, cioè come fenomeno che accede all’impresa esercitata, ma inerisce soprattutto all’ubicazione dell’immobile».

to *ex art. 4* della legge n. 19 del 1963, è esclusa dal diritto vivente, quale si rispecchia in tutte le ordinanze *a quibus*) “può portare ad un’irragionevole compressione del diritto di proprietà, potendo accadere che il conduttore riceva a titolo di indennità più di quanto egli abbia corrisposto per canoni dovuti al locatore”.

Anche a prescindere dal carattere meramente eventuale, e peraltro indimostrato, di un tale supero, la “compressione del diritto di proprietà del locatore” conseguente all’elevato livello cui giunge comunque l’indennità per l’avviamento in forza del combinato disposto degli artt. 69, settimo comma, e 73 della legge n. 392 del 1978, si appalesa qui, di fronte ad un recesso per esigenze abitative, priva di razionale giustificazione: e ciò sia se la si consideri in relazione all’identica misura di indennità prevista per i casi di recesso finalizzati all’esercizio di un’attività economica, sia se la si consideri in rapporto agli analoghi risultati quantitativi cui conduce l’art. 34, primo comma, in caso di cessazione, su iniziativa del locatore, di un rapporto di locazione a regime normale. Infatti, non è certamente razionale “bilanciare” gli interessi che vengono in contrasto quando all’attività economica svolta dal conduttore si contrappone un’esigenza abitativa del locatore o di un suo stretto congiunto, utilizzando lo stesso modulo adottato per “bilanciare” gli interessi che vengono in contrasto quando alla attività economica svolta dal conduttore si contrappone un’esigenza economica perseguita dal locatore o da un suo stretto congiunto. E non meno irrazionale è l’imporre al locatore, per il quale sopravvenga la necessità di abitare il proprio immobile locato per uso non abitativo sulla base di un contratto da tempo a canone vincolato, il pagamento di un’indennità altrettanto onerosa di quella dovuta dal locatore, il quale promuova la cessazione del rapporto di locazione relativo ad un immobile locato per uso non abitativo sulla base di un contratto il cui canone è stato liberamente concordato.

Poiché gli immobili urbani, quando la strutturazione dei locali sia adeguata, hanno come destinazione primaria quella di venire adibiti ad uso di abitazione e poiché, d’altra parte, l’adibire tali immobili ad abitazione del proprietario o del coniuge o di parenti entro il secondo grado in linea retta rappresenta il modo di godimento della proprietà privata immobiliare da privilegiare (e ciò anche in correlazione al principio rivolto a “promuovere e favorire la proprietà privata dell’abitazione” su cui si è appena soffermata la sentenza n. 252 del 1983), la tutela costituzionale del diritto di proprietà comporta un’ovvia conseguenza: le necessità abitative del proprietario dell’immobile non possono non essere tenute in particolare conto dal legislatore, evitando di condizionarne il soddisfacimento ad oneri eccessivi o comunque sproporzionati, allorché per esse si imponga un contemperamento con altri interessi, pur meritevoli di tutela. Così, di fronte alla perdita dell’avviamento commerciale per il conduttore dell’immobile che il locatore, recedendo da un contratto a canone vincolato, intende recuperare, per necessità sua o di uno stretto familiare, all’uso abitativo,

non si giustifica una misura dell'indennità in base al canone reale di mercato, giustificabile, invece, in altri casi.

[*omissis*]

La declaratoria di illegittimità del combinato disposto degli artt. 69, settimo comma, e 73 della legge n. 392 del 1978, va, quindi, puntualizzata con la precisazione che a rimanerne colpita è la parte in cui, relativamente alle ipotesi di recesso del locatore dai contratti disciplinati dall'art. 67, motivate con la sopravvenuta necessità di adibire l'immobile ad abitazione propria o del coniuge o dei parenti in linea retta entro il secondo grado, prevede che l'indennità per l'avviamento commerciale dovuta al conduttore sia determinata sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche, anziché con riferimento all'ultimo canone corrisposto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) – 4) [*omissis*]

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 69, settimo comma, legge 27 luglio 1978, n. 392, e dell'art. 73 stessa legge 27 luglio 1978, n. 392 (quale modificato dall'art. 1-*bis* decreto legge 30 gennaio 1979, n. 21, convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 1979, n. 93), nella parte in cui – relativamente alle ipotesi di recesso del locatore dai contratti disciplinati dall'art. 67 stessa legge 27 luglio 1978, n. 392, motivate con la sopravvenuta necessità di adibire l'immobile ad abitazione propria o del coniuge o dei parenti in linea retta entro il secondo grado – prevede che l'indennità per l'avviamento commerciale dovuta al conduttore sia determinata sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche, anziché con riferimento all'ultimo canone corrisposto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 1983.

* * *

Sentenza n. 562/1987 (Pres. Saja; Rel. Casavola)

Considerato in diritto

1. – Il giudice *a quo* prospetta un'ingiustificata disparità di trattamento – sotto il vigore della norma impugnata – tra conduttori di immobili adibiti ad uso diverso da quello abitativo a seconda che essi fossero destinatari del diniego di rinnovo ovvero della domanda di rilascio per necessità del locatore.

Soltanto nella prima ipotesi, infatti, secondo l'originario testo dell'art. 73 della legge 27 luglio 1978, n. 392, sarebbe stata dovuta l'indennità per la perdita dell'avviamento commerciale prevista dagli ultimi tre commi dell'art. 69 della

legge citata nella formulazione all'epoca vigente. Tali commi (settimo, ottavo e nono) vengono per l'appunto richiamati espressamente dall'art. 1-*bis* della successiva legge 31 marzo 1979, n. 93, modificativa dell'art. 73.

Ma il carattere novativo e non già interpretativo di quest'ultima legge, che è perciò irretroattiva, ne preclude l'applicabilità nel giudizio in corso dinanzi al giudice rimettente, avente ad oggetto un rapporto ormai conclusosi al momento dell'entrata in vigore della legge stessa, secondo le esatte premesse dell'ordinanza di rimessione le quali trovano altresì riscontro nella giurisprudenza della Corte di cassazione (sent. 6 aprile 1982, n. 2132).

2. – La questione risulta perciò rilevante ed occorre verificare la legittimità costituzionale della denunziata disposizione.

La difforme previsione normativa non appare sorretta da alcuna logica giustificazione, ponendosi l'obbligo di corrispondere l'indennità di avviamento come conseguenza sia del diniego di rinnovo, che dell'esercizio della facoltà di recesso.

In quest'ultima ipotesi anzi, la determinazione di tale indennità secondo il parametro del canone di mercato corrisponde all'esigenza di porre una remora alle domande di recesso nel regime transitorio, secondo quanto rilevato nella sentenza 5 ottobre 1983, n. 300.

In entrambi i casi permane identica la funzione riparatoria della indennità rispetto al danno subito dal conduttore e la *ratio*, ad essa sottesa, di conservazione dell'impresa anche nel pubblico interesse.

L'originaria previsione dell'art. 73 della legge 27 luglio 1978, n. 392 va pertanto dichiarata illegittima nella parte in cui non richiama tra le norme applicabili in tema di recesso del locatore l'art. 69, settimo, ottavo e nono comma, così esplicitamente prevedendo l'obbligo di corrispondere l'indennità per la perdita dell'avviamento commerciale.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 73 della legge 27 luglio 1978, n. 392 ("Disciplina delle locazioni di immobili urbani"), nel testo previgente alla modifica introdotta con la legge 31 marzo 1979, n. 93, nella parte in cui non richiama espressamente l'obbligo di corrispondere l'indennità per la perdita dell'avviamento commerciale di cui all'art. 69, settimo, ottavo e nono comma, della legge stessa nel testo originario;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1987.

* * *

Sentenza n. 882/1988 (Pres. Saja; Red. Casavola)*Considerato in diritto*

1. – Il Pretore di Milano con ordinanza del 23 ottobre 1987 (R.O. n. 825/1987), in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, ultimo comma, del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15.

La norma impugnata recita: "Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai contratti relativi ad immobili utilizzati per lo svolgimento di attività di cui all'art. 27, primo comma, che non comportano contatti diretti con il pubblico degli utenti e dei consumatori, di attività professionali e di attività di cui all'art. 42. In tali casi, il compenso spettante al conduttore ai sensi dei precedenti commi sesto, ottavo e nono, è limitato a dodici mensilità. Il compenso non è dovuto qualora il locatore intenda ottenere la disponibilità dell'immobile per i motivi di cui all'art. 29".

Il giudice *a quo* ritiene che tale norma discrimini "nell'ambito dei contratti attinenti alle attività di cui agli artt. 27 e 42 L. 392/78, sia tra quelli assoggettati al regime transitorio, sia tra questi ultimi e quelli stipulati in regime ordinario, discriminazione non giustificata considerato che la norma finisce col negare, oltre tutto, il 'compensò al conduttore che abbia locato l'immobile dopo il 30.7.78 con un canone liberamente convenuto, attribuendolo invece a chi lo abbia locato prima di tale data con un canone soggetto alle restrizioni della legge vincolistica e delle nuove norme sull'aggiornamento dello stesso (per i contratti relativi ad attività di cui all'art. 27 e 42 L. 392/78, fra l'altro, il legislatore non è intervenuto solo a quantificare in modo diverso il compenso in base a nuovi criteri legali, ma ha introdotto, per i contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della L. 392/78 e in corso de iure, un diritto del tutto nuovo per il conduttore, diritto non previsto né prevedibile – anzi escluso dalla giurisprudenza durante la vigenza della legge 27 gennaio 63 n. 19 e specificamente dall'art. 35 L. 392/78 – vuoi al momento della stipulazione vuoi al momento della proroga del contratto in base alla L. 392/78)".

2. – La questione è fondata.

Per costante orientamento di questa Corte (cfr. sentt. nn. 73/1966, 36/1980, 128/1983, 300/1983, 108/1986, 576/1987; ord. n. 583/1987) la normativa che dispone il pagamento di una somma di danaro da parte del locatore a favore del conduttore che rilascia l'immobile locato, ove abbia gestito una impresa, si giustifica sotto un duplice profilo:

a) a titolo di indennizzo per la perdita di avviamento nei confronti del conduttore;

b) per impedire che il locatore si arricchisca, senza causa propria, dell'in-

cremento di valore incorporatosi nell'immobile per l'attività ivi svolta dal conduttore.

Tale esborso tende dunque a ristabilire un equilibrio di ordine economico – sociale tra le due parti di un cessato rapporto di locazione avente le caratteristiche suddescritte.

La fattispecie contemplata nella norma impugnata – attività di cui all'art. 27, primo comma, della legge n. 392 del 1978 e cioè industriali, commerciali, artigianali e di interesse turistico, “che non comportano contatti diretti con il pubblico degli utenti e dei consumatori”, nonché attività professionali ed altre di cui all'art. 42, ricreative, assistenziali, culturali e scolastiche, di sede di partiti o di sindacati, o di enti statali e pubblici – non rientra nel quadro giustificativo della spettanza al conduttore di una indennità per perdita dell'avviamento commerciale e in reciprocità dell'obbligo di esborso a carico del locatore per incremento di valore dell'immobile.

3. – Il beneficio da essa introdotto, applicandosi soltanto ai contratti sorti sotto il previgente regime vincolistico, non ancora scaduti, e non a quelli stipulati in base alla successiva legge dell'equo canone, non si giustifica neppure come ispirata dalla finalità di una disciplina transitoria, dal momento che esso non è residuo ultrattivo di normativa anteriore, ma un *quid novi* intermedio che non sopravvive in quella recenziore. Vengono a giovarsene *sine ratione* conduttori, la cui *lex contractus* non prevedeva siffatto vantaggio, dal quale sono inopinatamente gratificati solo perché il loro rapporto non è sottoposto al regime definitivo.

Che la introduzione di un così evidente privilegio valga quale remora alle finte locazioni, coartando la volontà della parte tenuta all'esborso verso il rinnovo del contratto, è risultato di una tecnica legislativa che, mentre afferma il diritto del locatore alla conclusione del rapporto per finita locazione, ne condiziona la realizzazione ad un impoverimento pecuniario, tendente ad impedirne preventivamente l'esercizio.

Viene qui in evidenza non tanto l'effetto discriminatorio verso altre categorie di conduttori, ben potendo il legislatore dare diverso rilievo a diverse situazioni di soggetti interessati soprattutto allorché i vantaggi degli uni non alterano la posizione contrattuale degli altri, quanto piuttosto la interna contraddizione di una *mens legis* che contemporaneamente vuole e disvuole l'affermazione di un atto di autonomia privata.

Anche sotto questo profilo è palesemente violato il principio di ragionevolezza imposto al legislatore dall'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, ultimo comma, del decreto – legge 9 dicembre 1986, n. 832 (“Misure urgenti in materia di contratti di

locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione”), convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1988.

* * *

Sentenza n. 542/1989 (Pres. Saja; Red. Casavola) ¹

Considerato in diritto

1. – Il Pretore di Tolentino con ordinanza del 19 aprile 1989 (R.O. n. 319/1989) chiede verifica di legittimità costituzionale, in relazione all’art. 3 della Costituzione, dell’art. 34 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), “nella parte in cui pone a carico del locatore di immobile adibito ad uso non abitativo la obbligazione di corrispondere al conduttore l’indennità per la perdita dell’avviamento commerciale anche nel caso in cui la cessazione del rapporto derivi dal provvedimento della P.A. che abbia nel contempo determinato la giuridica impossibilità di utilizzare l’immo-

(¹) In una precedente occasione (sent. n. 576 del 1987, Pres. Saja; Red. Casavola), la Corte ha dichiarato non fondata una questione sollevata sulla medesima disposizione di legge, nella parte in cui non esclude l’obbligo di corrispondere l’indennità per la perdita dell’avviamento commerciale, nell’ipotesi in cui la cessazione della locazione sia dovuta ad impossibilità sopravvenuta, conseguente alla distruzione dell’immobile oggetto del rapporto. La Corte ha giudicato erroneo il presupposto interpretativo di partenza, osservando che, secondo i principi generali, dalla totale e definitiva distruzione dell’immobile consegue l’automatica e immediata risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta, con effetto estintivo riguardo a tutti gli obblighi delle parti relativi alle reciproche prestazioni (tra cui rientra anche l’obbligazione accessoria concernente l’indennità di avviamento).

È stata poi esclusa qualsiasi violazione del principio di eguaglianza, non essendosi ravvisata alcuna disparità di trattamento, sia fra quei conduttori che godono della indennità e quelli che invece ne sono esclusi per il solo fatto di esercitare un’attività che non comporti un diretto contatto col pubblico, sia, per converso, fra i locatori, a seconda che si trovino, per le dette ragioni, a dovere o non dovere corrispondere l’indennità di avviamento al conduttore: nella sent. n. 36 del 1980 (Pres. Amadei; Rel. Maccarone), infatti, la Corte non ha ravvisato, nelle ipotesi in cui la legge non prevede il pagamento dell’indennità in parola, l’inerenza diretta all’immobile dell’avviamento creato dal conduttore, giacché trattasi di attività in cui ordinariamente prevale l’elemento soggettivo o organizzativo imprenditoriale indipendentemente dalla sede nella quale la stessa viene esercitata, o, comunque, di ipotesi particolari che escludono il verificarsi di quell’esigenza di riequilibrio economico e sociale che costituisce la *ratio* dell’istituto.

Nella medesima ottica della ragionevolezza della distinzione tra le illustrate categorie di conduttori, del resto, la Corte, con la sentenza n. 128 del 1983 (Pres. Elia; Rel. Maccarone), ha dichiarato non fondata la questione (che peraltro essa stessa aveva sollevato innanzi a sé con ord. n. 136 del 1982, Pres. Elia; Rel. Maccarone) del mancato riconoscimento, in caso di vendita dell’immobile locato, del diritto di prelazione e riscatto a beneficio dei conduttori di immobili destinati a studi professionali.

bile stesso da parte del locatore o di farne oggetto di qualsiasi rapporto di scambio”.

2. – La questione è fondata.

Questa Corte ha ritenuto, in sentenza n. 576 del 1987, che: “alla totale e definitiva distruzione dell’immobile (...) consegue, secondo i principi generali, l’automatica ed immediata risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta, con effetto estintivo riguardo agli obblighi delle parti relativi alle reciproche prestazioni”, con la conseguenza che “anche la causa dell’obbligazione accessoria concernente l’indennità di avviamento viene meno in tale ipotesi, in quanto collegata al rapporto principale sia funzionalmente che strutturalmente, per “l’inerenza all’immobile locato” propria del valore d’avviamento (cfr. sentenza 20 marzo 1980, n. 36)”.

Nel caso prospettato invece dal Pretore di Tolentino non l’*interitus rei*, ma il *factum principis* determina la cessazione del rapporto contrattuale. Tale evento causante non è contemplato dall’impugnato art. 34 della legge n. 392 del 1978, che elenca tassativamente l’inadempimento o disdetta o recesso del conduttore o una delle procedure previste dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come escludenti il diritto del conduttore all’indennità per la perdita dell’avviamento, in quanto atto a definire una pluralità di situazioni non tutte produttive dei medesimi effetti sul rapporto.

3. – A differenza del perimento dell’immobile – che, pur essendo non previsto dalla norma impugnata, è ipotesi dagli effetti regolati da principi generali e pertanto non esclusa dalla disposizione normativa che ne taccia – il *factum principis*, per la sua attitudine a contenere una serie aperta di statuizioni con effetti diversi ed eterogenei sui rapporti, non ha una portata ermeneutica tale da poter resistere al canone *ubi lex tacuit noluit*.

Ne consegue che, non figurando il provvedimento della pubblica Amministrazione nell’elenco di cause di cessazione del rapporto di locazione per le quali non sorge diritto del conduttore all’indennità per la perdita dell’avviamento, la norma impugnata collide con il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 della Costituzione.

Infatti, malgrado il provvedimento amministrativo privi sine die l’immobile della utilizzabilità economica, sia da parte del conduttore, destinatario direttamente raggiunto dall’ordinanza sindacale di sgombero, sia da parte del locatore, che inutilmente ne riottiene la disponibilità, il tenore attuale dell’art. 34 della legge n. 392 del 1978 porterebbe egualmente a riconoscere il diritto del conduttore a ricevere dal locatore l’indennità per la perdita dell’avviamento.

4. – Secondo l’insegnamento di questa Corte (cfr. sentenze n. 882/1988, n. 126/1988, ordinanza n. 583/1987, sentenze n. 576/1987, n. 300/1983, n. 128/1983, n. 36/1980, n. 73/1966) la predetta indennità trova la propria *ratio* nell’esigenza di ripristinare l’equilibrio economico e sociale e si giustifica nei

confronti dei soggetti del rapporto sotto un duplice profilo: a) per il conduttore a titolo di indennizzo per la perdita dell'avviamento; b) nei confronti del locatore perché non si arricchisca, senza causa propria, dell'incremento di valore incorporatosi nell'immobile per l'attività ivi svolta dal conduttore.

Ma la presunzione che – secondo l'*id quod plerumque accidit* – investe sia il danno che l'utilità, esimendo in concreto l'avente diritto dall'onere di allegazione e precludendo all'obbligato la prova contraria, non ha più ragione d'essere quando, per la causa di forza maggiore che ha posto fine alla locazione (al di fuori dell'area di responsabilità del locatore), sia esclusa in *re ipsa* l'anzidetta funzione riequilibratrice dell'indennità.

Il *factum principis*, vietando *sine die* l'utilizzazione dell'immobile, determina la cessazione del rapporto di locazione e pertanto è obiettivamente idoneo ad elidere l'aspetto descritto *sub b)*, dato che il locatore non si arricchisce dell'incremento di valore prodottosi nella *res* per l'attività del conduttore, *a fortiori* quando il recupero della disponibilità dell'immobile sia meramente astratto e formale, risolvendosi nella conservazione del titolo di proprietà spogliato del suo contenuto economico e del tutto estraneo agli effetti non più lucrativi della cessata relazione contrattuale.

Sarebbe perciò irragionevole non riconoscere esplicitamente al *factum principis*, nella delineata accezione, gli stessi effetti di cui ai casi previsti di cessazione del rapporto di locazione per risoluzione da inadempimento o disdetta o recesso del conduttore o per una delle procedure previste dalla legge fallimentare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 34, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), nella parte in cui non prevede i provvedimenti della pubblica Amministrazione tra le cause di cessazione del rapporto di locazione che escludono il diritto del conduttore alla indennità per la perdita dell'avviamento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 1989.

* * *

Sentenza n. 242/1992 (Pres. Borzellino; Red. Mirabelli)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Spoleto, con due ordinanze di analogo contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle

locazioni di immobili urbani) nella parte in cui pone a carico del locatore di immobile adibito ad uso non abitativo l'obbligazione di corrispondere al conduttore l'indennità di avviamento commerciale anche nel caso in cui un provvedimento della pubblica Amministrazione abbia ordinato l'evacuazione totale dell'immobile, facendone così venir meno l'utilizzabilità economica.

Il giudice rimettente sottolinea che la disciplina dettata per il regime transitorio dall'art. 69 della legge n. 392 del 1978, da applicare ai contratti di locazione stipulati anteriormente alla entrata in vigore della legge stessa, è del tutto analoga alla disciplina prevista dall'art. 34 per i contratti stipulati successivamente alla entrata in vigore della legge. Questa disciplina è stata già dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui l'art. 34 della legge n. 392 del 1978 non prevede, tra le cause di esclusione dell'obbligo di corrispondenza dell'indennità per l'avviamento commerciale, i provvedimenti amministrativi che, impedendo la utilizzabilità economica dell'immobile, escludono ogni possibile arricchimento del locatore.

[*omissis*]

2. – La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che è conforme ai precetti costituzionali una disciplina diretta a tutelare l'avviamento commerciale mediante la previsione, a favore del conduttore che rilascia l'immobile, di una speciale indennità compensatrice della perdita che egli subisce e che, secondo una valutazione tipica del legislatore, tiene conto dell'arricchimento del locatore per effetto dell'incremento di valore incorporatosi nell'immobile per l'attività svolta dal conduttore (sentenze n. 300 del 1983, n. 882 del 1988 e n. 116 del 1989).

L'esigenza di ripristinare l'equilibrio dei soggetti del rapporto, bilanciando la perdita dell'avviamento per il conduttore e l'arricchimento senza causa propria del locatore, viene meno quando a porre fine al rapporto di locazione, senza responsabilità del locatore, è un provvedimento della pubblica Amministrazione che vieta sine die l'utilizzazione dell'immobile ed esclude ogni effetto lucrativo della cessata relazione contrattuale. Questo principio è stato già affermato nella sentenza n. 542 del 1989 che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge 27 luglio 1978, n. 392, nella parte in cui, disciplinando l'indennità per la perdita dell'avviamento, non prevede i provvedimenti della pubblica Amministrazione tra le cause di cessazione del rapporto di locazione che escludono il diritto del conduttore alla indennità. Difatti è stato ritenuto irragionevole non riconoscere a tale causa di cessazione del rapporto gli stessi effetti che si verificano negli altri casi di cessazione del rapporto che, secondo la previsione legislativa, non danno titolo alla indennità di avviamento.

Lo stesso principio deve trovare applicazione per la analoga disciplina dettata dall'art. 69 della legge n. 392 del 1978 per i rapporti sorti anteriormente alla entrata in vigore della legge. Anche per questi rapporti la cessazione della locazione o la mancata prosecuzione di essa determinata da un provvedimento autoritativo, adottato senza responsabilità del locatore e che vieta sine die l'uso

dell'immobile, esclude ogni effetto lucrativo derivante dal cessato rapporto di locazione. Ne segue la irragionevolezza, già valutata per la analoga disciplina dettata dall'art. 34 della legge 392 del 1978 e che si estende anche alla ipotesi ora presa in considerazione.

Deve essere pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani) nella parte in cui non prevede che l'obbligo per il locatore di corrispondere al conduttore la indennità per l'avviamento commerciale non ricorre quando causa di cassazione del rapporto locativo è un provvedimento della pubblica Amministrazione che, senza che vi abbia dato causa il locatore, esclude *sine die* l'utilizzazione economica dell'immobile e non determina per il conduttore alcun effetto lucrativo per la cessata relazione contrattuale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani) nella parte in cui non prevede che l'obbligo del locatore di corrispondere al conduttore la indennità per l'avviamento commerciale non ricorre quando causa di cessazione del rapporto è un provvedimento della pubblica Amministrazione che esclude indefinitamente la utilizzazione economica dell'immobile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 marzo 1992.

7.3.3. *Proroghe ex lege dei contratti*

SENTENZA N. 108/1986 (PRES. PALADIN; REL. SAJA)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso non abitativo – Regime vincolistico – Proroghe *ex lege* delle scadenze dei precedenti contratti già prorogati – Rispetto del limite della straordinarietà e temporaneità

Legge 25 luglio 1984, n. 377 (Norme correttive ed integrative degli articoli 24 e 67 della legge 27 luglio 1978, n. 392), art. 2, primo comma; decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12 (Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa), convertito, con modificazioni, nella legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, commi 8, 9, 9-*bis*, 9-*ter*, 9-*quater* e 9-*quinquies*

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 42, secondo comma

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – I provvedimenti di rimessione concernono i rapporti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, in corso al momento di entrata in vigore della l. 27 luglio 1978 n. 392 (c.d. legge sull'equo canone). La quale, al fine di regolare il graduale passaggio dal precedente regime vincolistico a quello libero, dispose, relativamente ai rapporti già soggetti a proroga, un'ulteriore proroga di quattro, cinque o sei anni, a seconda che i contratti fossero stati stipulati prima del 31 dicembre 1964 o tra il 1° gennaio 1965 e il 31 dicembre 1973 ovvero successivamente a quest'ultima data (art. 67 cit., primo comma, lettere *a*), *b*) e *c*)); mentre, di quelli in corso non soggetti a proroga, stabilì la protrazione coattiva di durata pari a quella prescritta per i nuovi contratti dagli artt. 27 e 42, primo comma (art. 711. cit. ²).

Successivamente, con l'art. 15-*bis* del d.l. 23 gennaio 1982 n. 9, come convertito nella l. 25 marzo 1982 n. 94, fu disposta per i contratti di cui al citato art. 67 un'altra proroga di due anni, presa in esame da questa Corte con la sent. n. 89 del 1984, alla quale si farà più volte riferimento.

In seguito, è sopravvenuta la l. 25 luglio 1984 n. 377, che nell'art. 2, secondo comma, ha statuito che le scadenze dei contratti di cui all'art. 67, primo comma, lettera *a*) della legge 27 luglio 1978 n. 392 (ossia i contratti stipulati anteriormente al 31 dicembre 1964) erano prorogate sino al 31 dicembre 1984: ed è contro questa disposizione che si appunta il sospetto di illegittimità costituzionale del pretore di Bettola, sul rilievo che la nuova proroga sarebbe in contrasto con le norme degli artt. 42, 41 e 3 della Costituzione. Infine è intervenuto il d.l. 7 febbraio 1985 n. 12, convertito nella legge 5 aprile 1985 n. 118, la quale nell'art. 1, comma 9-*bis*, tra l'altro: 1) ha disposto il rinnovo *ex lege* dei ricordati contratti previsti dagli artt. 67 e 71 cit. l. n. 392 del 1978 per i periodi di cui all'art. 27 di questa stessa legge (sei anni ovvero nove in caso di industrie alberghiere); 2) ha fissato la nuova misura del canone sulla base di quello iniziale, rivalutato con le variazioni accertate dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo e aggiornato a partire dal secondo anno nella misura del 75% delle

(1) Tale decisione costituisce diretta conseguenza del "monito" lanciato con la sent. n. 89 del 1984 (Pres. Elia; Red. Saja), con la quale erano state dichiarate non fondate questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento a parametri largamente coincidenti rispetto a quelli posti a fondamento delle questioni scrutinate dalla sentenza in esame - dell'art. 15-*bis* della legge 25 marzo 1982 n. 94, che, a sua volta, aveva disposto una proroga delle scadenze delle locazioni di immobili non destinati ad uso abitativo che erano già state interessate dalla proroga imposta dalla legge n. 27 luglio 1978, n. 392. In quella occasione, la Corte esclude l'illegittimità costituzionale, purché quella protrazione coattiva del precedente rapporto locativo oltre il termine finale pattuito dalle parti fosse considerata «l'ultimo e definitivo anello di congiunzione della graduale attuazione della nuova disciplina», avvertendo che non avrebbe consentito «un ulteriore analogo intervento legislativo».

(2) Il riferimento corretto è all'art. 71.

variazioni stesse; 3) ha stabilito che al rinnovo non si fa luogo nel caso in cui il locatore abbia la necessità di riottenere la disponibilità dell'immobile per uno dei motivi indicati nell'art. 29 cit. l. n. 392/1978, regolando l'indennità spettante al conduttore per la perdita dell'avviamento sulla base del canone corrente di mercato.

Tale norma costituisce l'oggetto dell'impugnazione di tutte le altre ordinanze di rimessione, le quali, oltre a formulare in via preliminare due rilievi di cui si dirà in prosieguo, deducono fondamentalmente che il rinnovo imposto sarebbe in realtà una proroga del precedente rapporto locativo, anch'essa in contrasto con le ricordate disposizioni degli artt. 42, 41 e 3 Cost. Non manca in verità, tra i detti provvedimenti, qualche lieve differenza, tuttavia non rilevante, essendo stato impugnato da alcuni giudici *a quibus* (pretori di Albano Laziale, San Donà di Piave, Palermo e Monza) integralmente il disposto del cit. art. 1, comma 9-*bis*, il cui contenuto va pertanto esaminato nella sua interezza con riferimento ai parametri sopra ricordati.

Alcune ordinanze peraltro denunciano anche i commi 9-*ter* (pretore di Monza), 9-*quater* (pretori di San Donà di Piave, Palermo e Monza), e 9-*quinquies* (pretori di San Donà di Piave e di Monza), che regolano, nell'ambito della normativa in oggetto, la disdetta del locatore, l'efficacia dei provvedimenti di rilascio e i giudizi in corso: censure, queste, su cui logicamente influirà la decisione della questione principale nel caso in cui essa venga ritenuta fondata.

3. – Così precisati il quadro normativo e l'oggetto del giudizio, ritiene utile la Corte muovere da una premessa di carattere comune alle questioni sollevate, richiamando la sua precedente giurisprudenza, con la quale ha reiteratamente osservato come i limiti legali al diritto di proprietà, previsti dall'art. 42 Cost. al fine di assicurarne la funzione sociale, consentano di ritenere legittima la disciplina vincolistica, a condizione che essa abbia un carattere straordinario e temporaneo (cfr., tra le altre, le sentt. n. 3 e 225/1976). Pertanto ha insistentemente rivolto invito al legislatore a non dare alla detta disciplina un carattere di ordinarietà che ne avrebbe compromesso l'aderenza ai principi costituzionali: invito accolto con la ricordata l. n. 392 del 1978, la quale ha posto una nuova e permanente regolamentazione del contratto di locazione di immobili urbani ed ha altresì disciplinato transitoriamente il graduale passaggio dal vecchio regime vincolistico a quello da essa introdotto, conferendo maggior rilievo all'autonomia privata.

Successivamente a detta normativa, la Corte con la sentenza n. 89 del 1984, specificamente attinente ai rapporti locativi degli immobili ad uso non abitativo, ha ritenuto che sfiorasse il limite della legittimità costituzionale la ricordata proroga concessa con l'art. 15-*bis* cit. l. n. 94 del 1982, avvertendo che non ne sarebbero state ammissibili altre successive, giacché esse sostanzialmente avrebbero perpetuato quel regime vincolistico, incompatibile – se ulteriormente protratto dopo vari decenni di vigenza – con la tutela attribuita al diritto di proprietà dalla Carta fondamentale.

4. – Ciò posto, osserva la Corte, rispetto alla prima questione (quella sollevata dal pretore di Bettola), che l'art. 21. n. 377 del 1984 prevede senza alcun dubbio una proroga legale in quanto dispone la protrazione coattiva del precedente rapporto locativo oltre il termine finale pattuito dalle parti. In tal senso è concorde l'orientamento della giurisprudenza e della dottrina, le quali correttamente richiamano la formulazione letterale usata ("le scadenze... sono prorogate..."), nonché l'intenzione del legislatore, resa palese dai lavori preparatori, nei quali si fa sempre riferimento all'istituto predetto. Del resto, ciò è ammesso incondizionatamente anche dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale, pur aderendo in linea di principio al contenuto della sent. n. 89/1984, deduce che tuttavia nella specie non potrebbe ravvisarsi un'illegittima compressione della posizione del proprietario a causa della limitata durata della proroga (sei mesi) stabilita dalla richiamata legge 377 del 1984.

La Corte non ritiene però di poter condividere tale deduzione, e ciò per un duplice ordine di motivi.

È intuitivo infatti come non possa escludersi la violazione di un diritto costituzionalmente garantito, sol perché essa è temporalmente limitata. La nostra Costituzione dispone che "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge" (art. 42, secondo comma), in armonia peraltro con un principio generalmente condiviso e sancito anche nell'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata all'unanimità da tutti gli Stati aderenti all'ONU, secondo cui: "ogni individuo ha diritto di avere una proprietà personale o in comune con altri. Nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua proprietà". Non è consentito perciò al legislatore ordinario intervenire liberamente su tale posizione soggettiva, che può essere legittimamente compressa sol quando lo esiga il limite della "funzione sociale", considerato nello stesso precetto costituzionale poc'anzi ricordato: funzione sociale, la quale esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione. Conseguentemente non ha fondamento la ricordata eccezione dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui, in sostanza, non potrebbe considerarsi violazione del precetto costituzionale la compressione della posizione soggettiva riconosciuta e tutelata sol perché temporanea.

Anche se limitato nel tempo, l'intervento legislativo risulta legittimo unicamente se ricorrono le condizioni poste dalla Costituzione, il che nella specie non è neppure dedotto, facendosi leva esclusivamente sull'entità temporale della proroga.

5. – Ma, oltre a ciò, va osservato che il riferimento dell'Avvocatura dello Stato alla brevità del termine in questione non è per nulla esatto. La proroga de qua, infatti, non può essere considerata isolatamente, avulsa cioè dal quadro normativo generale, nell'ambito del quale, in effetti, essa funziona come pre-

supposto di un'ulteriore e lunga protrazione del rapporto, autoritativamente imposta. Per vero, la stessa è stata seguita dal d.l. 7 febbraio 1985 n. 12, che nell'art. 1, comma 8, ha prorogato gli stessi contratti considerati dalla l. n. 377 del 1984 di altri sei mesi, mentre la legge di conversione n. 118 del 1985 (art. 1, comma 9-*bis*) ha disposto anche il "rinnovo" dei medesimi negozi (e di quelli indicati alle lettere *b*) e *c*) del già cit. art. 67 l. n. 392 del 1978). Rinnovo che, al di là dell'espressione letterale adoperata, come tra breve si dirà, costituisce un'altra vera e propria proroga legale, rispetto alla quale la ricordata disposizione dell'art. 2 l. n. 377 del 1984 costituisce appunto il momento preliminare, essendo noto come, secondo la giurisprudenza ordinaria, la proroga (o il rinnovo) ha per indefettibile presupposto la pendenza del rapporto e non è quindi ammissibile quando questo si è comunque esaurito: il che si sarebbe verificato nella specie senza le due proroghe semestrali sopra indicate.

6. – Portando ora l'esame sul cit. art. 1, comma 9-*bis*, l. n. 118 del 1985, la cui legittimità costituzionale è messa in dubbio in tutti i rimanenti provvedimenti di remissione, la Corte deve anzitutto esaminare due eccezioni di carattere preliminare. Con la prima i pretori di Roma e di Palermo rilevano che la norma del comma 9-*bis* sarebbe in contrasto col principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto essa, sebbene concernente la protrazione del rapporto locativo di immobili non abitativi, è stata inserita in un provvedimento legislativo finalizzato, come risulta anche dal suo titolo ("Misure finanziarie a favore delle aree ad alta tensione abitativa"), alla tutela del diritto all'abitazione. Con la seconda il pretore di Palermo deduce l'illegittimità costituzionale del d.l. n. 12 del 1985, che sarebbe in contrasto con l'art. 77 Cost. in quanto emanato in difetto dei requisiti della necessità e dell'urgenza.

È evidente però come la prima questione concerna la topografia della norma denunciata, la cui improprietà può essere criticabile sotto il profilo della tecnica legislativa, ma non può dar luogo ad un vizio di legittimità costituzionale, non sussistendo in proposito alcuna disposizione della nostra Carta fondamentale. Mentre, per quanto riguarda la seconda questione, a parte ogni altro rilievo, è da osservare che nel caso di specie il decreto suddetto è stato convertito in legge dal Parlamento.

7. – Ciò premesso, rileva la Corte che, durante i lavori preparatori della norma in esame, espressamente fu ripetuto che la nuova regolamentazione intendeva uniformarsi rigorosamente al principio enunciato nella più volte ricordata decisione n. 89 del 1984, principio che non venne affatto messo in discussione. La norma, pertanto, non era diretta – sempre secondo i lavori preparatori – a disporre una nuova proroga, ma perseguiva una finalità diversa, ossia quella di inserire i rapporti di locazione non abitativa ancora in corso (comprendendovi, oltre ai contratti indicati nell'art. 67, anche quelli di cui all'art. 71, non considerati nella l. n. 94 del 1982) nel regime ordinario della cit. l. n. 392 del 1978, attraverso l'istituto della rinnovazione, proprio di quest'ultima legge (artt. 27, 28 e 29).

Senonché non sembra alla Corte che la normativa de qua consenta di considerare realizzato l'intento suddetto, così sul piano giuridico-formale come su quello dell'assetto sostanziale degli interessi, dovendosi invece ritenere che essa ha introdotto per l'appunto un'ulteriore proroga dei precedenti rapporti locativi.

Da ciò muove la denuncia delle ordinanze di remissione, seguite, nelle more di questo giudizio, da numerose altre (tra cui una, di particolare rilievo, della Corte di cassazione), di contenuto analogo a quelle in epigrafe, e non incluse in questo giudizio solo per non essere state ancora compiute tutte le formalità prescritte dalla legge.

Non potendosi ritenere, a rigor di termini, che sussista sulla norma impugnata un'interpretazione consolidata, in quanto l'esperienza giurisprudenziale risulta esclusivamente dagli stessi provvedimenti di remissione, ed essendo l'elaborazione dottrinale, d'altra parte, contenuta in limiti estremamente ristretti, non può la Corte non soffermarsi sull'oggetto della suddetta disposizione attualmente sottoposta al suo esame.

Al riguardo, va preliminarmente ricordato, – anche se l'argomento non ha peso decisivo – che la rubrica dell'impugnato art. 1 contiene l'espressione “proroga dei contratti...”. È ben vero che le espressioni dei titoli e delle rubriche non hanno forza cogente per l'interprete, ma è altrettanto vero che esse non possono considerarsi completamente prive di significato, soprattutto quando, come nella specie, vi era al fondo un problema di scelta legislativa, con i conseguenti riflessi anche di carattere terminologico.

Comunque, di grande e decisiva importanza risulta la giuridica impossibilità di porre sullo stesso piano la cosiddetta rinnovazione di cui al cit. art. 1, comma 9-*bis*, e quella prevista dalla disciplina ordinaria (artt. 28 e 29 cit. l. n. 392 del 1978). Quest'ultima, invero, è caratterizzata dal fatto che le parti, nel momento in cui manifestano la volontà di stipulare, hanno contezza (e vogliono) che il rapporto, alla scadenza, si rinnoverà ove si verifichi un determinato fatto o atto (generalmente: la mancata disdetta). Nel caso in esame, per contro, la protrazione della durata del contratto è coattivamente imposta al locatore durante la pendenza del rapporto, sicché la rinnovazione prescinde dalla sua volontà ed anzi può ritenersi, secondo l'*id quod plerumque accidit*, che sia in contrasto con la medesima: con l'ovvia conseguenza che la formula letterale è nettamente smentita dall'essenza dell'istituto, nel quale deve chiaramente ravvisarsi la suddetta protrazione coattiva, ossia proprio quella proroga legale che in sede di formazione della legge si era espressamente dichiarato di voler ripudiare. E può aggiungersi che un elemento di conferma si ricava dallo stesso contesto della previsione normativa (“... il conduttore ha diritto al rinnovo...”), chiaramente espressiva della particolare posizione di soggezione del locatore e tipica della legislazione vincolistica, mentre rispetto alla rinnovazione prevista dalla disciplina comune le due parti sono poste su un piano paritetico (art. 28: “... il contratto si rinnova tacitamente...”).

Né vale opporre l'aumentata entità del canone, il quale non corrisponde però a quello di mercato, come invece è previsto (ben s'intende, per gli immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione) nella disciplina dettata dalla legge n. 392/1978, ma è fissato dalla norma denunciata in misura assai spesso inferiore, mediante il ricorso all'artificioso meccanismo che prende a base il canone iniziale, rivalutato secondo gli indici ISTAT dei prezzi al consumo; questo meccanismo si presenta anche viziato da evidente irrazionalità per la frequente eventualità che le zone in cui si trovano gli immobili abbiano subito profonde modificazioni urbanistiche, con conseguenti mutamenti nel volume del traffico commerciale, sicché il canone a suo tempo convenuto non risulta più neppure approssimativamente indicativo della nuova realtà economico-sociale (di sviluppo ovvero di degrado).

L'impossibilità, infine, di considerare la normativa in esame come mezzo realmente diretto a ricondurre i contratti nella disciplina comune è resa più evidente dalla circostanza che la facoltà di non rinnovare il contratto, nel caso in cui il locatore "intenda" riottenere l'immobile per uno dei motivi di cui all'art. 29 l. n. 392/1978, è stata notevolmente ristretta, richiedendosi dalla legge impugnata che ricorra l'estremo della "necessità": previsione, questa, tipica del regime vincolistico e perciò estranea al principio di autonomia negoziale, che, come s'è detto, caratterizza, pur con sensibili limitazioni, la citata legge del 1978.

Da tutto ciò si trae il sicuro convincimento che la disciplina denunciata non può essere considerata come diretta a stabilire una regolamentazione riconducibile alla normativa comune, dovendosi, per contro, ravvisare la reintroduzione di una nuova proroga, pur essendo stato inequivocabilmente riconosciuto durante i lavori preparatori, come già s'è ricordato, che il ricorso ad essa sarebbe stato costituzionalmente illegittimo.

8. – Ciò detto, ritiene la Corte di dovere formulare due ulteriori considerazioni.

Da qualche parte si è affermato, peraltro in modo generico e assiomatico, che una disciplina come quella impugnata avrebbe impedito l'aggravarsi della disoccupazione che, altrimenti, si sarebbe verificata nell'ambito delle varie attività d'impresa e professionali.

Per contro, costituisce comune dato di esperienza che negli anni successivi a quello di emanazione della legge sull'equo canone (1978) vi è stato un notevolissimo aumento dell'attività imprenditoriale relativa alla fornitura di servizi, nuovi o tradizionali, resi dal mercato (e la diminuzione di quelli prestati dallo Stato e dagli enti pubblici) con il continuo sviluppo del settore economico cosiddetto terziario: il che ha comportato necessariamente l'esigenza di prendere in locazione gli immobili necessari per l'esercizio delle relative attività (locazioni stipulate sulla base del canone di mercato, secondo la citata legge n. 392 del 1978), senza che ciò abbia ostacolato ovvero costituito remora al ricordato sviluppo imprenditoriale.

Va inoltre rilevato che due ampie categorie di conduttori già operano con il canone corrente di mercato. Oltre a tutti quelli (e non sono pochi, in relazione a quanto ora detto) che hanno stipulato i contratti in questi ultimi otto anni, ossia successivamente all'entrata in vigore della legge n. 392 del 1978, si tratta altresì di coloro che, in numero niente affatto trascurabile, a seguito di tale legge hanno raggiunto accordi con i locatori, sicché i relativi contratti sono ora assoggettati al regime ordinario.

Pertanto, la disciplina denunciata, lungi dal sacrificare legittimamente il diritto di proprietà per la tutela di interessi generali, si risolve obiettivamente, e di sicuro contro l'intenzione del legislatore, nell'attribuzione di un lucro ad esclusivo favore del limitato numero di conduttori a cui essa si applica.

9. – Da tutte le osservazioni ora formulate discende chiaramente come le proroghe disposte dalle norme censurate non possano più trovare giustificazione in un quadro normativo che, superato il lungo periodo di emergenza, dal quale era scaturita l'esigenza della legislazione eccezionale vincolistica, aveva riportato dopo vari decenni (con la l. n. 392 del 1978) la materia nel regime ordinario.

Il periodo transitorio stabilito dagli artt. 67 (con il successivo ampliamento di cui all'art. 15-*bis* l. n. 94 del 1982) e 71 era stato fissato con dimensioni tali da permettere un'ulteriore durata, eccezionalmente ampia, della disciplina vincolistica. Sicché le ulteriori proroghe, e in particolare quella *ex* art. 1, comma 9-*bis*, in effetti si risolvono nell'irrazionale ripristino della legislazione eccezionale e temporanea e perciò offendono la coerenza dell'ordinamento, di cui la nuova legge del 1978 forma ormai parte integrante, in sostituzione della corrispondente normativa codicistica: ne risulta violato il diritto che la Costituzione, nell'art. 42, ha inteso riconoscere e proteggere da interferenze non giustificate da quella necessità di tutelare un interesse generale, che integra il limite della funzione sociale della proprietà stessa.

Non è, per contro, pertinente alla materia qui esaminata la tutela dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), che pure è stata invocata, giacché – come la Corte ha più volte osservato (sentt. n. 252 del 1983, 89 del 1984, ord. n. 87 del 1985) – non è ravvisabile alcuna attività di impresa del locatore.

10. – D'altronde, non può la Corte esimersi dal rilevare che la disciplina impugnata risulta anche in contrasto con l'art. 3 Cost. Valgono in proposito le considerazioni svolte nel precedente paragrafo n. 8 e si deve inoltre aggiungere che tale disciplina pone una proroga generalizzata ed indifferenziata, senza una previa valutazione comparativa delle condizioni economiche del conduttore e del locatore: valutazione la quale sarebbe stata invece indispensabile per intuitive ragioni di giustizia sociale, del resto espressamente richiamate dalla Corte all'attenzione del legislatore (cfr. in particolare la sent. n. 3 del 1976). Dalle norme in esame può infatti conseguire, con evidente frattura del più elementare criterio logico, che, in mancanza di elementi discriminatori, categorie di conduttori economicamente più forti si arricchiscano ai danni di categorie

di locatori i quali si trovano in una posizione economica più debole: e ciò risulta in stridente contrasto con il principio di eguaglianza tutelato dal ricordato precetto, costituzionale, che non consente sovvertimenti del genere, i quali si appalesano senza dubbio macroscopicamente irrazionali e contrari ai principi della nostra Costituzione.

11. – Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata dal pretore di Bettola, illegittimità che, in applicazione dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, si estende anche all'art. 1, commi 8 e 9, d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 convertito nella legge 5 aprile 1985 n. 118, il quale ha ampliato la previsione normativa denunciata e conseguentemente risulta parimenti viziato.

Deve poi essere dichiarata, in base alle precedenti osservazioni, l'illegittimità costituzionale del comma 9-*bis* dell'art. 1, ora ricordato, nonché dei commi 9-*ter*, *quater* e *quinquies*, pure impugnati dalle ordinanze di rimessione, i quali trovano il necessario presupposto nella disposizione viziata.

La caducazione del comma 9-*bis*, espressamente abrogativo dell'art. 69 l. n. 392/1978, importa, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 107 del 1974), il ripristino della norma precedentemente abrogata, dalla quale saranno di conseguenza regolati i rapporti giuridici in essa considerati. È probabile che, nell'applicazione di tale norma, possano sorgere incertezze interpretative, essenzialmente derivanti dalla temporanea vigenza di quella attualmente annullata: in particolare, in materia di termini di decadenza potrebbe profilarsi il pericolo di un pregiudizio della parte che non abbia fatto valere tempestivamente (nei termini stabiliti nel testo originario del cit. art. ora ripristinato) le proprie ragioni, scusabilmente fondandosi sulla efficacia della norma ora dichiarata incostituzionale; pregiudizio che contrasterebbe certamente con lo spirito della presente pronuncia perché lesivo delle posizioni soggettive, costituzionalmente rilevanti, qui considerate e tutelate. A tutto ciò non può ovviare questa Corte, per la sua posizione istituzionale, ma deve provvedere la giurisprudenza ordinaria, come già ha fatto recentemente in casi simili, salvo che se ne occupi il legislatore per adeguare in via normativa il sistema vigente alla presente decisione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, l. 25 luglio 1984 n. 377;

2) in applicazione dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 8 e 9, del d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 convertito nella l. 5 aprile 1985 n. 118;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-*bis*, 9-*ter* e 9-

quater e *9-quinquies*, del cit. d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 convertito nella legge 5 aprile 1985 n. 118.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 1986.

7.3.4. *Responsabilità del conduttore per ritardata consegna dell'immobile*

SENTENZA N. 149/1992 (PRES. CORASANITI; RED. MENGONI)

Locazione – Locazione di immobili urbani destinati ad uso non abitativo (già soggette al regime transitorio) – Danni per ritardata riconsegna dell'immobile ex art. 1591 cod. civ. – Responsabilità del conduttore, per il periodo compreso tra la scadenza del contratto e la data fissata giudizialmente per il rilascio – Esonero anche nell'ipotesi in cui il conduttore abbia acquisito a disponibilità di un altro immobile o potrebbe acquisirla con l'ordinaria diligenza

Decreto-legge 25 settembre 1987, n. 393 (Norme in materia di locazione di immobili ad uso non abitativo, nonché di cessione e di assegnazione di alloggi di edilizia agevolata-convenzionata), convertito nella legge 25 novembre 1987, n. 478, art. 2

Costituzione, art. 42, secondo comma

Considerato in diritto

1. – Dalla Corte d'appello di Milano è sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. 25 settembre 1987, n. 393, convertito nella legge 25 novembre 1987, n. 478, “nella parte in cui (non) dispone che l'esonero dall'obbligo risarcitorio di cui all'art. 1591 cod. civ. in favore del conduttore di immobile non abitativo non si applica all'ipotesi di comprovata insussistenza della difficoltà di reperire altro immobile idoneo”.

La questione concerne il primo dei due periodi alternativamente previsti dalla disposizione impugnata, compreso tra la data di scadenza del regime transitorio previsto dalla legge 27 luglio 1978 n. 392 – ovvero, se posteriore, la data di pubblicazione della sentenza di questa Corte n. 108 del 1986 (30 aprile 1986), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle proroghe legali ulteriori a quella disposta dall'art. 15-*bis* della legge 25 marzo 1982, n. 94 – e la data fissata giudizialmente per il rilascio dell'immobile.

Nel dispositivo dell'ordinanza non è indicato alcun parametro costituzionale, ma da un passo della motivazione si argomenta esplicitamente il riferimento all'art. 42, secondo comma, Cost.

[*omissis*]

3. – La questione è fondata.

In relazione al periodo, sopra precisato al punto 1, di detenzione dell'immobile locato protratta dopo la cessazione del titolo del conduttore, l'esonero di questi dal risarcimento del danno previsto dall'art. 1591 cod. civ. è stato interpretato dalla sentenza n. 22 del 1989 come una figura di temporanea inesigibilità della prestazione restitutoria, disposta dalla legge impugnata in esito a un bilanciamento degli interessi in gioco commisurato alla “grave difficoltà per il conduttore, dipendente da circostanze estranee alla sua volontà, di trovare un altro immobile adatto alle sue necessità di lavoro”. In considerazione di tale stato di fatto e limitatamente al periodo definito dalla data fissata giudizialmente per il rilascio, la legge giudica più meritevole di tutela l'interesse del conduttore – costituzionalmente rilevante ai sensi dell'art. 41 Cost. – a non interrompere l'esercizio dell'impresa per il tempo occorrente a reperire un'altra sede, rispetto all'interesse antagonistico del locatore protetto dall'art. 42 Cost. La tutela dell'interesse del conduttore sul piano processuale, nella forma della dilazione dell'esecuzione della sentenza di convalida dello sfratto fino al termine fissato dal giudice, è integrata sul piano sostanziale dall'art. 2 del decreto n. 393 del 1987 con una norma di inesigibilità della restituzione dell'immobile per il periodo corrispondente, la quale esonera il debitore da responsabilità per mora, salvo l'obbligo di continuare a corrispondere il canone vigente alla scadenza del contratto, eventualmente aumentato ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d.l. 9 dicembre 1986, n. 832, convertito nella legge 6 febbraio 1987, n. 15.

4. – Così precisati il significato e la *ratio* della norma sotto esame, ne emerge un limite di legittimità costituzionale, derivante appunto dalla sua natura di

norma espressiva di un giudizio di valore risultante dalla ponderazione di due interessi in conflitto, entrambi costituzionalmente rilevanti. Caratteristica dei valori (o principi) costituzionali soggetti a bilanciamento è la non predeterminabilità in assoluto, una volta per tutte, dei loro rapporti reciproci di sovra o subordinazione. La prevalenza dell'uno sull'altro, quando il bilanciamento non sia rimesso caso per caso al giudice, ma sia operato dalla legge nella forma di una norma astratta, deve essere collegata a determinate condizioni tipiche, come effetto giuridico alla propria fattispecie. In assenza di tali condizioni l'esito della valutazione comparativa non può essere il medesimo.

Perciò una norma di questo tipo è costituzionalmente illegittima se e in quanto non riservi al portatore dell'interesse postergato la prova dell'inesistenza nel caso concreto delle condizioni che, secondo il bilanciamento sotteso alla norma stessa, giustificano la precedenza attribuita all'interesse antagonistico. Tale è la norma denunciata, la quale preclude al locatore ogni prova contraria, senza tenere conto che la compressione inflitta al suo diritto è fondata solo nella misura in cui risponde effettivamente a una funzione di sostegno dell'attività economica del conduttore, bisognoso di un lasso di tempo per trovare un altro immobile idoneo all'esercizio dell'impresa.

Se questa condizione non sussiste, cioè se e dal momento in cui il conduttore acquisisce la disponibilità di un altro immobile o potrebbe acquisirla con l'ordinaria diligenza, il diniego al locatore del risarcimento del danno per l'ulteriore ritardo della restituzione dell'immobile locato viola la garanzia costituzionale del diritto di proprietà.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del d.-l. 25 settembre 1987, n. 393 (Norme in materia di locazione di immobili ad uso non abitativo, nonché di cessione e di assegnazione di alloggi di edilizia agevolata-convenzionata), convertito nella legge 25 novembre 1987, n. 478, nella parte in cui esonera il conduttore da responsabilità per i danni cagionati al locatore dal ritardo della restituzione dell'immobile senza eccettuare il caso di comprovata insussistenza della difficoltà per il conduttore di reperire altro immobile idoneo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 marzo 1992.

7.3.5. *Studi d'artista*

SENTENZA N. 185/2003 (PRES. CHIEPPA; RED. CONTRI)

Locazione di immobili urbani – Studi di artista con riconosciuto valore storico-artistico e vincolo di inamovibilità – Interdizione di provvedimenti di rilascio

Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), art. 52, comma 1

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 42

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Roma in riferimento agli artt. 2, 3 e 42 della Costituzione ha ad oggetto l'art. 52 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), a tenore del quale non sono soggetti ai provvedimenti di rilascio previsti dalla normativa vigente in materia di locazione di immobili urbani quegli studi d'artista il cui contenuto in opere, documenti, cimeli e simili è tutelato, per il suo storico valore, da un provvedimento ministeriale che ne prescrive l'inamovibilità da uno stabile del quale contestualmente si vieta la modificazione della destinazione d'uso.

Il rimettente lamenta, in particolare, che l'interdizione dei provvedimenti di rilascio di immobili nei quali si trovino studi d'artista di particolare valore storico determinerebbe, di fatto, la soppressione del diritto di proprietà e darebbe luogo a disparità di trattamento, in considerazione della circostanza che il locatore sarebbe sottoposto ad un regime vincolistico imm modificabile e senza fine, con esclusivo vantaggio del conduttore.

Benché il giudice *a quo* abbia impugnato l'intera norma, tuttavia dalle motivazioni espresse nell'ordinanza di rimessione risulta evidente come le censure siano indirizzate unicamente verso il comma 1 del citato art. 52, nella parte in cui non consente l'emanazione di provvedimenti di rilascio, non anche verso il comma 2 del medesimo articolo, relativo ad una fattispecie – gli studi d'artista rispondenti alla tradizionale tipologia a lucernario – estranea al giudizio *a quo*, o comunque in esso non dedotta, né richiamata.

2. – La questione è fondata.

2.1 – Il decreto legislativo n. 490 del 1999, nel quale sono state riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali, ai sensi dell'art. 1 della legge delega 8 ottobre 1997, n. 352 (Disposizioni sui beni culturali), ha previsto nell'art. 52 forme di protezione analoghe a quelle stabilite nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832 (Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione), convertito nella legge 6 febbraio 1987, n. 15; la predetta norma già tutelava gli studi d'artista di riconosciuto valore storico con la previsione di varie misure, tra cui la non assoggettabilità del relativo immobile a provvedimenti di rilascio, il vincolo di inamovibilità dallo stabile e il divieto di modificazione della destinazione d'uso.

La nuova normativa, oltre a dettare un regime analogo per i beni in questione, ha voluto espressamente inserire gli studi d'artista nelle categorie speciali di beni culturali, indicate nell'art. 3 dello stesso testo unico, indipendentemente dalla loro inclusione nelle categorie elencate nell'art. 2, soggette alle disposizioni di tutela contenute nel Titolo I.

Per effetto di tale riconoscimento, gli studi d'artista che vantano le prescritte caratteristiche fruiscono delle particolari ed incisive misure di protezione

atte a mantenere integro il loro dichiarato valore storico-artistico, tra le quali, il divieto di adibire il bene ad usi incompatibili con il suo carattere storico o artistico, la necessità della preventiva autorizzazione del ministro o del soprintendente per eseguire opere, l'obbligo per il proprietario, possessore o detentore di realizzare gli interventi necessari ad impedire il deterioramento del bene.

Alle menzionate disposizioni protettive, si aggiunge poi la previsione di ulteriori specifici strumenti di tutela, quali quelli indicati nell'art. 52 del decreto, consistenti nella non assoggettabilità dello studio ai provvedimenti di rilascio previsti dalla normativa vigente in materia di locazione di immobili urbani, nella prescrizione di inamovibilità del contenuto dello studio dallo stabile in cui esso è situato e nella immutabilità della destinazione d'uso.

2.2 – In quest'ampio contesto di misure di cura e salvaguardia si inserisce la disposizione censurata, la quale risulta essere in contrasto con il canone della ragionevolezza, là dove impedisce l'emanazione dei provvedimenti di rilascio, prolungando il rapporto di locazione per un tempo indefinito.

È da considerare che mentre le prescrizioni di inamovibilità e di immutabilità della destinazione d'uso, contenute nella norma impugnata, appaiono come integrazione e specificazione dei generali obblighi di conservazione dei beni culturali e sono quindi misure coerenti all'attuazione di questi obblighi, la esenzione degli studi d'artista dai provvedimenti di rilascio previsti dalla normativa vigente in materia di locazione di immobili urbani si rivela invece una misura assolutamente esuberante rispetto alla finalità di tutela perseguita.

Per effetto della disposizione in esame, benché possa essere dedotto in giudizio l'inadempimento delle obbligazioni derivanti da contratti di locazione aventi ad oggetto i predetti beni, non essendo consentita l'emanazione dell'ordine di rilascio si verifica la protrazione forzata di un rapporto nato come contrattuale, la cui causa è venuta meno. Analoga situazione ricorre allorché si giunga alla scadenza contrattualmente prevista e sia stata idoneamente manifestata la volontà di non rinnovare il contratto.

Nei casi considerati, si manifesta un evidente sacrificio dei diritti del locatore, poiché l'assoluta indeterminatezza del periodo di tempo nel quale gli studi d'artista non sono soggetti ai provvedimenti di rilascio genera una illimitata continuazione del rapporto. Mantenendo ferma la sottoposizione del bene ai vincoli di inamovibilità e immutabilità di destinazione appare manifesta l'incongruenza della disciplina in esame, che non consente giammai il rilascio a favore del locatore.

La scelta del legislatore è nella fattispecie irragionevole, dal momento che l'intento perseguito in attuazione dell'art. 9 della Costituzione poteva già considerarsi attuato mediante le numerose altre previsioni contenute nella medesima norma, che costituiscono mezzi ampiamente idonei a rendere immo-
dificabile l'ambiente e i luoghi nei quali operò l'artista, al fine di conservare intatta la testimonianza dei valori culturali in esso insiti. Non essendo consentita, già in forza dei predetti vincoli, la rimozione di alcuno dei beni contenuti

nello studio né tanto meno l'attuazione di una diversa destinazione dell'immobile, risultano evidenti per un verso la ridondanza della prescrizione di non soggezione degli studi a provvedimenti di rilascio, che nulla aggiunge alle modalità di salvaguardia già previste, ma soprattutto per l'altro verso la eccessiva compressione dei diritti del locatore, costretto a subire la protrazione nel tempo, persino in assenza di un corrispettivo, sino a perdere indefinitamente la disponibilità dell'immobile.

La disposizione in esame, discostandosi dal proprio fine ispiratore per la compresenza di pari ed altrettanto efficaci misure di difesa e garanzia, di cui si è fatto cenno, che permangono a tutela della conservazione dei beni culturali, si rivela dunque irragionevole e lesiva del diritto di proprietà e perciò illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 1, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), nella parte in cui prevede che non sono soggetti a provvedimenti di rilascio gli studi d'artista ivi contemplati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2003.

8. PROPRIETÀ E ALTRI DIRITTI REALI

8.1. Limiti alla proprietà privata determinata dalla legge/funzione sociale

SENTENZA N. 167/1999 (PRES. GRANATA; RED. A. MARINI)

Servitù – Passaggio coattivo a favore di fondo non intercluso – Esigenze di accessibilità, di cui alla legislazione relativa alle persone con disabilità – Possibilità per l'Autorità giudiziaria di concedere il passaggio – Omessa previsione

Codice civile, art. 1052, secondo comma

Costituzione, artt. 2, 3, secondo comma, 32 e 42, secondo comma

SENTENZA N. 238/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. CHIEPPA)

Limiti alla proprietà privata – Norme della Regione Umbria – Fabbricati oggetto di condono edilizio – Esclusione da interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria o di ristrutturazione, che non comportino aumento di volumetria o di superficie o modifiche di sagoma o delle destinazioni d'uso

Legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53 (Prime norme di politica urbanistica), art. 8, settimo comma, come modificato dalla legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione delle leggi regionali 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28)

Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 117

Considerato in diritto

1. – Il pretore di La Spezia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1052, secondo comma, del codice civile, in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, 32 e 42, secondo comma, della Costituzione, “nella parte in cui non consente di costituire la servitù di cui al primo comma in favore di edifici di civile abitazione, al fine di garantire un adeguato accesso alla via pubblica per mutilati ed invalidi con difficoltà di deambulazione”.

La norma denunciata contrasterebbe infatti, ad avviso del rimettente, con il principio di eguaglianza in senso sostanziale e sarebbe altresì lesiva, nei confronti dei portatori di handicap sia del diritto inviolabile ad una normale vita di relazione, sia del diritto alla salute, inteso come interesse del singolo e della collettività alla eliminazione delle discriminazioni dipendenti dalle situazioni invalidanti. Essa inoltre, consentendo la costituzione di servitù coattiva di passaggio a favore di fondo non intercluso solo per finalità produttive e non anche in relazione alle esigenze di vita degli invalidi, si porrebbe in contrasto con la funzione sociale del diritto di proprietà.

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

4. – L'art. 1052 cod. civ. disciplina l'ipotesi di costituzione di passaggio coattivo a favore di fondo non intercluso, che cioè abbia un proprio accesso alla via pubblica, tuttavia inadatto o insufficiente ai bisogni del fondo e non ampliabile.

Va premesso che l'“ampliabilità” di cui alla citata disposizione deve essere intesa, secondo la giurisprudenza di legittimità, non in senso letterale, cioè con riferimento alla sola larghezza del passaggio, ma nel più ampio e generico significato di riducibilità a sufficienza e adeguatezza. L'accesso alla pubblica via va, d'altro canto, considerato non ampliabile non soltanto quando il suo adeguamento sia materialmente impossibile, ma anche quando risulti eccessivamente oneroso o difficoltoso, secondo la disposizione di cui al primo comma dell'art. 1051 cod. civ., ritenuta dalla giurisprudenza applicabile alla fattispecie disciplinata dall'art. 1052 in virtù dell'espresso richiamo contenuto in quest'ultima norma e della evidente identità di situazione e di *ratio* giustificatrice.

La concessione del passaggio coattivo è subordinata, dalla norma denunciata, non solo alla inadeguatezza dell'accesso alla via pubblica e alla sua non ampliabilità, ma anche alla sussistenza di una ulteriore condizione, rappresentata dalla circostanza che la domanda risponda “alle esigenze della agricoltura o dell'industria”.

Con tale disposizione – ignota al codice civile previgente – il legislatore, per il caso di fondo non intercluso, ha inteso ricollegare la costituzione della servitù coattiva di passaggio non soltanto alle necessità del fondo (come nel caso di costituzione di servitù a favore di fondo intercluso), ma anche alla sussistenza in concreto di un interesse generale, all'epoca identificato nelle esigenze dell'agri-

coltura o dell'industria. Mentre estranee alla previsione della norma e prive, pertanto, di ogni rilievo ai fini della costituzione del passaggio coattivo risultano le esigenze abitative, pur se riferibili a quegli interessi fondamentali della persona la cui tutela è indefettibile.

Ed è in relazione a quest'ultimo aspetto che la norma si pone, come si vedrà, in contrasto con i principi costituzionali evocati dal rimettente.

5. – Va in proposito ricordato che la più recente legislazione relativa ai portatori di handicap – in particolare la legge 9 gennaio 1989, n. 13 (Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati), e la legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) – non si è limitata ad innalzare il livello di tutela in favore di tali soggetti, ma ha segnato, come la dottrina non ha mancato di sottolineare, un radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati ora quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività.

Di tale mutamento di prospettiva è segno evidente l'introduzione di disposizioni generali per la costruzione degli edifici privati e per la ristrutturazione di quelli preesistenti, intese alla eliminazione delle barriere architettoniche, indipendentemente dalla effettiva utilizzazione degli edifici stessi da parte delle persone handicappate.

Risulta, allora, chiaro come la tutela di queste ultime sia potuta divenire uno dei motivi di fondo della vigente legislazione abitativa attraverso anche (ma non esclusivamente) la fissazione delle caratteristiche necessarie all'edificio abitativo considerato nella sua oggettività ed astraendo dalla condizione personale del singolo utilizzatore.

Così, l'accessibilità – che l'art. 2 del d.m. 14 giugno 1989, n. 236 (Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e della eliminazione delle barriere architettoniche), definisce come "la possibilità, anche per persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di raggiungere l'edificio e le sue singole unità immobiliari e ambientali, di entrarvi agevolmente e di fruirne spazi e attrezzature in condizioni di adeguata sicurezza e autonomia" – è divenuta una *qualitas* essenziale degli edifici privati di nuova costruzione ad uso di civile abitazione, quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni possibile ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici.

Per quanto riguarda poi gli edifici privati già esistenti, vengono in considerazione, come espressione dello stesso indirizzo legislativo, gli interventi previsti dall'art. 2 della citata legge n. 13 del 1989, in virtù dei quali è possibile apportare all'immobile condominiale, a spese dell'interessato ed anche in

deroga alle norme sul condominio negli edifici, le modifiche necessarie per renderlo più comodamente accessibile.

È peraltro evidente come la citata normativa possa in concreto risultare del tutto insufficiente rispetto al fine perseguito, ove le innovazioni necessarie alla piena accessibilità dell'immobile risultino in concreto impossibili o, come nella specie, eccessivamente onerose o comunque di difficile realizzazione.

Ed è appunto in relazione a tali ipotesi che la non inclusione della accessibilità dell'immobile tra le esigenze che, ai sensi dell'art. 1052, secondo comma, cod. civ., possono legittimare la costituzione della servitù coattiva di passaggio, risulta lesiva di quei principi costituzionali che, come si è accennato, l'accessibilità dell'abitazione è intesa a realizzare.

6. – Più specificamente, la impossibilità di accedere alla pubblica via, attraverso un passaggio coattivo sul fondo altrui, si traduce nella lesione del diritto del portatore di handicap ad una normale vita di relazione, che trova espressione e tutela in una molteplicità di precetti costituzionali: evidente essendo che l'assenza di una vita di relazione, dovuta alla mancanza di accessibilità abitativa, non può non determinare quella disuguaglianza di fatto impeditiva dello sviluppo della persona che il legislatore deve, invece, rimuovere.

L'omessa previsione della esigenza di accessibilità, nel senso già precisato, della casa di abitazione, accanto a quelle, produttivistiche, dell'agricoltura e dell'industria rende, pertanto, la norma denunciata in contrasto sia con l'art. 3 sia con l'art. 2 della Costituzione, ledendo più in generale il principio personalista che ispira la Carta costituzionale e che pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana.

7. – Sotto un diverso aspetto, poi, questa Corte ha già avuto modo di affermare come debba ritenersi ormai superata la concezione di una radicale irrecuperabilità dei portatori di handicap e come la socializzazione debba essere considerata un elemento essenziale per la salute di tali soggetti sì da assumere una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile alle pratiche di cura e riabilitazione (sentenza n. 215 del 1987).

S'intende allora come la norma denunciata, impedendo od ostacolando la accessibilità dell'immobile abitativo e, quale riflesso necessario, la socializzazione degli handicappati comporti anche una lesione del fondamentale diritto di costoro alla salute intesa quest'ultima nel significato, proprio dell'art. 32 della Costituzione, comprensivo anche della salute psichica la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica.

8. – Avverso l'affermata incostituzionalità della norma denunciata, non vale opporre, come fa l'Avvocatura, che l'accessibilità propria degli edifici abitativi farebbe riferimento alla persona dei proprietari più che ad una *qualitas* dei fondi, cosicché difetterebbe, nella specie, il carattere della predialità, proprio delle servitù. Si è già visto, infatti, che la legislazione in tema di eliminazione delle barriere architettoniche ha configurato la possibilità di agevole accesso agli

immobili, anche da parte di persone con ridotta capacità motoria, come requisito oggettivo quanto essenziale degli edifici privati di nuova costruzione, a prescindere dalla loro concreta appartenenza a soggetti portatori di handicap. Mentre dottrina e giurisprudenza hanno, per altro verso, chiarito come la predialità non sia certo incompatibile con una nozione di *utilitas* che abbia riguardo – specie per gli edifici di civile abitazione – alle condizioni di vita dell'uomo in un determinato contesto storico e sociale, purché detta *utilitas* sia inerente al bene così da potersi trasmettere ad ogni successivo proprietario del fondo dominante.

Né, d'altronde, la previsione della servitù in parola può trovare ostacolo nella garanzia accordata al diritto di proprietà dall'art. 42 della Costituzione. Come osservato dal rimettente, infatti, il peso che in tal modo si viene ad imporre sul fondo altrui può senz'altro ricomprendersi tra quei limiti della proprietà privata determinati dalla legge, ai sensi della citata norma costituzionale, allo scopo di assicurarne la funzione sociale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1052, secondo comma, del codice civile, nella parte in cui non prevede che il passaggio coattivo di cui al primo comma possa essere concesso dall'autorità giudiziaria quando questa riconosca che la domanda risponde alle esigenze di accessibilità – di cui alla legislazione relativa ai portatori di handicap – degli edifici destinati ad uso abitativo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 1999.

* * *

Sentenza n. 238/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Chieppa)

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale concerne l'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53 (Prime norme di politica urbanistica) come modificato dall'art 34, comma 1, della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione delle leggi regionali 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28), per la parte relativa alla esclusione dei fabbricati destinati ad abitazione oggetto di condono edilizio.

Viene denunciata la violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione sotto i profili: di una irragionevole duplicità di regime tra fabbricati originaria-

mente legittimi e fabbricati condonati, che potrebbe essere considerata come forma surrettizia di sanzione; di una irrazionalità della normativa rispetto alla legislazione statale; di una compromissione irragionevole dell'esercizio della iniziativa economica, in relazione alla proprietà privata; ed, in via subordinata, di una eccessiva restrittività della soluzione adottata dal legislatore regionale, nella parte in cui sarebbero esclusi gli interventi *ex art. 31*, lettere *a)*, *b)*, *c)*, e *d)*, della legge n. 457 del 1978.

2. – La questione è fondata nei sensi e nei limiti come appresso specificati.

L'art. 8 della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53, nel testo sostituito dall'art. 34, comma 1, della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31, contiene una disciplina a tutela del territorio agricolo, dettando, tra l'altro, una regolamentazione (destinata a prevalere sugli strumenti urbanistici generali vigenti con indici più ampi) delle costruzioni, che collega obbligatoriamente (anche con un asservimento ai terreni interessati) la realizzazione ad esigenze abitative e produttive dell'impresa agricola.

L'art. 8 al comma 7 disciplina, inoltre, gli interventi ammissibili, nell'ambito del territorio agricolo, nei "fabbricati destinati ad abitazione, già esistenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge" – (si noti, la disposizione è stata introdotta con la legge 21 ottobre 1997, n. 31, cioè dopo la legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 contenente il condono e la sanatoria delle opere edilizie abusive) – prevedendo la ammissibilità di interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia (secondo la definizione contenuta nell'art. 31, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, della legge 5 agosto 1978, n. 457), nonché ampliamenti per un incremento massimo di mc 300, purché il fabbricato ristrutturato, comprensivo dell'ampliamento, non risulti superiore a mc 1.400.

Lo stesso settimo comma esclude dalla previsione i fabbricati costituenti beni culturali sparsi sul territorio (come castelli, torri, ville, abbazie, casolari tipici), per i quali gli interventi sono limitati al consolidamento e restauro (art. 6 della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53), nonché i fabbricati che siano stati oggetto di condono edilizio con rilascio di concessione in sanatoria. Tale esclusione per gli immobili condonati (la cui legittimità rispetto alle previsioni urbanistiche deriva solo dalla sanatoria-condono) viene, in modo plausibile, interpretata ed applicata nel giudizio *a quo*, come esclusione impeditiva di tutti gli interventi previsti come ammissibili per gli altri edifici esistenti.

[*omissis*]

3. – Al contrario, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 529 del 1995), la privazione della possibilità (in via assoluta e generale, senza alcuna valutazione di compatibilità concreta, circa il modo e l'entità degli interventi, con le esigenze di tutela ambientale e – si può aggiungere – anche urbanistica) per il titolare del diritto di proprietà su di un immobile, di procedere ad interventi di manutenzione, aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità, senza

alterare l'aspetto esteriore (sagoma e volumetria) dell'edificio, rappresenta certamente una lesione al contenuto minimo della proprietà. Infatti l'anzidetto divieto incide addirittura sulla essenza stessa e sulle possibilità di mantenere e conservare il bene (costruzione) oggetto del diritto, producendo un inevitabile deterioramento di esso, con conseguente riduzione in cattivo stato e un progressivo abbandono e perimento (strutturale e funzionale) del medesimo.

Deve, pertanto, escludersi la legittimità di una disposizione che comporti per il proprietario, ancorché non espropriato della titolarità, uno svuotamento del contenuto del suo diritto nel modo più irrimediabile e definitivo, e cioè con graduale degrado e perimento del bene (costruzione) ed una progressiva inutilizzabilità e distruzione dell'edificio, in rapporto alla destinazione inerente alla sua natura (conforme a licenze, concessioni e autorizzazioni ancorché in sanatoria)

Si tratta in ogni caso di edifici legittimamente esistenti e ovviamente regolarmente assentiti (fin dall'origine o con valido condono in sanatoria non oggetto di successivi interventi repressivi o di annullamento) dal punto di vista urbanistico o sotto il profilo di speciali vincoli (assistiti da specifiche autorizzazioni e pareri ove richiesti: sentenza n. 529 del 1995).

Deve essere sottolineato che i suddetti interventi, ammissibili rispetto agli edifici esistenti, soggiacciono al rispetto delle caratteristiche tipologiche e costruttive della edilizia rurale dei relativi territori (art. 8, comma 10, della legge della Regione Umbria n. 53 del 1974, nel testo introdotto con la legge della Regione Umbria n. 31 del 1997) nonché alle regole generali che consentono la possibilità di impedire le anzidette opere di manutenzione quando il modo o l'entità degli interventi siano tali da alterare l'equilibrio e la conservazione del territorio agricolo anche per l'aumento degli utilizzatori (sentenza n. 529 del 1995, citata).

Infine esiste un principio nell'ambito della legislazione statale in ordine ad un regime meno rigoroso degli interventi di manutenzione e similari, rispetto alle altre opere edilizie, che alterino, invece, le caratteristiche visibili all'esterno o comunque la sagoma o l'altezza o la superficie o la volumetria dell'edificio (arg. da d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modifiche, in legge 8 agosto 1985, n. 431; sentenza n. 529 citata).

4. – Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53, come modificato dalla legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31, nella parte in cui esclude i fabbricati oggetto di condono edilizio dalla ammissibilità di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria o di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria o di ristrutturazione che non comportino aumento di volumetria o di superficie o modifiche di sagoma o delle destinazioni d'uso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53 (Prime norme di politica urbanistica), come modificato dalla legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione delle leggi regionali 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28), nella parte in cui esclude i fabbricati oggetto di condono edilizio dalla ammissibilità di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria o di ristrutturazione che non comportino aumento di volumetria o di superficie o modifiche di sagoma o delle destinazioni d'uso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2000.

8.2. Espropriazione

8.2.1. *Requisito dell'indennizzabilità*

SENTENZA N. 67/1959 (PRES. AZZARITI; REL. PAPALDO)

Espropriazione per pubblica utilità – Determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli occupati per la costruzione di ricoveri antiaerei – Riferimento al valore venale dei suoli al momento dell'occupazione e non al momento dell'espropriazione – Temperamenti al criterio generale fondato sulla base del valore venale – Liquidazione di un'indennità puramente simbolica

Decreto legislativo 11 marzo 1948, n. 409 (Sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea già costruite direttamente dallo Stato o a mezzo di enti locali), art. 2, primo e secondo comma

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 91/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. PAPALDO)

Espropriazione per pubblica utilità – Indennizzo – Serio ristoro

Legge 1° dicembre 1961, n. 1441 (Modificazioni al decreto legislativo 11 marzo 1948, n. 409, concernente la sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea già costruite dallo Stato o a mezzo di Enti locali)

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 22/1965 (PRES. AMBROSINI; REL. MANCA)

Espropriazione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare – Indennità – Incidenza di eventi perturbatori idonei a rendere irrisoria o simbolica l'indennità – Possibile disparità di trattamento di beni di valore uguale a seconda del momento dell'espropriazione

Legge 18 aprile 1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare), artt. 12, secondo comma, prima parte, e 16, primo comma

Costituzione, artt. 3 e 42, terzo comma

SENTENZA N. 55/1968 (PRES. A. SANDULLI; REL. OGGIONI)

Espropriazione – Edilizia – Mancata previsione di indennizzo per l'imposizione dei vincoli di contenuto espropriativo e immediatamente operativi

Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), artt. 7, n. 2, 3, e 4, e 40

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 200/1971 (PRES. FRAGALI; REL. BENEDETTI)

Espropriazione, bonifica e assegnazione dei terreni ai contadini – Esproprio “senza alcun indennizzo” dei terreni costituenti il terzo residuo sui quali il proprietario non abbia eseguito entro il termine di due anni le opere di trasformazione

Legge 21 ottobre 1950, n. 841 (Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini), art. 9, quarto comma

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 155/1976 (PRES. ROSSI; REL. TRIMARCHI)

Opere pubbliche – Comuni colpiti dal terremoto del 1915 – Determinazione dell’indennizzo – Valutazione dei beni con riferimento al momento dell’espropriazione “ma non mai in misura superiore al valore che avevano il 12 gennaio 1915”

Regio decreto-legge 29 aprile 1915, n. 582 (Contenente norme per regolare l’esecuzione delle opere definitive delle località colpite dal terremoto del 13 gennaio 1915), art. 3

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 5/1980 (PRES. AMEDEI; REL. MACCARONE)

Espropriazione – Indennizzo – Misura – Determinazione – Riferimento anche alla potenziale utilizzazione economica del bene secondo legge – Criterio del valore agricolo medio per indennizzo di suoli riconosciuti edificabili – Potere dei comuni di determinare il perimetro urbano – Indennizzi diversi per terreni in eguale situazione di edificabilità

Legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell’edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), artt. 16, commi quinto, sesto e settimo, e 20, comma terzo (modificato dall’art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10); legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), art. 19, primo comma; legge 27 giugno 1974, n. 247 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, recante norme per accelerare i programmi di edilizia residenziale), articolo unico

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 13/1980 (PRES. AMADEI; REL. ANDRIOLI)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Regione siciliana – Determinazione misura dell’indennità di espropriazione

Legge approvata il 15 dicembre 1978 dall’Assemblea regionale siciliana, recante «Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione Sicilia in materia urbanistica», art. 11, quinto comma.

Costituzione, art. 3

SENTENZA N. 223/1983 (PRES. ELIA; REL. PALADIN)

Espropriazione per pubblica utilità – Indennità – Determinazione – Criteri – Terreni a destinazione edificatoria – Dichiarazione di incostituzionalità di precedente disciplina – Norme provvisorie – Identità del criterio di determinazione, sia pure provvisorio, con quello dichiarato illegittimo – Distinzione tra acconto provvisorio e futuro imprecisato conguaglio

Legge 29 luglio 1980, n. 385 (Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili nonché modificazioni di termini previsti dalle leggi 28 gennaio 1977, n. 10, 5 agosto 1978, n. 457 e 15 febbraio 1980, n. 25), artt. 1, 2 e 3; legge 25 settembre 1981, n. 535 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 luglio 1981, n. 396, concernente differimento del termine di cui all’articolo 1 della legge 29 luglio 1980, n. 385, in materia di indennità di

espropriazione), articolo unico; legge 29 luglio 1982, n. 481 (Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 1982, n. 298, recante proroga del termine di cui all'articolo 1 della legge 29 luglio 1980, n. 385, In materia di Indennità di espropriazione e di occupazione di urgenza), articolo unico; legge 23 dicembre 1982, n. 943 (Differimento al 31 dicembre 1983 del termine in materia di indennità di espropriazione e di occupazione di urgenza), articolo unico

Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 136

SENTENZA N. 231/1984 (PRES. ELIA; REL. LA PERGOLA)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Criteri determinazione indennità esproprio – Necessità di riferirsi alle caratteristiche essenziali del bene abitato

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa), artt. 12, primo comma, 13, primo comma e 15, terzo comma

Costituzione, artt. 3, e 42, terzo comma

SENTENZA N. 530/1988 (PRES. SAJA; RED. E. GALLO)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Indennità dovuta per terreni agricoli senza attitudine edificatoria – Determinazione giudiziale – Carattere vincolante delle tabelle predisposte dalla commissione provinciale

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa), art. 12, primo comma, come sostituito dall'art. 5 della legge provinciale di Bolzano 22 maggio 1978 n. 23

Costituzione, artt. 24 e 42

SENTENZA N. 62/1991 (PRES. CONSO; RED. PESCATORE)

Espropriazione per pubblica utilità – Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del 1980 – Indennità di occupazione – Determinazione

Decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, art. 3, quinto comma,

Legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8 (Acquisto di prefabbricati destinati a locali per servizi di utilità pubblica e sociale, attività produttive e commerciali, case sparse o rurali), art. 5, secondo comma

Costituzione, artt. 3 e 42, terzo comma

SENTENZA N. 283/1993 (PRES. CASAVOLA; RED. GRANATA)

Espropriazione per pubblica utilità – Espropriazione di aree edificabili – Indennità dovuta al proprietario – Determinazione – Nuova disciplina – Criterio della semisomma del valore venale e del reddito dominicale, ridotta del 40% – Facoltà dei soggetti già espropriati di conseguire l'indennità commisurata alla semisomma piena, senza riduzione (come consentito ai soggetti non ancora espropriati) – Omessa previsione di idoneo strumento negoziale per i rapporti non ancora esauriti

Decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333, (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica),

convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992 n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), art. 5-*bis*, comma 2.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 153/1995 (PRES. BALDASSARRE; RED. BALDASSARRE)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Regione siciliana – Indennità di espropriazione di aree edificabili – Determinazione – Previsione in misura pari al valore venale dei suoli espropriati

Legge della Regione siciliana 29 dicembre 1975, n. 88 (Interventi per la difesa e conservazione del suolo ed adeguamento delle strutture operative forestali), art. 3; legge della Regione siciliana 16 agosto 1974, n. 36 (Interventi straordinari nel settore della difesa del suolo e della forestazione), art. 4, commi primo e secondo; legge della Regione siciliana 18 novembre 1964, n. 29 (Nuove norme per l'acceleramento dell'esecuzione e dei pagamenti delle opere pubbliche), art. 1

Costituzione, artt. 3, 5 e 42; Statuto per la Regione siciliana, art. 14, lett. s)

SENTENZA N. 529/1995 (PRES. FERRI; RED. CHIEPPA)

Edilizia e urbanistica – Norme della Regione Campania – Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana – Interventi edilizi di manutenzione ordinaria e/o straordinaria – Divieto per zone determinate

Legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana), art. 17, comma 3

Costituzione, artt. 42 e 117, primo comma, nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001 (urbanistica)

SENTENZA N. 80/1996 (PRES. FERRI; RED. GRANATA)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Provincia di Bolzano – Indennità di esproprio dei suoli edificatori – Determinazione – Criterio – Commisurazione al valore venale del bene con abbattimento del 25%

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), art. 8, primo comma

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8

SENTENZA N. 369/1996 (PRES. FERRI; RED. GRANATA)

Espropriazione per pubblica utilità – Indennità – Entità – Criteri di determinazione – Applicazione estensiva di tali criteri al risarcimento del danno da accessione invertita

Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, come sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), art. 5-*bis*, comma 6

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza), e 42, secondo comma

SENTENZA N. 147/1999 (PRES. GRANATA; RED. CHIEPPA)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Regione Trentino-Alto Adige – Determinazione dell'indennità espropriativa per la realizzazione di deposito destinato ai resti della

lavorazione di rifiuti – Riferimento alla differenza tra valore venale dell'intera area e il diminuito valore dell'area residua dopo l'occupazione – Applicazione di criterio più favorevole rispetto a quelli stabiliti dall'art. 5-bis, legge 8 agosto 1992, n. 359, aventi natura di norme di riforma economico-sociale, con validità sull'intero territorio nazionale

Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità non riguardanti opere a carico dello Stato, da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige), art. 25

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8

SENTENZA N. 348/2007 (PRES. BILE; RED. SILVESTRI)

Espropriazione per pubblica utilità – Espropriazione di aree edificabili – Criteri di determinazione dell'indennizzo in misura ridotta rispetto al valore venale degli immobili

Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, commi 1 e 2; decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), art. 37, commi 1 e 2

Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 1

SENTENZA N. 349/2007 (PRES. BILE; RED. TESAURO)

Espropriazione per pubblica utilità – Occupazioni appropriate intervenute anteriormente al 30 settembre 1996 – Criteri di liquidazione del danno in misura ridotta rispetto al valore venale degli immobili – Applicabilità ai procedimenti in corso

Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, comma 7-bis, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica)

Costituzione, art. 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 1

SENTENZA N. 181/2011 (PRES. MADDALENA; RED. CRISCUOLO)

Espropriazione per pubblica utilità – Aree agricole ed aree non suscettibili di classificazione edificatoria – Indennità di espropriazione – Determinazione in base al valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare

Espropriazione per pubblica utilità – Indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile – Determinazione in base al valore agricolo medio del tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare

Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, comma 4, in combinato disposto con gli articoli 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi

straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli); decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), art. 40, commi 2 e 3

Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 1

SENTENZA N. 338/2011 (PRES. QUARANTA; RED. TESAURO)

Espropriazione per pubblica utilità – Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili – Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini impositivi – Mancata previsione di un meccanismo che, nei casi di omessa dichiarazione, ovvero di dichiarazione di valori assolutamente irrisori, impedisca la totale elisione dell'indennità e garantisca comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo e l'ammontare dell'indennità.

Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), art. 16, comma 1; decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), art. 37, comma 7

Costituzione, artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 1

SENTENZA N. 187/2014 (PRES. CASSESE; RED. CRISCUOLO)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Provincia autonoma di Trento – Indennità di espropriazione per le aree non edificabili – Determinazione in relazione al valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, da determinarsi annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee

Legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), art. 13, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007)

Costituzione, art. 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 1

SENTENZA N. 120/2022 (PRES. AMATO; RED. NAVARRETTA)

Espropriazione per pubblica utilità – Indennità di espropriazione – Norme della Regione Puglia – Assegnazione del carattere della edificabilità legale a terreni situati in zone determinate, in deroga alla legislazione urbanistica in materia di indennizzo

Legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), art. 19, comma 2

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (ordinamento civile)

Considerato in diritto

È da rilevare preliminarmente che nell'attuale controversia non si discute se sia o no legittimo il sistema adottato dal decreto legislativo 11 marzo 1948, n. 409, per definire le Situazioni provvisorie che si erano determinate nel periodo bellico con l'occupazione delle aree occorrenti per la costruzione di rifugi antiaerei: l'attuale controversia ha per oggetto esclusivamente la legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 2, primo e secondo comma, di quel decreto legislativo, riflettente l'indennità di espropriazione. E, pertanto, l'esame, che la Corte si accinge a fare, delle deduzioni difensive in ordine al sistema adottato dal decreto legislativo ha lo scopo non di accertare la legittimità dell'intero sistema di detto decreto, bensì quello di indagare se, nel quadro del sistema in cui è inserita, la particolare norma denunciata sia o non sia in contrasto con la Costituzione.

In aderenza alla realtà dei fatti, le supreme magistrature, ordinaria e amministrativa, hanno dichiarato che il decreto del 1948 ha sostituito *ope legis* ad un preesistente stato di occupazione di fatto un rapporto di occupazione e di espropriazione per pubblica utilità soggetto alla disciplina della legge 25 giugno 1865, n. 2359, con riferimento al momento dell'occupazione dell'area. In questa sede non è necessario esaminare se la originaria situazione fu quella di una occupazione di fatto giustificata soltanto dall'urgenza e dalla necessità del tempo di guerra o se fu quella di una requisizione in uso. L'una o l'altra situazione sono state, per così dire, travolte dalla nuova disciplina, che *ex tunc* il decreto legislativo è venuto a stabilire: ecco perché, ai fini che interessano in questa sede (legittimità della norma relativa all'indennità di espropriazione) non si presenta rilevante una indagine in ordine alla qualificazione del rapporto originario, in quanto, comunque esso si consideri – occupazione di fatto o requisizione – il criterio stabilito dal decreto legislativo resta sempre quello di sottoporre, fin dall'inizio, il rapporto stesso al regime dell'espropriazione per pubblica utilità.

Contro la logica del sistema, che avrebbe dovuto portare a stabilire che la determinazione dell'indennità si effettua in relazione al momento in cui si verifica il trapasso della proprietà, fu disposto, con la norma contenuta nel primo e nel secondo comma dell'art. 2, che l'indennità di espropriazione del suolo occupato nella costruzione dei ricoveri antiaerei fosse determinata dall'ufficio del Genio civile in base al valore venale al momento dell'avvenuta occupazione con l'aggiunta degli interessi legali sulla somma dovuta come indennità, interessi decorrenti dalla data dell'occupazione.

Per dimostrare che la citata norma non sarebbe in contrasto con il sistema della nostra legislazione sulla espropriazione per causa di pubblica utilità, l'Avvocatura dello Stato ha sostenuto che il decreto legislativo avrebbe adottato il criterio, non nuovo nella legislazione, di considerare le occupazioni dei suoli fatte nel periodo bellico come aventi carattere definitivo ai fini della espropria-

zione. Il proprietario del bene espropriato verrebbe a trovarsi nella stessa situazione di chi avesse subito l'espropriazione dell'immobile al momento dell'occupazione e avesse conseguito con ritardo la liquidazione dell'indennità, di modo che il ritardo, anche se dovuto a colpa della pubblica Amministrazione, legittimerebbe soltanto il pagamento degli interessi di mora, senza dar luogo, trattandosi di un debito di valuta, alla rivalutazione dell'indennità nel caso di sopravvenuta svalutazione monetaria. Questa tesi riceverebbe conferma anche dal fatto che le opere permanenti di protezione antiaerea, appartenendo al pubblico demanio, sarebbero divenute oggetto di proprietà pubblica dello Stato fin dal momento della occupazione; e tale situazione emergerebbe anche dal disposto dell'art. 2 dello stesso decreto legislativo che, secondo l'Avvocatura dello Stato, farebbe riferimento alle norme in materia di espropriazione per pubblica utilità soltanto per quanto concerne la liquidazione della indennità, e dal disposto del successivo art. 5 che dichiarerebbe, con effetto *ex tunc*, di pertinenza del demanio statale le opere permanenti di protezione antiaerea.

Sembra alla Corte che l'Avvocatura dello Stato, così ragionando, abbia voluto sostenere che le opere di protezione antiaerea sarebbero entrate a far parte del demanio statale, con i suoli su cui erano costruite, fin dall'epoca dell'occupazione. Ora, a parte se questa tesi sia esatta rispetto ai principi del diritto (ed a prescindere dalla indagine, non necessaria ai fini della presente controversia, circa la legittimità costituzionale di una norma che avesse espressamente statuito in tal senso), può dirsi sicuramente che, ove la legge avesse, in ipotesi, dichiarato cessata la proprietà privata dei suoli al momento in cui era sorta la demanialità delle opere, la conseguenza non sarebbe stata quella che si dovesse procedere ad un trapasso del bene mediante l'espropriazione, bensì quella che si dovesse dichiarare che *ope legis* il suolo era divenuto di proprietà statale fin da quando l'opera era entrata a far parte del pubblico demanio. Ma un siffatto sistema – che, si ripete, è qui considerato solo in via di ipotesi ed unicamente per compiutezza di esame delle deduzioni difensive – avrebbe inevitabilmente ed irrimediabilmente posto in risalto la illiceità del comportamento dell'Amministrazione la quale avrebbe proceduto ad incorporare nel pubblico demanio, mediante una occupazione di fatto, beni privati senza che prima ne fosse stato operato un legittimo trasferimento. Non si vede, dunque, come, se fosse stata esatta codesta costruzione giuridica, l'Amministrazione avrebbe potuto sottrarsi all'obbligo del risarcimento dei danni: con l'ovvia conseguenza che il relativo debito sarebbe stato di valore e non di valuta.

Ma la tesi in esame non è esatta perché, all'infuori della disposizione sopra riferita del primo comma dell'art. 2, che ha una portata unicamente finanziaria, tutte le disposizioni del decreto legislativo ribadiscono il sistema della legge del 1865, non lasciando possibilità di equivoci su questo punto: che il trapasso di proprietà avviene con il decreto prefettizio di espropriazione, e non prima.

Nemmeno appare utile, ai fini che la difesa statale si propone, l'altra affermazione dell'Avvocatura dello Stato nel senso che il sistema adottato dal

decreto legislativo per la determinazione dell'indennità troverebbe riscontro in quelle leggi le quali stabiliscono che la data sulla cui base devono essere attuati i criteri di commisurazione dell'indennità sia quella dell'occupazione e non quella del trapasso della proprietà. Anzitutto bisogna scartare l'ipotesi che alla base della disciplina data dal decreto legislativo si trovi in qualsiasi modo qualche presupposto relativo ad una colpa dell'Amministrazione, alla quale risalirebbe il ritardo nella liquidazione della indennità. Tale presupposto è da escludere; ma se sussistesse, ci si troverebbe di fronte ad un caso di responsabilità per colpa: il che escluderebbe recisamente la possibilità che si parli di un debito di valuta. Ad ogni modo, anche se, all'infuori di ogni elemento di colpa, il fondamento del decreto legislativo fosse quello di far risalire ogni effetto della procedura di espropriazione alla data dell'occupazione, ciò non gioverebbe alla tesi dell'Amministrazione finanziaria dello Stato. Ed è questo il momento per dire che non giova alla stessa tesi l'invocazione del principio che il debito dell'espropriante è debito di valuta.

Occorre tener presente che nel caso attuale non si tratta di giudicare se, sopraggiunta la svalutazione monetaria dopo che era sorto il debito dell'espropriante in base ad una legge preesistente, l'espropriato abbia o no diritto alla rivalutazione. Qui la svalutazione monetaria è già quasi completamente avvenuta quando nel 1948 interviene il decreto legislativo. Al momento in cui questo entra in vigore, non esiste ancora un debito per una espropriazione; esistono soltanto delle situazioni di fatto che la nuova legge deve sistemare. Ora, ai fini dell'osservanza dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, non basta che il legislatore congegni *ex post* una disciplina giuridica la quale porti alla liquidazione di una indennità puramente simbolica. In altri termini, non appare legittima una norma che, volta alla sanatoria di una situazione preesistente, venga a creare, con effetto retroattivo, un'altra situazione valevole ad esimere l'Amministrazione da un obbligo sancito dalla Costituzione. Se si ammettesse ciò, si determinerebbe questa grave conseguenza:

che la legge, preordinando artificiosamente con disposizioni di carattere retroattivo determinate situazioni, potrebbe eludere qualunque precetto costituzionale.

Che il sistema di tenere per base i valori dell'epoca dell'occupazione conduca alla liquidazione di indennità puramente simbolica, è dimostrato dal caso attuale, in cui, come sostanzialmente non è contestato, l'indennità liquidata è del tutto irrisoria rispetto ai valori del tempo dell'espropriazione. E questo non è certo un caso sporadico, dato che tra il periodo della guerra, durante il quale furono effettuate le occupazioni dei suoli, ed il 1948, anno in cui fu emanato il decreto legislativo in esame, avvenne la catastrofe monetaria, della cui ben nota entità non occorre certo dare prova in giudizio.

Con questo, la Corte non vuol dire che il decreto legislativo avrebbe dovuto stabilire il criterio che le indennità fossero liquidate sulla base del valore venale degli immobili al tempo dell'espropriazione. La Corte, con la sentenza n. 61 del

1957, ha chiarito che l'espressione "indennizzo" dell'art. 42, terzo comma, non va interpretata nel senso letterale ed etimologico della parola ma soltanto come il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di interesse generale, la pubblica Amministrazione può garantire all'interesse privato secondo una valutazione che spetta al legislatore nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali. Evidentemente, anche in questo caso sussistevano gravi ragioni per temperare il criterio generale fondato sulla base del valore venale; ma occorre che la legge avesse preso in considerazione la possibilità di introdurre, nei limiti consentiti dal precetto costituzionale, tali temperamenti. Se ciò la legge avesse fatto, non si sarebbe potuto in questa sede sindacare l'apprezzamento attraverso il quale la legge stessa fosse pervenuta ad un determinato risultato normativo. Ma nella specie è fuori dubbio che il legislatore non fece alcuna valutazione né alcun apprezzamento, essendosi limitato a dettare un congegno in base al quale l'indennità da liquidare sarebbe stata sicuramente nient'altro che un'apparenza.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunciata non esclude, dunque, che una nuova legge possa anche, eventualmente, adottare gli accennati temperamenti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, del D.P.R. 11 marzo 1948, n. 409, "sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea già costruite direttamente dallo Stato o a mezzo degli enti locali", ratificato con legge 22 aprile 1953, n. 342, in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 dicembre 1959.

* * *

Sentenza n. 91/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Papaldo)

Considerato in diritto

L'Avvocatura dello Stato ha rilevato che nella ordinanza di rinvio non sarebbero precisate le ragioni in base alle quali la nuova norma, contenuta nella legge 1° dicembre 1961, n. 1441, non sarebbe "nel solco dei principi stabiliti da questa Corte con le decisioni n. 61 del 1957 e n. 67 del 1959". Ma il rinvio non è esatto, giacché dal contesto della motivazione dell'ordinanza si evince che la questione è stata sollevata sotto gli stessi profili di legittimità costituzionale che furono tracciati dalla Corte nella precedente sentenza del 1959.

In quella sentenza la Corte dichiarò che, basandosi sul valore dell'immobile

al momento dell'occupazione e non sul valore al tempo dell'espropriazione, la norma, allora denunziata, del decreto legislativo 11 marzo 1948, n. 409, era viziata per il fatto che era stata illegittimamente creata, con effetto retroattivo, una situazione volta ad attuare la sanatoria di uno stato di cose preesistenti; e ciò al fine di esimere l'Amministrazione da un obbligo sancito dalla Costituzione, in quanto l'indennità di espropriazione, collegata com'era ai valori del tempo dell'occupazione, era simbolica, stante la svalutazione monetaria intervenuta tra il periodo dell'occupazione e quello dell'espropriazione.

L'ordinanza di rinvio solleva, sotto la forma dell'espressione di un dubbio ma in termini non equivoci, le stesse questioni ora riassunte e prospetta che la nuova legge, pur avendo stabilito un coefficiente di maggiorazione sulla base del valore riferito al momento dell'occupazione dei beni, non avrebbe eliminato le cause di illegittimità accertate dalla precedente decisione della Corte.

Il dubbio espresso nell'ordinanza è fondato.

Nella sentenza del 1959 la Corte, pur premettendo che l'art. 42, terzo comma, della Costituzione non impone che l'indennità di espropriazione sia ragguagliata al valore della cosa al momento dell'espropriazione e che il giudice della costituzionalità delle leggi non può sindacare il criterio adottato discrezionalmente dal legislatore circa la misura dell'indennità, dichiarava che il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, deve tener conto degli interessi pubblici ai quali l'espropriazione è preordinata e con tali interessi deve temperare l'interesse privato dell'espropriato. Determinando l'indennità sui valori del tempo dell'occupazione, la legge del 1948 non solo aveva stabilita un'indennità apparente, stante l'enorme squilibrio dei valori monetari tra l'occupazione e l'espropriazione, ma aveva posto in essere una deviazione dai fini di pubblico interesse che la legge voleva e doveva perseguire.

La Corte avvertì che se un temperamento si fosse voluto apportare, esso sarebbe stato legittimo ed insindacabile; ma la Corte, come risulta senza possibilità di equivoco dalla intera motivazione della sentenza, si riferì non ad una maggiorazione dell'indennità ragguagliata ai valori del tempo dell'occupazione, bensì ad una minorazione dell'indennità collegata ai valori del tempo dell'espropriazione.

Maggiorando l'indennità riferita ai valori del tempo dell'occupazione e lasciando così invariato il sistema di determinazione dell'indennità, la nuova legge non ha eliminato il vizio di legittimità riscontrato nella legge precedente. Anche se per effetto della maggiorazione l'indennità fosse stata non fittizia, il vizio sarebbe rimasto ugualmente, giacché nel caso attuale non era possibile discostarsi dalla base del valore dei beni al momento dell'espropriazione, salvi i temperamenti che sui risultati di tale valutazione il legislatore avesse stabilito di apportare.

A questa conclusione, che risponde allo stesso principio che informò la precedente sentenza, la Corte perviene, anzitutto, per la considerazione che le ragioni di pubblico interesse che sorreggevano la legge del 1948 erano date dalla

necessità di sistemare una situazione di provvisorietà e di incertezza che si era iniziata con una occupazione di urgenza e che doveva chiudersi e definirsi con un atto di espropriazione, in virtù del quale si effettuava il passaggio della proprietà dei beni. Era alla data di questo passaggio che doveva essere compiuta la valutazione dei beni, giacché solo in detta data sarebbe cessato lo stato di provvisorietà.

Fino a quel giorno il proprietario, pur essendo tenuto a pagare le imposte ed a sopportare gli altri oneri della proprietà senza averne alcun vantaggio, doveva attendere la realizzazione di qualunque suo diritto; nella maggior parte dei casi, trattandosi di occupazioni parziali di immobili per costruzione di ricoveri antiaerei, lo stato di provvisorietà era tale da rendere impossibile o assai difficile la ricostruzione o l'utilizzazione della restante parte non occupata. Comunque, quello stato sarebbe durato senza limiti precisi di tempo fino a quando gli uffici del Genio civile e le Prefetture avrebbero espletato i loro compiti e l'effetto di qualunque ritardo in tale espletamento sarebbe stato a carico dell'espropriato, in quanto l'indennità sarebbe rimasta fissa nella misura stabilita in relazione al momento dell'occupazione, ma sarebbe stata pagata dopo l'espletamento delle procedure. Né la corresponsione degli interessi poteva costituire una forma adeguata di ristoro del pregiudizio economico conseguente al ritardo.

Ora, è da tener presente che, in qualunque modo voglia configurarsi l'indennizzo previsto dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione, esso deve pur sempre rappresentare un serio ristoro del pregiudizio economico risultante dall'espropriazione. E la realtà delle cose, oltre che la logica del sistema, impongono di considerare non conforme alla norma costituzionale la determinazione dell'indennità effettuata sul valore venale della cosa al tempo dell'occupazione, quando, come nel caso attuale, esista una dissociazione tra la situazione esistente al momento in cui le espropriazioni furono o saranno compiute e quella in cui le occupazioni ebbero inizio; tanto più se tra i due periodi si siano inseriti eventi perturbatori, quali la svalutazione monetaria.

Vero è che il legislatore può discrezionalmente stabilire i criteri per la determinazione delle indennità. Ma poiché trattasi di discrezionalità, occorre che tali criteri siano adottati in vista degli scopi di pubblico interesse che la legge deve perseguire.

Nel caso attuale l'interesse era quello di sanare una situazione di fatto che perdurava da anni e di sanarla nell'interesse finanziario dello Stato senza un eccessivo sacrificio per i privati. L'interesse di costoro non poteva essere soddisfatto se non con una indennità vera e non simbolica.

Procedere a questi accertamenti non significa compiere un apprezzamento sull'esercizio del potere discrezionale del legislatore né significa giudicare della giustizia o dell'equità del dettato legislativo, ma costituisce una tipica espressione del sindacato di legittimità costituzionale, essendo precipua caratteristica di tale giudizio il constatare se una norma sia in contrasto con la Costituzione

o con i fini che la norma stessa doveva raggiungere in adempimento di un precetto costituzionale.

Ciò premesso non è necessario accertare se, anche con il coefficiente di maggiorazione dieci, l'indennità sia o non sia simbolica. Questo accertamento rientrerebbe pur sempre nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, giacché non si tratterebbe di sindacare se la maggiorazione sia giusta, equa, congrua, ma se, anche con la maggiorazione, l'indennità sia una vera indennità.

La permanenza del vizio già rilevato rende, però, superfluo quest'altro accertamento.

Non vale, infine, il richiamo dell'Avvocatura dello Stato alla regolamentazione dell'indennizzo dei danni di guerra.

Vero è che il fatto di guerra sta anche sullo sfondo della situazione qui in esame, ma i casi sono diversi. La reintegrazione dei danni di guerra non è garantita da norme costituzionali. Trattasi di interessi legittimi – tali li qualifica l'Avvocatura – ai portatori dei quali lo Stato ha concesso quegli aiuti che era possibile dare nel quadro dei mezzi finanziari occorrenti per la ricostruzione del Paese. Dalle espropriazioni per cui si controverte è, invece, pacifico – anche per il legislatore – che nascono diritti soggettivi tutelabili a norma dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione. E la diversità delle due situazioni si fonda sul fatto che, mentre per il danno di guerra l'Amministrazione nulla poté fare per evitarlo e null'altro avrebbe potuto fare se non indennizzarlo, per le occupazioni previste dalla legge 11 marzo 1948 l'Amministrazione avrebbe potuto, a guerra finita, restituire i beni ai proprietari. Se la legge ha ritenuto che ciò non fosse opportuno, doveva provvedere – come, del resto ha provveduto, sia pure non legittimamente quanto alla misura – alla concessione di una indennità di espropriazione da determinarsi con criteri non in contrasto con precetti della Costituzione.

La Corte, nella precedente sentenza, avvertì – e non ha ragione adesso di dire il contrario – che il legislatore poteva legittimamente adottare dei temperamenti rispetto alla misura dell'indennità, che, come si è già ricordato, era vista dalla Corte stessa in un necessario collegamento con i valori del tempo dell'espropriazione. È ovvio che la causa di guerra era – e rimane – la più importante giustificazione di tali temperamenti; e solo in questo senso l'osservazione fatta dalla difesa dello Stato è valida e potrà essere tenuta presente, purché non si dimentichi che i temperamenti non sarebbero legittimi se, per effetto di essi, l'indennità di espropriazione conservasse o acquistasse carattere di mera apparenza.

Per le esposte ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità dell'intera legge 1° dicembre 1961, n. 1441, in quanto all'invalidità dell'art. 1 consegue necessariamente quella degli artt. 2 e 3 che si riferiscono alla copertura della spesa per la sua attuazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge 1° dicembre 1961, n. 1441, "contenente modificazioni al decreto legislativo 11 marzo 1948, n. 409, concernente la sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea già costruite dallo Stato o a mezzo di enti locali", in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1963.

* * *

Sentenza n. 22/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Manca)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione principale e fondamentale della causa, in tal senso del resto prospettata dalle ordinanze e dalle parti, consiste nell'esaminare se possa ritenersi compatibile con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione, l'art. 12, secondo comma, della legge n. 167, nella parte in cui stabilisce che il valore venale delle aree, da espropriare in attuazione dei piani, è riferito a due anni precedenti alla deliberazione comunale di adozione dei piani stessi; valore venale che, ai sensi del primo comma di detto articolo, è determinato dall'Ufficio tecnico – erariale nella misura preveduta dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359.

È da tenere presente peraltro che la disposizione anzidetta deve essere considerata e interpretata non già in sé stessa, bensì in relazione al sistema della legge, in cui è inserita, nel cui ambito è destinata ad operare e dal quale, per logica conseguenza, derivano la portata e la incidenza nei confronti dei proprietari di terreni compresi nei piani, predisposti dai Comuni per l'attuazione delle finalità della legge. In relazione cioè alle disposizioni dell'art. 9, secondo il quale (primo comma) i piani hanno efficacia per dieci anni, prorogabili per due anni (secondo comma), dalla data del decreto di approvazione ed hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione, ai sensi della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; l'approvazione dei piani (terzo comma) equivale a dichiarazione di indifferibilità ed urgenza di tutte le opere, impianti ed edifici inclusi nei piani stessi; le aree in essi comprese (quinto comma) rimangono soggette, durante il periodo di efficacia, ad espropriazione; e in relazione inoltre all'art. 10, primo comma, che autorizza i Comuni ad acquisire le aree, anche mediante l'espropriazione, nei limiti in questo articolo indicati.

Ciò premesso, il problema, ora sottoposto all'esame della Corte, non riguarda le finalità che hanno determinato l'emanazione della legge n. 167, poste

in luce dalla difesa dello Stato, con ampi riferimenti alla relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge: finalità urbanistiche, da attuare mediante programmi razionali ed organici, nei centri abitati, indicati nella legge; finalità di carattere sociale, inerenti alla costruzione di case popolari ed economiche da assegnare alle classi meno abbienti; finalità di carattere economico-finanziario, intese a rendere possibile l'acquisizione, da parte dei Comuni, anche mediante l'espropriazione, di un complesso di aree destinate alla edilizia, a prezzo limitato, evitando l'insorgere di fenomeni speculativi e l'incidenza non giustificata di un plusvalore delle aree medesime.

Riguarda invece l'indagine se il congegno adottato dal legislatore per conseguire le accennate finalità, mediante l'istituto dell'espropriazione, sia conforme al precetto costituzionale (art. 42, terzo comma), per quanto riguarda l'indennizzo; nel quale, come è noto, si accentra la garanzia che la Costituzione riconosce ai proprietari nel caso di trasferimento coattivo dei beni.

4. – A questo proposito la Corte deve riferirsi alla propria giurisprudenza, che ha già definito il concetto di indennizzo ed ha precisato, entro quali limiti, il legislatore ordinario può esercitare il potere discrezionale, a lui devoluto nel determinarne la misura, anche per quanto concerne la graduabilità rispetto all'interesse generale.

Con la sentenza n. 61 del 1957, si è affermato che, data la preminenza dell'interesse pubblico, in vista dei fini cui tende l'espropriazione, l'indennizzo non può rappresentare un integrale risarcimento del pregiudizio subito dal proprietario, bensì il massimo di contributo e di riparazione, che la pubblica Amministrazione può garantire all'interesse privato. Si è posto altresì in rilievo che l'indennizzo non può essere stabilito in misura simbolica senza violare il precetto costituzionale, pur riconoscendosi che il legislatore possa discrezionalmente stabilirne la misura e i modi di pagamento.

Questi principi sono stati confermati in successive sentenze (nn. 3 e 33 del 1958, n. 41 del 1959, n. 5 del 1960) ed anche in quelle n. 67 del 1959 e n. 91 del 1963. A questa fanno specialmente riferimento le ordinanze e le difese delle parti private, in quanto avrebbe esaminato una fattispecie, se non identica, quanto meno analoga, a quella attualmente in esame, così da costituire precedente che condurrebbe a ritenere l'illegittimità della disposizione ora impugnata.

Con l'ultima decisione si confermarono i principi già enunciati nelle precedenti sentenze, circa la necessità che l'indennizzo non può essere irrisorio né simbolico, ma deve rappresentare serio ristoro del pregiudizio subito dal proprietario. Si rilevò che l'art. 42, terzo comma, della Costituzione non impone che l'indennità sia ragguagliata al valore del bene al tempo dell'espropriazione. Si dichiarò tuttavia l'illegittimità dell'art. 2, primo e secondo comma, del decreto legislativo dell'11 marzo 1948, n. 409, e della successiva legge del 1° dicembre 1961, n. 1441, per il fatto che, in quella fattispecie normativa, riportandosi la determinazione dell'indennità al valore dei beni al tempo della

occupazione, si era, in sostanza, attribuita un'indennità apparente, stante l'enorme squilibrio dei valori monetari, intervenuto nel lungo intervallo di tempo tra l'occupazione e le espropriazioni effettuate o da effettuarsi. Si è concluso quindi che non poteva ritenersi conforme al precetto costituzionale la determinazione dell'indennità riportata al valore venale al tempo dell'occupazione, quando, come nel caso allora esaminato, esisteva una "dissociazione" tra le due situazioni, tanto più che, tra i due periodi, si erano inseriti eventi perturbatori, quale la svalutazione monetaria.

Ora, se da un lato le due anzidette sentenze non autorizzano a ritenere, in linea astratta, che la scissione della data di riferimento per il calcolo della indennità da quella dell'espropriazione, importi per se stessa necessariamente illegittimità della norma legislativa, non appare d'altro lato esatto – come si assume dall'Avvocatura – considerarle esclusivamente riferibili alla specie allora esaminata; per il riflesso che il fenomeno dissociativo sarebbe stato preso in considerazione dalla Corte e ritenuto non conforme alla Costituzione, in quanto, si era venuta a creare una frattura nell'equilibrio dei valori dei beni, fra i due momenti della determinazione dell'indennità e dell'espropriazione, di tale importanza da rendere irrisorio l'indennizzo.

Ora, se è vero che, nel sistema della legge in esame, si è invece in presenza soltanto dell'eventualità che detti elementi perturbatori possano verificarsi, dato che le espropriazioni sono da effettuare per tutto il lungo periodo di durata dei piani; tuttavia, anche nel caso attuale, si può porre il quesito se l'accennata situazione possa incidere sull'indennizzo, considerato in termini reali, rispetto al valore effettivo dei beni, in modo da renderlo non più rispondente al precetto costituzionale.

5. – Ad avviso della Corte al quesito deve darsi risposta affermativa.

Non è infatti contestabile che, per quanto attiene alla determinazione e alla liquidazione dell'indennità, nei riguardi dei proprietari delle zone comprese nei piani, sia posta in essere una situazione di incertezza, o di alea, derivante dal concorso di vari elementi: la lunga durata del periodo di validità dei piani (10 o 12 anni se intervenga la proroga, o anche maggiore, nei casi di ritardo del decreto di approvazione); e la facoltà accordata ai Comuni o ai consorzi, indicati nell'art. 1 della legge, di effettuare le espropriazioni gradualmente, a norma dell'art. 11 della legge. Donde la possibilità che, nell'intervallo fra l'adozione dei piani e la loro attuazione, si verifichino eventi perturbatori tali da condurre ad una liquidazione dell'indennità in misura irrisoria o addirittura simbolica. La quale incertezza, appunto per l'incidenza sulla consistenza reale dell'indennizzo, non può ritenersi eliminata dal fatto che il calcolo del medesimo sia stabilito in riferimento ad un indice numerico determinato (valore venale) seppure retrodatato.

Se quindi l'indennità costituisce la garanzia che il terzo comma dell'art. 42 della Costituzione esige sia assicurata al proprietario che subisce l'espropria-

zione, non si può non riconoscere che, necessariamente per questo, essa debba essere sottratta ad elementi aleatori.

Giacché, in caso diverso, in contrasto con il concetto stesso di garanzia, questa resterebbe snaturata e pregiudicata nella sua efficienza. Ed è da aggiungere, sempre in relazione alla consistenza dell'indennizzo, che nel sistema adottato dalla legge n. 167, la situazione dei proprietari dei terreni, compresi nei piani, resta aggravata anche per effetto del vincolo espropriativo (imposto in base alle disposizioni dell'art. 9 sopra indicato), perdurante per tutto il periodo di efficacia dei piani stessi: vincolo a cui si ricollega, tra l'altro, un divieto di utilizzazione dei suoli in riferimento alla destinazione all'edilizia residenziale (attenuato nel caso di applicazione del primo comma dell'art. 16); mentre i proprietari non possono trarre profitto dagli aumenti di valore derivanti dall'adozione dei piani e da altri fattori, pur rimanendo soggetti agli oneri fiscali; salva l'esenzione dall'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, ai sensi dell'art. 15, lettera c. della legge 5 marzo 1963, n. 246.

Con i predetti rilievi non si pone in discussione il potere del legislatore d'autorizzare la formazione e l'attuazione di piani e programmi, in vista di finalità di interesse generale, con l'imposizione di vincoli alla proprietà privata. E neppure si viene a disconoscere la discrezionalità del legislatore di riportare la liquidazione dell'indennità ad una data anteriore a quella dell'espropriazione (derogando al sistema seguito dalla legge urbanistica e dallo stesso disegno, che divenne poi la legge n. 167); purché però, adottando tale deroga, siano disposti anche i necessari temperamenti, così da eliminare la possibilità che l'indennizzo, con il concorso degli elementi di cui si è fatta menzione, possa perdere consistenza, in modo tale da non assolvere più la funzione di garanzia a cui si è accennato: temperamenti che non sono invece previsti dalla legge in esame.

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere che il secondo comma dell'art. 12, nella parte impugnata, non sia compatibile, nei sensi e nei limiti sopra esposti, con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

Non appare fondata l'obiezione che il congegno espropriativo che fa capo all'art. 12 sia intimamente legato al sistema normativo, adottato dal legislatore, per la formazione dei piani, al quale esclusivamente si fa riferimento in questa sede; tanto vero che il disegno di legge presentato al Parlamento ed approvato, circa la disciplina dei piani senza sostanziali modificazioni, prevedeva un diverso criterio di liquidazione delle indennità (art. 11 del disegno di legge), sempre sulla base dei principi stabiliti dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, ma rapportata al tempo dell'espropriazione, con decurtazione del venticinque per cento.

6. – Non è neppure accettabile il rilievo della difesa del Comune, secondo cui la dichiarazione di illegittimità dell'art. 12, nel senso sopra indicato, verrebbe ad essere condizionata a situazioni non attuali, ma future ed incerte, quali, ad esempio, la progressiva diminuzione del potere di acquisto della moneta.

Il vizio di illegittimità, infatti, deriva, come si è chiarito, dalla incertezza circa la garanzia dell'indennità, in conseguenza della retrodatazione della liquidazione, in rapporto alla durata di efficacia del piano. Appare chiaro perciò che, è già con l'approvazione del piano che i proprietari subiscono i vincoli dell'espropriazione e l'alea a cui si è accennato, donde l'attualità e la concretezza della questione di costituzionalità, ritenuta rilevante dal Consiglio di Stato.

7. – Né si può far richiamo, nella specie, al principio nominalistico, per sostenere che la misura della indennità dovrebbe restare invariata, pur modificandosi il potere effettivo di acquisto della moneta. Il principio predetto, infatti, è applicabile all'indennità già liquidata, ma non può riferirsi ovviamente ai criteri adottati dal legislatore per il calcolo del valore dei beni da espropriare.

Non ha poi rilevanza, ai fini della risoluzione della controversia, l'osservazione che la svalutazione monetaria costituirebbe fenomeno di carattere generale, a cui il legislatore dovrebbe ovviare con provvedimenti di carattere pure generale; giacché la questione di legittimità deve essere esaminata rispetto al contenuto della norma impugnata, indipendentemente da eventuali provvedimenti che il legislatore potrà adottare.

8. – Si è fatto riferimento a disposizioni di leggi precedenti, ritenute compatibili con la Costituzione, con le quali, per la determinazione dell'indennizzo, si è stabilita una data antecedente a quella dell'esproprio.

È opportuno tener presente che, in relazione a tale punto, questa Corte ha avuto occasione di esaminare la legge del 15 gennaio 1885, n. 289, sul risanamento della città di Napoli, e quella sulla riforma fondiaria, del 21 ottobre 1950, n. 841 (così detta legge stralcio, specialmente richiamata dalle parti), non invece la legge 6 luglio 1931, n. 981, sul piano regolatore di Roma, menzionata bensì nella sentenza n. 61 del 1957, ma soltanto al fine di indicare lo svolgimento storico della legislazione in materia di espropriazione.

Ora, né dalla legge del 1885, né da quella sulla riforma fondiaria, si possono trarre elementi a favore dell'assunto dell'Avvocatura dello Stato e della difesa del Comune di Torino.

Non dalla prima legge, dato che la determinazione dell'indennità, fondata, come è noto, su una media di valori, non prescinde dal momento in cui si effettua l'esproprio. A quella data, infatti, è pur sempre riferito, da un lato, il valore venale del bene e, dall'altro, l'imponibile accertato ai fini dell'imposta immobiliare, quando non sia possibile tener conto della somma dei fitti dell'ultimo decennio, compresi, anche in questa ipotesi, come elementi del computo, quelli dell'anno dell'esproprio.

E neppure utili elementi si possono trarre dalla legge sulla riforma fondiaria.

È vero che, secondo la legge stralcio (art. 18), l'indennità è stabilita in base al valore definitivamente accertato ai fini dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio (istituita con il decreto legislativo 29 marzo 1947, n. 143), ed è perciò riportata ad una data precedente a quella della emanazione della stessa

legge e delle espropriazioni. Ma dalla sentenza n. 61 del 1957, già ricordata, non risulta che, a tale retrodatazione, per sé stessa non incompatibile con il precetto costituzionale, sia da ricollegare un fenomeno dissociativo, quale quello esaminato con le sentenze un. 67 del 1959 e 91 del 1963, sopra menzionate, e neppure una situazione aleatoria, quale si riscontra nel caso ora in esame. Si sosteneva, infatti, che l'indennizzo dovesse essere giusto, cioè congruo e corrispondente al valore del bene al tempo dell'espropriazione, mentre le disposizioni impugnate avrebbero attribuito uno pseudo indennizzo, di gran lunga inferiore al valore effettivo del bene. Ed è, in relazione appunto alla questione così prospettata, che questa Corte, affermando i principi dei quali si è fatto cenno, ha, in sostanza, escluso che, pur non essendo l'indennità corrispondente al valore effettivo del bene, potesse avere carattere puramente simbolico.

Né, d'altra parte, secondo la legge n. 841 del 1950, dato il periodo in cui si dovevano compilare i piani ed effettuare tutte le espropriazioni (periodo compreso fra la data di entrata in vigore della legge e i primi del 1953), e dato il costante riferimento alla consistenza patrimoniale al 15 novembre 1949, si concretavano situazioni equiparabili a quelle create dal sistema della legge n. 167.

9. — La difesa del Comune, nella memoria aggiuntiva e nella discussione orale, ha prospettato l'infondatezza della questione di costituzionalità sotto un diverso profilo. Sostiene, infatti, che la retrodatazione per la determinazione dell'indennizzo risponda alla necessità di decurtare, dalla stima dei beni, il plusvalore che deriverebbe alle aree dalla formazione di piani urbanistici: plusvalore che si verificherebbe ogni qualvolta nuove disposizioni e provvedimenti attribuiscano destinazione edificatoria alle aree in essi comprese. Donde la conseguenza che l'art. 12 della legge in esame non rappresenterebbe se non l'attuazione di tale necessità, sancita da tutta la legislazione nella materia; e, lasciando, nella specie, integra la qualifica ed il valore delle aree, in quanto già edificabili, secondo il precedente piano regolatore, conserverebbe immutata la situazione dei proprietari, come se l'indennizzo fosse determinato con riferimento al tempo dell'espropriazione. Senonché, anche se si volesse ritenere esatto il presupposto da cui muove l'argomentazione anzidetta, fermo restando il principio inerente alla decurtazione (stabilito anche dall'art. 12, secondo comma, nella parte non denunciata), e pur ammettendo, come risulta dai lavori preparatori, che la retrodatazione ne rappresenti un'applicazione, tutto ciò peraltro non può avere — come si assume — carattere risolutivo nell'attuale controversia. Si tratta, infatti, di vedere se, appunto in dipendenza dell'accennata retrodatazione, nella situazione che si è delineata, l'indennità possa o no conservare una consistenza rispondente all'esigenza della garanzia costituzionale.

[*omissis*]

11. — La Corte inoltre è d'avviso che, dall'applicazione del secondo comma dell'art. 12, possa derivare altresì una disparità di trattamento (sempre in

relazione alla consistenza dell'indennizzo) fra i proprietari delle zone comprese nei piani, con violazione anche dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, le espropriazioni possono essere effettuate in momenti più o meno lontani dall'approvazione dei piani, con diversa incidenza dei vincoli e degli altri fattori già menzionati, ferma restando tuttavia la data di valutazione dei beni. Onde ne può derivare che siano liquidate indennità, in termini reali, diverse per beni originariamente di eguale valore e, al contrario, indennità sostanzialmente eguali per beni in origine di valore differente.

Ora, pur ammettendosi che disparità di trattamento siano connaturali all'attuazione graduale del piano, è peraltro da rilevare che, nella specie, in relazione appunto al sistema di accertamento del valore degli immobili (già ritenuto incompatibile con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione), si pongono in essere, come conseguenza, non giustificate sperequazioni; giacché si vengono a trattare in modo eguale situazioni diverse e in modo diverso situazioni eguali, a seconda del momento dell'esproprio, disposto, ai sensi dell'art. 11, primo comma, della legge, caso per caso, in base a scelta discrezionale degli enti esproprianti.

[*omissis*]

12. – Per quanto attiene alla disparità di trattamento derivante dall'applicazione dell'art. 16, in relazione all'art. 10 e all'art. 12, la questione è da ritenersi in parte fondata.

In base alla predetta disposizione il diritto di costruire direttamente alloggi economici e popolari è riconosciuto espressamente ai proprietari dei terreni già destinati ad edilizia residenziale, ma non anche ai proprietari dei terreni con diversa destinazione, inclusi nei piani, ai sensi dell'art. 3, quarto comma, della legge.

Si tratta invero, anche in questo caso, di una disparità di trattamento non giustificata, dal momento che, con l'approvazione del piano (che, per questa parte, viene a costituire una variante al piano regolatore) le aree anzidette acquistano la qualità di aree edificabili, secondo gli stessi intendimenti del legislatore. Ciò risulta chiaramente dalla relazione ministeriale al disegno di legge, ove si pone in rilievo che spetta ai Comuni e agli enti di edilizia popolare la trasformazione dei terreni agricoli in terreni edificabili, ponendo così, nella stessa condizione, in quanto sia consentita dall'attuazione del piano, tutte le proprietà fondiarie interessate. Si deve perciò concludere che, nel senso e nei limiti ora indicati, anche l'art. 16, primo comma, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nei limiti indicati nella motivazione:

a) dell'art. 12, secondo comma, prima parte, della legge 18 aprile 1962, n. 167 (contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare), in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 3, primo comma, della Costituzione;

b) dell'art. 16, primo comma, di detta legge, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 1965.

* * *

Sentenza n. 55/1968 (Pres. A. Sandulli; Rel. Oggioni) ¹

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Entrambe le ordinanze devolvono alla Corte altra questione così puntualizzata: se la mancanza di previsione nella legge urbanistica, di un termine finale di effettiva operatività dei vincoli riconducibili nell'ambito delle disposizioni di un piano regolatore generale e, nello stesso tempo, l'operatività immediata, senza il riconoscimento di alcun compenso, dei vincoli imposti dal piano stesso – taluni ordinati al mantenimento obbligatorio dell'attuale utilizzazione privata o alla realizzazione obbligatoria di una diversa utilizzazione privata, altri ordinati a future destinazioni concrete, da realizzare attraverso interventi pubblici incerti *an e quando* – siano conformi all'art. 42, terzo comma, della Costituzione che condiziona l'assoggettamento a espropriazione della proprietà privata, per motivi d'interesse generale, all'attribuzione di un corrispondente indennizzo.

Così delineata la questione, la Corte rileva anzitutto che il sistema, sul punto, della legge n. 1150 del 1942 corrisponde a quanto accennato nelle ordinanze di rinvio.

Una volta approvato il piano regolatore generale, questo ha vigore a tempo indeterminato (art. 11). E la giurisprudenza ha costantemente affermato che non soltanto i vincoli indicati nel n. 2 dell'art. 7 (come si può ricavare dagli artt.

(¹) Con la sentenza 3 maggio 1966, n. 38 (Pres. Ambrosini; Rel. Manca), la Corte dichiarava non fondata la questione sollevata contro l'art. 7, n. 2, della legge n. 1150 del 1942, sotto il dedotto profilo della violazione della riserva di legge di cui all'art. 42, secondo comma, della Costituzione, ritenendo che alla garanzia di questa riserva si era, nel caso, ottemperato dal legislatore mediante norme sufficientemente individuatrici dei vincoli di zona e di quelli riguardanti la costruzione dei fabbricati, la loro natura ed i controlli a tutela della proprietà privata.

11 e 17) ma altresì quelli indicati nei nn. 3 e 4 dell'art. 7 sono immediatamente operativi e validi a tempo indeterminato.

In questo sistema (che la recente legge di modifica e integrazioni n. 765 del 1967 ha conservato, ribadendo anche l'intervento di misure di salvaguardia nelle more di approvazione del piano e dichiarandole anzi obbligatorie – art. 3, ultimo comma –) viene a determinarsi – salvo per quanto riguarda quei vincoli che sono ordinati al mantenimento di destinazioni attuali della proprietà – un distacco tra l'operatività immediata dei vincoli previsti dal piano regolatore generale ed il conseguimento del risultato finale. Quest'ultimo, quando presupponga trasferimenti di proprietà (e quindi per la generalità delle aree da destinare a opere e usi pubblici), e inoltre quando presupponga trasformazioni ad opera dei proprietari, è infatti dilazionato a data incerta e imprevedibile e imprevedibile nel suo verificarsi (quella in cui potranno essere eventualmente approvati e attuati i piani particolareggiati).

Orbene, per nessuno dei riferiti vincoli in relazione alla descritta situazione viene, nel sistema della legge, ipotizzato un indennizzo. Vero che, in questo sistema, rientrano talune previsioni di indennizzo. Ma, a parte i casi di trasferimento di proprietà, un indennizzo non è previsto, fuorché, a titolo di assoluta eccezione, nell'ipotesi considerata dall'art. 25. Quanto poi ai casi di trasferimenti coattivi, la legge, mentre per il trasferimento non fissa alcun termine decorrente dall'entrata in vigore del piano generale, non contempla alcun indennizzo per il vincolo di immodificabilità cui il proprietario è tenuto a sottostare per il tempo, illimitato, durante il quale rimarrà in attesa del trasferimento. Per contro, quando il trasferimento coattivo abbia poi luogo, la proprietà verrà indennizzata "allo stato", e cioè con riferimento ai valori del momento (ciò pel richiamo che l'art. 37 della legge fa alla legge generale sulle espropriazioni).

L'ordinanza del pretore di Campobasso, quale argomento di rincalzo per dimostrare la carenza del sistema, indica anche l'art. 30 della legge, dove non è previsto per l'attuazione del piano generale alcun corredo di piano finanziario, se non per l'ipotesi delle zone di espansione di cui all'art. 18, destinate a essere espropriate prima della formazione dei piani particolareggiati.

Il rilievo è esatto. Anzi il citato art. 30 è ora sostituito dall'art. 9 della legge di modifica n. 765 del 1967 dove l'esigenza del piano finanziario, già prevista per i soli piani particolareggiati e per le zone di espansione, è sostituita con quella di una semplice "relazione di previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree". Tutto questo però nulla aggiunge di decisivo al già detto; e anzi si inquadra perfettamente in esso.

4. – Per escludere il dubbio di illegittimità della legge urbanistica nella parte dianzi descritta, prospettata dall'ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa, in relazione all'art. 42, comma terzo, della Costituzione, la difesa delle parti pubbliche sostiene che detto articolo e comma si riferiscono esclusiva-

mente all'ipotesi di una espropriazione immediatamente traslativa, cui soltanto corrisponderebbe la garanzia di un indennizzo.

Questa tesi ha già formato oggetto di esame della Corte con la sentenza n. 6 del 1966.

Premesso che l'istituto della proprietà privata è garantito dalla Costituzione e regolato dalla legge nei modi di acquisto, di godimento e nei limiti, la Corte ha osservato che tale garanzia è menomata qualora singoli diritti, che all'istituto si ricollegano (naturalmente secondo il regime di appartenenza dei beni configurato dalle norme in vigore), vengano compressi o soppressi senza indennizzo, mediante atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto e la sottoposizione a tutti gli oneri, anche fiscali, riguardanti la proprietà fondiaria. Anche tali atti vanno considerati di natura espropriativa.

La Corte ha, peraltro ritenuto che il principio della necessità dell'indennizzo non opera nel caso di disposizioni le quali si riferiscano a intere categorie di beni (e perciò interessino la generalità dei soggetti), sottoponendo in tal modo tutti i beni della categoria senza distinzione ad un particolare regime di appartenenza.

Successivamente alla citata sentenza e conformandosi ai principi ivi affermati e direttamente o indirettamente richiamati, questa Corte ha deciso altre particolari questioni con le sentenze n. 20 e n. 119 del 1967.

Questi motivati concetti di base vanno tenuti presenti e considerati operanti per decidere sulla questione ora proposta.

Per superare la conseguenzialità derivante dalla interpretazione come sopra data dalla Corte al comma terzo dell'art. 42 della Costituzione, si vorrebbe ricondurre l'esame al comma precedente, sul punto in cui è proclamata ed assicurata la funzione sociale della proprietà, mediante limitazioni disposte per legge.

Senza dubbio la garanzia della proprietà privata è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. 41 al 44, alla subordinazione a fini, dichiarati ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale. Ciò con maggiore ampiezza e vigore di quanto è stabilito dagli artt. 832 e 845 del Codice civile, i quali, per il contenuto del diritto di proprietà fondiaria in particolare, richiamano, rispettivamente, i limiti e gli obblighi stabiliti "dall'ordinamento giuridico" e le regole particolari per scopi di pubblico interesse.

Ma, per tutto ciò ammesso e riconosciuto, la questione in esame non si risolve, circoscrivendola nell'ambito del secondo comma dell'art. 42.

Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall'attu-

dine di essere sottoposto nel suo contenuto, ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare. Nel determinare tale regime, il legislatore può persino escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure può imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione. Ma tali imposizioni a titolo particolare non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata, al di là della quale il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. Al di là di tale confine, essa assume carattere espropriativo.

I commi secondo e terzo dell'art. 42 (e quest'ultimo come già interpretato dalla Corte) vanno insieme considerati e coordinati, per ricavarne, – alla stregua di quello che, in base all'ordinamento giuridico attuale, rappresenta il vigente, concreto regime di appartenenza dei beni (art. 42, secondo comma) – l'identificazione dei casi, nei quali, incidendo essi negativamente, a titolo individuale, sulla proprietà riconosciuta secondo il regime stesso, occorre far luogo all'indennizzo (art. 42, terzo comma).

5. – Secondo il regime di appartenenza, quale risulta dalla vigente legislazione, e dalla stessa legislazione urbanistica, i beni immobili che ricadono nella sfera d'applicazione di quest'ultima, continuano ad essere considerati, in via di principio ed in conformità della tradizione, di pertinenza del proprietario, con gli attributi inerenti alla loro possibilità di utilizzazione. Come è stato posto in evidenza al n. 3, è la stessa vigente legge urbanistica a considerare inerente esclusivamente alla proprietà ogni attributo dell'immobile: non altrimenti dai proprietari non assoggettati da quella legge ad un vincolo, anche i proprietari che vengono a subire un trasferimento coattivo conseguono il valore venale attuale dei beni (art. 37).

Per evitare lo sconfinato arbitrio del singolo e disciplinarne l'esercizio del diritto, e per dare un ordine e un'armonia allo sviluppo dei centri abitati, la proprietà in questione è tuttavia sottoposta ad alcuni limiti, in relazione alla funzione sociale propria di essa. Tra questi limiti vanno senz'altro ritenuti legittimi, prima di tutto, perché compatibili con l'anzidetto sistema, quelli che possono esser considerati connessi e connaturali a detta proprietà, in quanto hanno per scopo una disciplina dell'edilizia urbana nei suoi molteplici aspetti (inerenti all'intensità estensiva e volumetrica, alla localizzazione, al decoro e simili), quali questa Corte ha già avuto occasione di indicare con la sentenza n. 38 del 1966 emessa nella prima fase di questo giudizio. In questo senso e con questo significato, la Corte, fin dalla sentenza n. 64 del 1963, con riferimento alla legge urbanistica ed all'art. 42, secondo comma, della Costituzione, ha, appunto perciò, riconosciuta legittima costituzionalmente l'imposizione di siffatti limiti.

Tra i limiti legittimi, in quanto connaturali alle anzidette esigenze (e

storicamente tramandati), deve farsi rientrare anche l'assoggettamento a vincolo di immodificabilità per la limitata durata (purché ragionevole) dei piani particolareggiati, di quelle aree che i piani stessi destinano al trasferimento in vista delle programmate trasformazioni o diverse utilizzazioni. E ciò in considerazione della particolare natura e funzione dei piani stessi.

Peraltro, la questione che ora la Corte è chiamata a decidere è di diversa portata: cioè, se sia costituzionalmente legittimo sottrarre ad indennizzo, fin dal momento in cui intervenga, l'imposizione, in sede di piano regolatore generale, di vincoli urbanistici immediatamente operanti, quando, ben più che disciplinare (come quei vincoli di cui or ora si è parlato) le modalità di utilizzazione della proprietà, o limitarne l'impiego per il tempo normalmente necessario a una prossima diversa utilizzazione previo passaggio ad altre mani (come è proprio dei piani particolareggiati), comprimano a titolo particolare la proprietà in modo rilevante. In altre parole, è da accertare se il sottrarre senza un indennizzo gli immobili, quando essi siano da considerarsi edificabili in base all'ordinamento vigente nel momento in cui il vincolo intervenga, alla possibilità di utilizzazione rappresentata dalla destinazione (che peraltro, a seconda dei casi, può essere intensiva o meno intensiva, od 'estensiva, o addirittura rada) a nuove costruzioni o comunque ad altri proficui impieghi di ordine urbanistico, sia o meno costituzionalmente legittimo.

Tale questione presenta due aspetti, l'uno all'altro connesso. L'uno riguarda l'indennizzabilità, l'altro il tempo dell'indennizzo.

Sotto il primo aspetto, la questione, in via di principio, non può essere risolta che in conformità della già richiamata giurisprudenza di questa Corte, in base alla quale ogni incisione operata a titolo individuale sul godimento del singolo bene, la quale penetri al di là di quei limiti che la legislazione stessa abbia configurato in via generale (ai sensi dell'art. 42, secondo comma, Costituzione) come propri di tale godimento in relazione alla categoria dei beni di cui trattisi, e annulli o diminuisca notevolmente il valore di scambio, deve essere indennizzato. L'interesse del privato è subordinato all'interesse generale della collettività per quanto riguarda la sottoposizione a siffatti vincoli: non per quanto riguarda le più gravi conseguenze economiche che ne derivano sul patrimonio, non di tutti in egual modo e misura, ma di alcuni soltanto dei componenti la collettività destinataria della legge. Se, come si è più sopra ricordato, la legge urbanistica prevede l'indennizzo secondo il valore venale per gli immobili dei quali viene imposto il trasferimento per finalità urbanistica – con ciò stesso dando una certa configurazione alla proprietà urbana del singoli –, è evidente il contrasto di ciò col mancato indennizzo delle diminuzioni imposte per la medesima finalità alla proprietà privata senza operare un trasferimento, ovvero in attesa di operare un trasferimento incerto nel "se" e nel "quando".

Sotto il secondo aspetto, la risoluzione della questione si collega alla prima e ne dipende, nel senso che, una volta riconosciuto il diritto ad un indennizzo,

questo dev'essere razionalmente riferito a punti cronologici di operatività, senza creare vuoti che disgiungano illimitatamente la sottomissione immediata del bene dal compenso per la sua perdita, effettiva o virtuale, dilazionando, solo per ciò che riguarda l'onere cui l'Amministrazione è tenuta, l'efficacia dell'atto impositivo.

Questa Corte, con sentenza n. 90 del 1966, con riferimento alla legge regionale siciliana n. 20 del 1951 autorizzativa di espropriazione di aree per consentire la costruzione del palazzo della Regione, ne ha ravvisato l'illegittimità, appunto per non essersi fissato alcun termine per il compimento della procedura espropriativa, mentre (ha osservato testualmente la sentenza) i tempi delle espropriazioni e realizzazioni rappresentano, nel sistema, una garanzia essenziale.

6. – A questi principi di base va rapportato l'esame di costituzionalità delle norme denunciate.

È, anzitutto, da rilevare, per trarne una prima conseguenza, che, mentre i numeri 3, 4 dell'art. 7 contengono un riferimento a ben determinate indicazioni essenziali che debbono essere contenute in un piano regolatore generale, il numero 2, pur integrandosi nel sistema, mantiene una certa latitudine di contorni per quanto riguarda l'ambito della categoria del "vincoli di zona da osservare nell'edificazione", specie se confrontato con l'art. 25 che parla di "destinazione di zona" e con l'art. 40 che parla genericamente di "vincoli di zona" distinguendoli dalle limitazioni relative all'allineamento edilizio.

Ai fini del giudizio di costituzionalità, non spetta, tuttavia, alla Corte, in via interpretativa della norma dell'art. 7, n. 2, verificarne, col contenuto, i precisi confini di operatività. Rappresenta un punto fermo il concetto che non possono farsi rientrare nelle fattispecie espropriative le limitazioni del genere di quelle ammesse senza indennizzo dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione, e, quindi, tra l'altro, quelle che fissano gli indici di fabbricabilità delle singole proprietà immobiliari, anche quando tali indici possono assumere valori particolarmente bassi (come nel caso di edilizia urbana estensiva e persino rada, del tipo di costruzioni circondate da ampi e predominanti spazi verdi). Pur essendo imposte nei confronti di singoli beni, tali limitazioni sono da considerare, infatti, operate sulla base di quel carattere tradizionale e connaturale delle aree urbane, basato su quelle esigenze di ordine ed eutritmia nell'edilizia di cui si è detto.

A parte l'anzidetto punto fermo, spetta però agli organi di giurisdizione ordinaria desumere dalla casistica delle imposizioni, riferite a fattispecie variabili con la variabilità dei casi concreti, la rispettiva inserzione nella categoria dei vincoli di zona contemplati nell'anzidetto n. 2 ovvero in una delle altre categorie, indicate nelle diverse numerazioni di cui l'art. 7 si compone.

Quello che è invece necessario e sufficiente qui rilevare è che l'art. 7 contempla, nella sua articolata formulazione, un complesso di imposizioni, immediatamente operative, tutte collegate dal fine della legge (art. 1) di dare assetto ai centri abitati: tra le quali imposizioni sono sicuramente comprese, sia

ipotesi di vincoli temporanei (ma di durata illimitata), preordinati al successivo (ma incerto) trasferimento del bene per ragioni di interesse generale, sia ipotesi di vincoli che, pur consentendo la conservazione della titolarità del bene, sono tuttavia destinati a operare immediatamente una definitiva incisione profonda, al di là dei limiti connaturali, sulla facoltà di utilizzabilità sussistenti al momento dell'imposizione. Tutto ciò senza la previsione di indennizzo, ed anzi, nel senso che si è detto, con una previsione del contrario (art. 40), tanto nel caso di vincoli di durata, predisposti in correlazione a trasferimenti di proprietà differiti (ma incerti *an e quando*), quanto nel caso di vincoli immediatamente definitivi inerenti a proprietà non destinate a esser trasferite. E, una volta riconosciuta la carenza della previsione legislativa, nemmeno spetta alla Corte procedere in questa sede all'esame delle modalità con cui all'indennizzo dovrebbe e potrebbe in simili casi provvedersi, in special modo con riguardo all'ipotesi di vincoli temporanei preordinati a successivi trasferimenti di proprietà. È certo però che la legislazione già conosce in materia appropriati strumenti.

Da tutto ciò consegue la dichiarazione di illegittimità, per contraddizione con l'art. 42, comma terzo, della Costituzione, delle norme denunciate, limitatamente alla parte in cui consentono, senza indennizzo, limitazioni temporanee o definitive a diritti reali, di contenuto espropriativo e immediatamente operative.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 40 stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo nei sensi indicati in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 1968.

* * *

Sentenza n. 200/1971 (Pres. Fragali; Rel. Benedetti)

Considerato in diritto

1. – Oggetto del presente giudizio è il quarto comma dell'art. 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, che l'ordinanza di rinvio denuncia come costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 42, comma terzo, della Costituzione, limitatamente alla parte in cui dispone l'esproprio "senza alcun indennizzo" dei terreni costituenti il terzo residuo sui quali il proprietario non abbia eseguito

entro il termine di due anni le opere di trasformazione previste dall'ente di riforma fondiaria.

La tesi svolta dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della legittimità della norma impugnata è che nell'istituto del terzo residuo non sarebbe dato scorgere i caratteri tipici di un rapporto espropriativo, bensì un rapporto convenzionale tra ente ed espropriando nel quale quest'ultimo liberamente assume determinati obblighi di trasformazione accettando le conseguenze previste dalla legge nel caso di inadempimento degli stessi. La decadenza dalla indennità potrebbe essere quindi considerata come la conseguenza dell'inadempimento di siffatta convenzione o al più essere intesa come risarcimento del danno che l'ente riforma verrebbe a subire nella realizzazione dei propri piani per effetto della mancata attuazione degli obblighi di trasformazione e miglioria da parte del privato.

2. – Ad avviso della Corte questa tesi non appare giustificata né dalla lettera né dalla disciplina delle norme concernenti il beneficio del terzo residuo.

Il terzo residuo è istituto tipico ed esclusivo della legge 21 ottobre 1950, n. 841. Scopo di esso è stato quello di inserire positivamente il proprietario nel processo tecnico economico e sociale della trasformazione fondiaria consentendogli di collaborare attivamente all'attuazione dei piani di riforma dell'ente. Gli artt. 8 e 9 che la legge dedica a tale istituto stabiliscono che qualora si proceda all'esproprio immediato solo di due terzi dei terreni espropriabili il restante terzo resta soggetto a vincolo di indisponibilità da trasciversi a cura dell'ente nei registri immobiliari (art. 8). Al proprietario che intenda conservare definitivamente una parte dei terreni costituenti il terzo residuo è data facoltà di chiedere di eseguire su di essi le opere di trasformazione previste dall'ente. Con la domanda di trasformazione il proprietario consegue l'effetto della sospensione dell'espropriazione immediata per un terzo dei terreni espropriabili ed assume nei confronti dell'ente obblighi precisi di condurre ad esecuzione, a proprie spese, secondo termini e piani prestabiliti, le opere di miglioramento e trasformazione assegnategli. All'adempimento di questi obblighi fanno puntuale riscontro il diritto alla conservazione in proprietà della metà dei terreni del terzo residuo, il diritto al pagamento della indennità di espropriazione e al rimborso delle spese di trasformazione sostenute per l'altra metà che deve essere consegnata all'ente. Nel caso invece di inadempimento delle obbligazioni assunte il proprietario non solo dovrà consegnare all'amministrazione l'intero terzo residuo, ma non avrà neppure diritto all'indennizzo.

Orbene quest'ultima parte della disposizione contenuta nel quarto comma dell'art. 9 della legge stralcio e cioè la privazione di ogni indennizzo si pone in contrasto con il precetto dell'art. 42, comma terzo, della Costituzione.

Né a giustificare detta previsione normativa vale addurre che se il proprietario non fosse privato dell'indennizzo l'inadempimento degli obblighi da lui volontariamente assunti nei confronti dell'ente resterebbe senza sanzione.

È naturale ed è conforme ai principi dell'ordinamento che all'inadempimento

mento di una obbligazione consegua una sanzione. La privazione dell'indennizzo però non può svolgere nella specie la funzione di sanzione sia perché essa prescinde totalmente dalle ragioni che hanno impedito la realizzazione delle opere nel biennio, sia perché non è in alcun modo collegata al danno che l'ente possa aver subito.

In mancanza di tali presupposti anche per l'espropriazione del terzo residuo deve essere corrisposta l'indennità di cui all'art. 18 della legge stralcio, fermo restando l'obbligo del proprietario di risarcire tutti i danni secondo il diritto comune.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma quarto, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, contenente norme per l'espropriazione, bonifica ed assegnazione dei terreni ai contadini, limitatamente alle parole "senza alcun indennizzo".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1971.

* * *

Sentenza n. 155/1976 (Pres. Rossi; Rel. Trimarchi)

Considerato in diritto

1. – Per l'art. 3 del r.d.l. 29 aprile 1915, n. 582 "le indennità per le espropriazioni nei comuni di cui all'art. 1" (e cioè nei comuni colpiti dal terremoto del 13 gennaio 1915) "sono determinate applicando le disposizioni della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e valutando i beni espropriati allo stato in cui essi si trovino al momento dell'espropriazione, ma non mai in misura superiore al valore che avevano il 12 gennaio 1915, salve sempre le disposizioni degli artt. 41, 42 e 43 della legge stessa", e "le indennità per le espropriazioni dei terreni debbono essere determinate in base alla condizione, in cui i beni espropriati si trovavano nel 12 gennaio 1915 prima del terremoto".

Tale norma, in vigore all'atto in cui, nella specie sottoposta alla decisione del giudice *a quo*, era intervenuto il decreto di esproprio, e pertanto ad essa applicabile, sarebbe, secondo l'ordinanza di rimessione, in contrasto con gli art. 42, comma terzo, e 3, comma primo, della Costituzione.

2. – Il dubbio circa la costituzionalità della indicata norma è rivolto a quella parte di essa in cui si stabilisce, ferma l'applicazione delle disposizioni della legge n. 2359 del 1865, che i beni espropriati debbano essere valutati "allo stato in cui essi si trovino al momento dell'espropriazione" e "mai in misura superiore al valore che avevano il 12 gennaio 1915" (comma primo) e che debba tenersi

conto della “condizione, in cui i beni espropriati si trovavano nel 12 gennaio 1915 prima del terremoto” (comma secondo). E tale dubbio è prospettato, come si è detto, sotto due profili deducendosi, anzitutto, che essa norma, per ciò che è possibile un esproprio a grande distanza di tempo dalla sua entrata in vigore e precisamente sino al 31 dicembre 1970, e ci si deve riportare al 12 gennaio 1915, per determinare a quella data la condizione ed il valore del bene espropriato ed al momento dell'espropriazione solo per determinare lo stato di detto bene, consente che l'indennizzo sia di misura puramente simbolica; e mettendosi in evidenza, in secondo luogo, una ingiustificata disparità di trattamento tra i terremotati del 1915 e quelli delle zone calabro-siciliane colpiti dal terremoto del 1908.

La questione di legittimità costituzionale è fondata.

La Corte ha avuto modo in passato di rilevare che l'indennizzo di cui al terzo comma dell'art. 42 della Costituzione non possa essere irrisorio o simbolico; e si ha violazione di tale disposizione, in particolare e tra l'altro, quando nella norma ordinaria si preveda una scissione tra la data dell'espropriazione e quella anteriore considerata ai fini della determinazione del valore del bene espropriato e tale scissione “valutata nel complesso della disciplina legislativa in cui si inserisce e delle situazioni di fatto in cui è chiamata ad operare, riduca l'indennizzo ad una misura irrisoria ovvero renda possibile che, nel concorso di eventuali sfavorevoli evenienze, tale riduzione abbia a verificarsi” (sentenza n. 63 del 1970).

Ed in coerenza con codesti principi, in due occasioni (sentenze n. 67 del 1959 e n. 22 del 1965) ha dichiarato rispettivamente l'illegittimità costituzionale di una legge che prevedeva la liquidazione di un indennizzo rapportato al valore monetario che i beni avevano in epoca anteriore all'inflazione conseguente alla seconda guerra mondiale, e di altra legge che faceva apparire incerta nelle sue applicazioni al futuro la garanzia di una indennità non irrisoria.

Nella specie, la scissione tra le due date è del tutto evidente, perché anche se ai fini della determinazione del valore dei beni è previsto che si debba fare riferimento al momento dell'espropriazione, la norma denunciata impone che tale valore non possa “mai” essere superiore a quello che il bene espropriato aveva il 12 gennaio 1915. In sostanza, la fissazione di un limite massimo circa il valore del bene ancorata ad una data anteriore a quella dell'espropriazione ed addirittura all'epoca della prima guerra mondiale, comporta, considerato il notevole distacco di tempo e tenuti presenti i fatti economici e finanziari medio tempore verificatisi, che razionalmente essa debba essere equiparata ad una pura e semplice previsione di quella lontana data (12 gennaio 1915) come unico momento a cui doversi rifare per la determinazione del valore.

Stante ciò, la norma denunciata nella parte in cui stabilisce che l'indennità per espropriazione deve essere determinata, valutando i beni espropriati “mai in misura superiore al valore che avevano il 12 gennaio 1915”, contrasta con l'art.

42, comma terzo, della Costituzione perché, come si è detto, comporta che l'indennizzo non possa non essere simbolico o irrisorio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del r.d.l. 29 aprile 1915, n. 582 (contenente norme per regolare l'esecuzione delle opere definitive delle località colpite dal terremoto del 13 gennaio 1915), limitatamente all'inciso "ma non mai in misura superiore al valore che avevano il 12 gennaio 1915".

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1976.

* * *

Sentenza n. 5/1980 (Pres. Amedei; Rel. Maccarone)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Le ordinanze prospettano il dubbio di costituzionalità dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (che dettano i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione e occupazione), sotto un duplice profilo:

a) rilevano che l'adozione del valore agricolo medio dei beni da espropriare, come criterio per la determinazione dell'indennità, confliggerebbe con l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto il riferimento ad una caratteristica estranea a beni che abbiano una chiara destinazione edificatoria, per i quali sarebbe da escludere ogni relazione con tipi di coltura praticati nella regione agraria e con la fertilità del suolo, potrebbe portare alla liquidazione di indennizzi irrisori e, comunque, gravemente sperequati rispetto al valore di mercato dei suoli. Inoltre, la mancata considerazione del carattere edificatorio dell'area espropriata, pure se posta all'esterno dei centri edificati, porterebbe all'attribuzione di un indennizzo non conforme al principio enunciato nell'art. 42, comma terzo, Cost., il quale esigerebbe che esso costituisca un sostitutivo, sia pure non equivalente, della perdita del bene, al cui valore effettivo dovrebbe essere riferito;

b) rilevano ancora le ordinanze che le norme anzidette sarebbero in contrasto con l'art. 3, comma primo, Cost., in quanto il criterio adottato determinerebbe, per terreni in situazione eguale, indennizzi diversi a seconda delle zone agrarie in cui sono posti; inoltre, la previsione di maggiorazioni, per le aree comprese nei centri edificati rapportate al dato numerico della popolazione, determinerebbe, irrazionalmente, indennizzi diversi per terreni di pari valore in relazione ai prezzi di mercato. Altra irrazionale disparità viene

ravvisata nel trattamento dei proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimenti di espropriazione rispetto a quelli di aree aventi le stesse caratteristiche e site nella stessa zona quali possono disporre in regime di libera contrattazione.

Tutte le anzidette censure vengono estese agli artt. 19 della legge n. 10 del 1977, il quale prevede l'applicazione delle norme denunciate ai procedimenti in corso, ove la indennità liquidata non sia divenuta definitiva e 20 della legge 865 del 1971 (come modificato dall'art. 14 legge n. 10 del 1977), che adotta gli stessi criteri per la determinazione della indennità di occupazione. Infine, l'ordinanza della Corte di Appello di Palermo (Reg. ord. n. 688 del 1978) denuncia anche la violazione dell'art. 53 Cost., in quanto la mancata rispondenza dell'indennizzo al valore del bene espropriato determinerebbe una irragionevole ripartizione nel costo della iniziativa assunta nell'interesse pubblico, facendone gravare il peso – con una sorta di imposizione tributaria straordinaria, non ragguagliata alla capacità contributiva del soggetto – su di un cittadino determinato e non su tutta la comunità interessata. La stessa ordinanza estende la denuncia di incostituzionalità all'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, che rese applicabili criteri dell'art. 16 legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni preordinate a qualsiasi tipo di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

4. – In relazione al primo aspetto delle censure di incostituzionalità (n. 3 *sub* a) giova ricordare la giurisprudenza di questa Corte, costante nell'affermare che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro.

Perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene.

E per le aree destinate all'edificazione, in quanto poste in zone già interessate dallo sviluppo edilizio, deve ritenersi essenziale tale destinazione e di essa occorre tenere conto nella determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, da rapportare al valore del bene. Per contrastare tale conclusione si è opposto che, in base alle leggi che hanno disposto la conformazione edilizia del territorio e condizionato la edificabilità dei suoli, nei casi in cui essa è prevista dagli strumenti urbanistici, al rilascio di una concessione, deve ritenersi che l'*ius aedificandi* non inerisca più al diritto di proprietà, potendo la edificabilità delle aree essere stabilita solo con provvedimento dell'autorità, sicché sarebbe venuta meno la rilevanza, anche ai fini della determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, della destinazione edilizia dei suoli.

Tale assunto non può essere condiviso.

È indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando (mediante programmi pluriennali di attuazione previsti dall'art. 13 della legge n. 10 del 1977) della edificazione, ma la rigidità del sistema non è tale da legittimare le conseguenze che se ne vorrebbero trarre.

Invero, relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile, fatti salvi casi di decadenza previsti dalla legge (art. 4 legge n. 10 del 1977). Da ciò deriva che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici.

Sussistendo le condizioni richieste, solo il proprietario o il titolare di altro diritto reale che legittimi a costruire può edificare, non essendo consentito dal sistema che altri possa, autoritativamente, essere a lui sostituito per la realizzazione dell'opera.

Ne consegue altresì che la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza.

Va peraltro notato che la rilevanza, ai fini della indennità di esproprio, della destinazione edilizia dei suoli è implicitamente riconosciuta dal sistema attuato con la legge n. 865 del 1971 e successive modifiche, in quanto coefficienti di maggiorazione dell'indennità per le aree comprese nei centri edificati (artt. 16 legge n. 865 del 1971 e 14 legge n. 10 del 1977) non possono avere razionale giustificazione se non ritenendo che si sia voluto attribuire all'espropriato un maggiore compenso in relazione alla destinazione edilizia delle aree stesse.

Va inoltre ricordato che la rilevanza della destinazione edilizia delle aree, quale indice di un maggior valore, è operante nel nostro ordinamento anche dopo l'attuazione delle nuove norme per la edificabilità dei suoli, come è dimostrato dalle disposizioni tributarie che legittimano la tassazione del valore edificatorio delle aree, desunto dalla loro collocazione in un insediamento edilizio.

5. – Poste tali premesse, occorre verificare se l'adozione del valore agricolo medio come criterio per la determinazione della misura dell'indennità di esproprio sia o meno conforme al precetto dell'art. 42, comma terzo, Cost.

E la risposta a tale quesito non può essere che negativa. Come è stato sopra

rilevato, perché l'indennità di espropriazione possa ritenersi conforme al precetto costituzionale, è necessario che la misura di essa sia riferita al valore del bene, determinato dalle sue caratteristiche essenziali e dalla destinazione economica perché solo in tal modo l'indennità stessa può costituire un serio ristoro per l'espropriato. È palese la violazione di tale principio ove, per la determinazione dell'indennità, non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescindano dal valore di esso. È proprio quanto avviene nella materia in disamina perché il criterio del valore agricolo medio dei terreni secondo tipi di coltura praticati nella regione agraria interessata, adottato per la determinazione dell'indennità di esproprio dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, non facendo specifico riferimento al bene da espropriare ed al valore di esso secondo la sua destinazione economica, introduce un elemento di valutazione del tutto astratto, che porta inevitabilmente, per terreni destinati ad insediamenti edilizi che non hanno alcuna relazione con le colture praticate nella zona, alla liquidazione di indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare, con palese violazione del diritto a quell'adeguato ristoro che la norma costituzionale assicura all'espropriato.

È appena il caso di rilevare che le anzidette conclusioni non contrastano con la sentenza n. 58 del 1974 di questa Corte, la quale ha ritenuto la legittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1958, n. 158, che ragguaglia al valore venale del terreno considerato come agricolo, indipendentemente dalla sua eventuale edificazione, la indennità di esproprio per le aree necessarie all'attuazione di opere nella zona industriale e nel porto fluviale di Padova.

La Corte ritenne infatti che la indennità stabilita da tale legge riguardava terreni agricoli, secondo la loro attuale destinazione, prescindendo dal maggior valore derivante dalla loro eventuale edificabilità; pertanto, la indennità di espropriazione veniva ragguagliata al valore del bene, desumibile dalle caratteristiche di esso e dalla sua destinazione economica attuale e non appariva in contrasto con il precetto dell'articolo 42 Cost.

Né appaiono meno fondate le censure riferite all'art. 3, comma primo, Cost. (n. 3 *sub* b). Invero, l'astrattezza del criterio adottato e la mancata considerazione delle caratteristiche del singolo bene da espropriare possono portare a irragionevoli trattamenti differenziati di situazioni sostanzialmente omogenee, in quanto, per terreni in eguale situazione per la loro destinazione edilizia, potrebbero essere attribuiti indennizzi diversi in relazione al maggiore o minore pregio delle zone agricole nelle quali sono posti.

Eguale palese è la disparità di trattamento che viene a determinarsi tra gli espropriati per effetto dell'attribuzione del coefficiente di maggiorazione dell'indennità, relativamente ad aree situate all'interno dei centri edificati (artt. 16 legge n. 865 del 1971 e 14 legge n. 10 del 1977).

Un primo rilievo di incongruità, che genera anche esso disparità di trattamento, va fatto in relazione al criterio che regola il potere dei comuni di

determinare il perimetro del centro edificato (art. 18 legge n. 865 del 1971). In questo, invero, non possono essere compresi suoli esterni al perimetro continuo delle aree edificate, anche se interessati dal processo di urbanizzazione; viene pertanto ad essere sacrificato senza adeguata ragione il diritto del proprietario delle aree immediatamente adiacenti al perimetro urbano, le quali hanno caratteristiche identiche a quelle incluse nel perimetro stesso, essendo interessate dal processo di urbanizzazione. La sperequazione e la conseguente irrazionalità del diverso trattamento appaiono manifeste quando, dalla incongruità del criterio per la determinazione del perimetro urbano, si fa derivare l'attribuzione del coefficiente di maggiorazione alle sole aree interne al perimetro.

Non può opporsi al riguardo la incensurabilità del criterio, di natura discrezionale, adottato dal legislatore ordinario, in quanto essa trova un limite nel rispetto delle norme costituzionali dettate a garanzia dei diritti del cittadino. E nella specie sussiste la violazione dell'art. 3, comma primo, Cost., in quanto in situazioni sostanzialmente omogenee, stante la contiguità e la identità della destinazione delle aree, vengono disposti trattamenti differenziati, attribuendo, senza adeguata ragione, la maggiorazione dell'indennità di esproprio solo ai suoli posti all'interno del perimetro urbano, riconoscendo così per questi la rilevanza della loro destinazione edilizia e negandola per gli altri, in identità di situazioni.

Meritevole di considerazione è pure un altro aspetto di incongruità del sistema (v. ord. n. 688 del 1978), fonte pure esso di disparità di trattamento. L'art. 15 della legge n. 865 del 1971, come sostituito dall'art. 14 legge n. 10 del 1977, prevede che per terreni agricoli l'indennità di esproprio sia fissata, sia pure a seguito di opposizione dell'interessato alla liquidazione dell'indennità in base al valore agricolo medio, con specifico riferimento alle colture effettivamente praticate nel fondo espropriato ed anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola.

Si stabilisce così l'esatto criterio che l'indennità va liquidata in base al valore effettivo del bene espropriato, determinato in relazione alle sue caratteristiche e alla sua destinazione economica; l'aver pretermesso tali riferimenti per le aree con destinazione edilizia e adottato per queste criteri astratti e irrazionali, determina una ulteriore disparità di trattamento tra gli espropriati.

Eguale mente fondata appare, infine, la censura di irrazionale disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimento di espropriazione e proprietari di aree aventi identiche caratteristiche e poste nella stessa zona quali possono disporre in regime di libera contrattazione.

La disparità di trattamento non può essere ragionevolmente giustificata con riferimento agli oneri che accompagnano la concessione di edificare (art. 3 legge n. 10 del 1977), quali dovrebbero servire a perequare le due situazioni. Come è stato già osservato in dottrina, è quanto mai difficile che il sistema adottato riesca ad impedire la traslazione degli oneri stessi a carico degli acquirenti delle unità immobiliari costruite, affrancandone così il costruttore.

[*omissis*]

La dichiarazione di illegittimità va estesa all'art. 19, comma primo, della legge n. 10 del 1977 (che estende le nuove norme in materia di indennità di esproprio e di occupazione ai procedimenti in corso se la liquidazione dell'indennità non sia divenuta definitiva) e all'art. 20, comma terzo, della legge n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 legge n. 10 del 1977 (che prevede l'applicazione delle stesse norme per la determinazione dell'indennità di occupazione di urgenza) nonché all'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, nella parte in cui, convertendo in legge con modificazioni il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificati dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;

b) dell'art. 19, comma primo, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e dell'art. 20, comma terzo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;

c) dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247 nella parte in cui, convertendo in legge, con modificazioni, il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 1980.

* * *

Sentenza n. 13/1980 (Pres. Amadei; Rel. Andrioli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – I) Con il secondo motivo del primo ricorso il Commissario dello Stato, premesso che l'art. 11 della legge impugnata disciplina la formazione di comparti nelle zone soggette ad interventi di conservazione, risanamento,

ricostruzione e migliore utilizzazione del patrimonio edilizio e prevede che l'indennità della prevista espropriazione di aree del comparto e dell'intero comparto sia determinata nella maggior parte dei casi sulla base del valore venale degli immobili da espropriare, ravvisa nel criterio (dei multipli) del valore medio agricolo a stregua del quale è determinata l'indennità di espropriazione a sensi dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, uno dei principi direttivi delle riforme economico – sociali, che la Regione siciliana, pur nell'esercizio della legislazione esclusiva, che le compete in materia di urbanistica e di espropriazione per pubblica utilità (art. 14 f) e s) dello Statuto), è tenuta a rispettare.

Norma statutaria che – insiste il Commissario – l'Assemblea regionale avrebbe violato consentendo, per l'appunto, che la misura dell'indennità per le espropriazioni previste nell'art. 11 sia in varie ipotesi determinata sulla base del valore venale degli immobili. Argomentazioni riprese nella memoria depositata il 18 giugno 1979.

Nello stesso motivo secondo del primo ricorso, la cui sostanza è anche su questo punto ripresa nella menzionata memoria, il Commissario denuncia la violazione dell'art. 3 Cost., in cui il legislatore regionale sarebbe incorso in quanto l'impugnato art. 11 opera discriminazione tra proprietari aderenti e proprietari non aderenti alla richiesta avanzata dai Comuni di procedere alla costituzione dei consorzi di comparti, e tra proprietari non aderenti a seconda che fruiscono di redditi superiori oppure no a lire otto milioni.

La replica, svolta nella memoria depositata il 14 giugno 1979 nell'interesse della Presidenza della Regione, che nelle deduzioni del 6 gennaio 1979 si era limitata a denunciare la errata interpretazione delle norme impugnate e l'assoluta e evidente infondatezza delle censure del Commissario dello Stato, si articola in due direttive.

Premesso che anche l'art. 11 assume a criteri generali di determinazione della misura dell'indennità d'espropriazione i multipli del valore agricolo medio, assunti dalle leggi statali, afferma la Presidenza che le due eccezioni, riservate ai proprietari aderenti e ai proprietari pur non aderenti i cui redditi non superino le lire otto milioni, sarebbero razionalmente giustificate nella prima ipotesi dall'intento perseguito dall'Assemblea regionale di stimolare proprietari d'immobili siti nel comparto a provvedere direttamente all'attuazione degli strumenti urbanistici e nella seconda ipotesi dalla ragion composta tra la pubblica utilità e la capacità reddituale dei cittadini di cooperare alla sua soddisfazione.

Talché – conclude su questo punto la Presidenza della Regione – l'art. 11 non infrangerebbe i limiti (imposti dall'art. 14 dello Statuto all'esercizio della legislazione esclusiva della Regione in materia di urbanistica e di espropriazione per pubblica utilità) delle riforme industriali e agrarie, deliberate dalle assemblee legislative dello Stato, né suonerebbe offesa all'art. 3 della Costituzione.

Esclude poi la Presidenza la violazione dell'art. 16 della legge 865/1971 pur riguardato quale canone informatore di riforme economico – sociali perché la tutela della proprietà privata emergente dalla Costituzione postulerebbe l'inverso principio dell'indennizzo integrale per l'ablazione della proprietà medesima, cui sarebbe alla discrezionalità sovrana del legislatore ordinario riservato di apportare deroga in vista della funzione sociale della proprietà.

II) Prima di verificare la fondatezza del complesso motivo, mette conto di riassumere il contenuto dell'impugnato art. 11, il quale arieggia all'art. 23 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, integrato per ciò che attiene alla determinazione dell'indennità di espropriazione dal titolo terzo della stessa legge (artt. 37 e 41) (*recte*: (artt. 37 a 40), v. ord. cit.)).

Al fine di assicurare il rispetto di esigenze unitarie nella realizzazione degli interventi, non disgiunto dalla equa ripartizione degli oneri e dei benefici tra i proprietari degli immobili, situati in zone soggette ad interventi di conservazione, risanamento, ricostruzione e migliore utilizzazione del patrimonio edilizio secondo le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali o particolareggiati ovvero dei piani di recupero di cui al titolo quarto della legge 5 agosto 1978, n. 457, i Comuni, con delibera consiliare, possono, anche d'ufficio, disporre la formazione di comparti che includano uno o più edifici e/o aree inedificate. Formato il comparto, il sindaco deve invitare i proprietari a dichiarare, entro un termine fissato nell'atto di notifica, se intendono procedere all'attuazione delle previsioni contenute nello strumento urbanistico.

Delle due categorie di legittimati ad accogliere oppur no la richiesta doverosa del sindaco, qui ne interessa la seconda del consorzio dei proprietari, alla costituzione del quale è sufficiente la maggioranza assoluta dei proprietari rappresentanti il valore dell'intero comparto, calcolata in base all'imponibile catastale.

Il consorzio, una volta costituito, al fine di conseguire la disponibilità dell'intero comparto procede alla espropriazione delle aree e delle costruzioni di proprietari, che non hanno espresso adesione (si potrebbe dire della minoranza), corrispondendo ad essi una indennità pari al valore venale degli immobili da acquisire.

Se però la maggioranza necessaria per la costituzione del consorzio non viene raggiunta, il Comune procede alla espropriazione dell'intero comparto a norma della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modifiche ed integrazioni, e cioè corrispondendo le indennità di espropriazione in conformità dei criteri fissati nell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, ma nel richiamo della normativa statale la legge introduce due deroghe nelle quali le indennità di espropriazione vengono determinate sulla base del valore venale degli immobili: l'una a favore di quei proprietari che ebbero ad aderire alla richiesta del sindaco ma inutilmente dappoiché la maggioranza necessaria per la costituzione del consorzio non venne raggiunta, e l'altra a favore di coloro che, pur non avendo

aderito alla richiesta del sindaco, fruiscono di redditi inferiori alle lire otto milioni.

III) La prima censura del Commissario coinvolge, come si è visto, le tre ipotesi, in cui per l'espropriazione, a favore dei consorzi, degli immobili dei proprietari non aderenti, e per le espropriazioni, a favore del Comune, di immobili di proprietari per i quali non operano i due trattamenti differenziati, le indennità sono determinate alla stregua del valore venale degli immobili stessi; determinazione che contrasterebbe con quei canoni ispiratori di riforme economico – sociali, adottate dagli organi legislativi nazionali, al rispetto dei quali anche la Regione siciliana è tenuta in materia di urbanistica e di espropriazione per pubblica utilità.

Premesso che il riferimento alla Costituente del popolo italiano, contenuto nell'art. 14 dello Statuto, va interpretato, sia per ragioni di tempo sia in armonia con il principio di conservazione degli atti, nel senso che siasi inteso riferirsi alle assemblee parlamentari dello Stato nell'esercizio della funzione legislativa, è da domandarsi se le due leggi statali, cui lo stesso art. 11 fa richiamo per la espropriazione dell'intero comparto promossa dal Comune a seguito della mancata costituzione del consorzio, siano da considerarsi apportatrici di riforme industriali e agrarie e, in particolare, se la disciplina della misura dell'indennità di espropriazione, nelle due leggi prevista, rappresenti un limite, al rispetto del quale la Regione sia tenuta in ossequio al più volte ripetuto art. 14 dello Statuto.

Il carattere riformatore della normativa in tema di attività industriali non può essere negato né alla legge 865 del 1971 la quale, a tacer del primo titolo, che si rubrica: "programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica", apporta, come è reso palese dal suo stesso sommario, radicali innovazioni alla precedente normativa, espressa nelle leggi 17 agosto 1941, n. 1150, 18 aprile 1962, n. 167, 29 settembre 1964, n. 847, né, a maggior ragione, alla legge 10/1977 sulla edificabilità dei suoli, che, per un verso, introduce con i programmi quinquennali di attuazione un nuovo strumento di disciplina dell'utilizzazione dei suoli e, per altro verso, sottrae ai proprietari dei suoli, edificabili e no, la scelta del modo e del tempo della loro utilizzazione. Direttamente e indirettamente le attività industriali non sono estranee ai due corpi di leggi, ai cui principi fondamentali deve prestare ossequio la Regione siciliana nelle due materie dell'urbanistica e della espropriazione per pubblica utilità.

Ribadita l'ammissibilità della prima censura del Commissario dello Stato, questa Corte, al fine di negarne la fondatezza, richiama la recentissima sentenza 5/1980, con cui è stata sancita la illegittimità a) dell'art. 16, commi quinto, sesto e settimo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificati dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, b) dell'art. 19, comma primo, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e dell'art. 20, comma terzo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e c) dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, nella parte in cui,

convertendo in legge, con modificazioni, il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

IV) Una volta disatteso, nella prima parte, il secondo motivo del primo ricorso del Commissario, viene a cessare la discrasia tra le due ipotesi di indennità di espropriazione commisurata al valore venale dei beni e la ipotesi degli immobili appartenenti a proprietari non aderenti alla richiesta del sindaco, ma titolari di reddito superiore a otto milioni di lire, che, per non essere contemplati dal quinto comma dell'art. 11, avrebbero visto liquidata la indennità alla stregua del valore agricolo medio. Tuttavia, va dichiarata la illegittimità della norma impugnata, che è pur sempre espressione – lo si ripete – di una diversità di trattamento, nell'ambito della misura dell'indennità di espropriazione, tra le due prime ipotesi e la terza, che la menzionata sentenza di questa Corte ha cancellato.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis]

1) *dichiara* l'illegittimità del secondo e del terzo comma dell'art. 4 della legge, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 15 dicembre 1978, recante “norme integrative e modificative della legislazione siciliana in materia urbanistica”, nella parte in cui consentono all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di apportare, per la salvaguardia del pubblico interesse, ai piani regolatori generali adottati dai Comuni modifiche essenziali, che non trovano giustificazione nell'adeguamento a leggi statali e regionali o nel concorso di alcuna delle condizioni *sub* a), b), c) e d) dell'art. 3 della legge 6 agosto 1967, n. 765;

2) *dichiara* l'illegittimità del quinto comma dell'art. 11 della stessa legge;

3) – 5) [omissis]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1980.

* * *

Sentenza n. 223/1983 (Pres. Elia; Rel. Paladin)

Considerato in diritto

1. – I 26 giudizi si prestano ad essere riuniti e decisi con unica sentenza, poiché hanno tutti per tema la legittimità costituzionale dell'indennità di

espropriazione (o della rispettiva indennità di occupazione), nelle forme e nelle misure provvisoriamente stabilite, quanto alle aree edificabili, dalla legge 29 luglio 1980, n. 385: legge conseguente, in questa parte, alla sentenza 25 gennaio 1980, n. 5, con cui la Corte ha annullato una serie di norme già dettate in materia dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonché dalla legge 27 giugno 1974, n. 247.

Vero è che tutte le ordinanze impugnano l'art. 1 della legge n. 385, con particolare riguardo al primo ed al secondo comma dell'articolo stesso: l'uno rivolto ad ancorare la predetta indennità provvisoria al "valore agricolo medio... corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare" ovvero, "per le aree comprese nei centri edificati", alla "coltura più redditizia" tra quelle interessanti oltre il 5 per cento della superficie coltivata nella regione agraria in questione (previa moltiplicazione di quest'ultimo dato per un coefficiente da 4 a 10 o da 2 a 5, secondo che si tratti di comuni con popolazione superiore o meno ai 100.000 abitanti); l'altro recante il preannuncio di un "conguaglio" da definire entro un anno dall'entrata in vigore della legge in esame, mediante un'ulteriore "apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 5 del 1980". Né i termini essenziali del problema si modificano, per effetto di quelle ordinanze che involgono nelle loro impugnazioni – come si è specificato in narrativa – l'articolo 1, quarto comma (concernente gli "interessi legali", cui l'espropriato potrà avere diritto, "sulla differenza eventualmente risultante tra l'indennità determinata ai sensi del primo comma e quella definitiva"), l'articolo 2 (relativo ai criteri per determinare l'indennità di occupazione) o l'articolo 3 della legge n. 385 (per cui le disposizioni precedenti "non si applicano ai procedimenti in corso, se la liquidazione dell'indennità di espropriazione o di occupazione sia divenuta definitiva, ovvero non impugnabile ovvero sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980"); od anche per effetto delle due ordinanze della Corte d'appello di Milano e del Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte medesima, che hanno formalmente sollevato questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo unico della legge 25 settembre 1981, n. 535 (per il differimento al 31 maggio 1982 del termine di emanazione della legge destinata a disciplinare la "definitiva" indennità di espropriazione).

D'altronde, in parte comuni sono anche le censure che i giudici *a quibus* rivolgono alle norme impugunate. Tutte le ordinanze richiamano, infatti, l'art. 42 Cost., facendo sempre riferimento al terzo comma, là dove si richiede la corresponsione di un "indennizzo" a favore dei soggetti espropriati. Ma giova ricordare che un tale richiamo assume, fondamentalmente, due significati diversi: poiché alcune ordinanze – come quelle emesse dalle Corti d'appello di Roma, di Bologna, di Torino, di Lecce, di Potenza e di Campobasso – mettono in dubbio la sola legittimità costituzionale della dissociazione temporale fra l'esproprio e la determinazione del definitivo indennizzo, tanto più se questo

rimane “incerto ed aleatorio”; mentre altre ordinanze – come quelle delle Corti d’appello di Genova e di Napoli, nonché della Corte di cassazione – sottolineano che l’indennità provvisoria stabilita dalla legge n. 385, oltre ad introdurre una “soluzione di continuità fra perdita della proprietà e acquisto dell’indennità” definitiva, è stata puntualmente fondata sui criteri già ritenuti illegittimi dalla più volte citata sentenza n. 5 del 1980. Nel secondo senso, affiora un implicito richiamo al primo comma dell’art. 136 Cost., per cui la norma dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte “cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”. Ed è appunto all’art. 136, in collegamento al terzo comma dell’art. 42 Cost., che coerentemente operano un espresso riferimento le ordinanze delle Corti d’appello di Cagliari, di Firenze e di Milano, nonché del ricordato Tribunale regionale delle acque.

Per completare il quadro delle impugnative, va però aggiunto che alcune ordinanze (n. 106,107,134,665 del 1981, 483 e 484 del 1982) deducono inoltre la violazione dell’art. 3 Cost., date le disparità di trattamento che la disciplina impugnata verrebbe a creare tra i vari soggetti espropriati, secondo le date di emissione o secondo le specie dei rispettivi provvedimenti ablatori; che altre ordinanze (n. 200 del 1981, 145, 657, 683 e 686 del 1982) fanno altresì riferimento al primo comma dell’art. 24 Cost., assumendo che il carattere provvisorio dell’indennità in esame pregiudicherebbe il diritto di agire in giudizio, spettante all’espropriato per far valere le proprie ragioni nei confronti dell’autorità espropriante; che in altri casi ancora (ord. n. 134 e 665 del 1981) si considera leso lo stesso principio di capacità contributiva, sancito dal primo comma dell’art. 53 Cost.; e che una di tali ordinanze (n. 134 del 1981) fa infine richiamo al quarto comma dell’art. 81 Cost., poiché il previsto “conguaglio” dell’“acconto” in questione potrebbe risolversi in una maggiore spesa pubblica, cui non corrisponderebbero i mezzi per farvi fronte.

[*omissis*]

4. – Nel merito, la questione è fondata.

Per giungere a tale conclusione, non è indispensabile verificare se la determinazione della definitiva indennità di esproprio (o di occupazione) possa mai venire dissociata, differendola nel tempo, dall’emanazione del provvedimento ablativo della proprietà privata. Quale che sia la risposta da dare a questo problema generale (ed anche ammesso che la soluzione debba essere unitaria ed univoca), l’illegittimità dell’espedito al quale ha fatto ricorso la legge n. 385 discende dalla peculiare configurazione delle impugate “norme provvisorie”: le quali risultano comunque divergenti dal modello costituzionale di “indennizzo”, previsto nel terzo comma dell’art. 42, ed in pari tempo violano il primo comma dell’art. 136 della Costituzione.

Anzitutto, non può essere trascurata o sottovalutata la testuale corrispondenza riscontrabile fra l’art. 16, quinto, sesto e settimo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (nel testo modificato dall’art. 14 della legge 28 gennaio

1977, n. 10), e l'art. 1, primo comma, della legge 29 luglio 1980, n. 385. Così disponendo, la legge n. 385 ha infatti restaurato gli stessi criteri di commisurazione dell'indennità di esproprio che questa Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittimi, mediante la sentenza n. 5 del 1980: il che, peraltro, era noto al Parlamento, come risulta dai lavori preparatori e, prima ancora, dalla relazione al disegno governativo n. 732, comunicato alla Presidenza del Senato il 13 febbraio 1980.

Ora, è ben vero che tale riproduzione è stata operata sulla base di un titolo formalmente diverso da quello che la Corte aveva preso in considerazione, dato il carattere provvisorio e non definitivo dell'indennità che attualmente è in esame; ma chi guardi alla sostanza della disciplina denunciata, non può essere soddisfatto da questo tipo di giustificazione. Al di là delle denominazioni utilizzate dalla legge n. 385, resta cioè che il cosiddetto "acconto" rappresenta per adesso l'unico indennizzo cui abbiano diritto i soggetti espropriati; mentre del "conguaglio", del quale si ragiona nel secondo comma dell'art. 1, nulla è dato sapere, né in vista delle pretese che i proprietari espropriati potrebbero promuovere in tal senso, né in vista del sindacato che la Corte è chiamata ad effettuare.

In ciò risiede un'ulteriore peculiarità delle disposizioni impugnate, che integra e qualifica il dato consistente nell'aver fatto rivivere norme già divenute inefficaci, in conseguenza del loro annullamento da parte della Corte stessa. Effettivamente, il secondo comma dell'art. 1 non si limita a differire l'operatività del "conguaglio", ma non ne definisce in modo contestuale neppure le caratteristiche essenziali, in quanto trascura di prefigurarne gli stessi criteri informativi. Di più: dall'art. 1 della legge n. 385 non si riesce neanche a desumere, con la necessaria sicurezza, se ai soggetti espropriati sia stata comunque garantita una "indennità definitiva" più elevata di quella provvisoria, o almeno equivalente ad essa (come farebbe pensare, a prima vista, la lettera del quarto comma) o se il "conguaglio" non possa addirittura risultare negativo (come è stato ipotizzato già nel corso dell'approvazione della legge medesima). D'altra parte, a tutto questo si aggiunge la mancata previsione d'un qualsiasi effetto conseguente all'inutile scadenza del termine indicato per l'emanazione dell'"apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale": poiché non è certo ed anzi parrebbe smentito dalle parole introduttive dell'art. 1, primo comma, che alle "norme provvisorie" debbano in tal caso subentrare altre norme vigenti, come quelle dettate dalla legge n. 2359 del 1865. E, nel mentre il problema dell'"indennità definitiva" resta aperto, il termine è stato più volte prorogato: con la già ricordata conseguenza che, a tre anni e mezzo dalla sentenza n. 5 del 1980, le Camere non hanno ancora adottato – "nelle forme costituzionali" – i provvedimenti di loro competenza, previsti dall'art. 136 cpv. della Costituzione.

5. – Così stando le cose, è fuor di luogo appellarsi – come fa l'Avvocatura dello Stato – alla passata giurisprudenza della Corte, per argomentarne che

resterebbe “sempre affidato all’insindacabile apprezzamento del legislatore” stabilire in che momento debbano scadere le discipline del tipo in esame, soprattutto ove il termine finale di efficacia risulti “approssimativamente e ragionevolmente determinabile nel quando (secondo le indicazioni della sentenza n. 16 del 1968). A parte ogni altra considerazione, citazioni del genere non sono affatto appropriate: sia perché la proroga allora sindacata dalla Corte non era preceduta da alcuna decisione di accoglimento, che avesse dichiarato illegittime le norme successivamente prorogate; sia perché, in ogni caso, la stessa Avvocatura ha ritenuto ragionevole – nella specie – una normativa transitoria destinata a scadere entro un anno, ma non si è pronunciata sui differimenti disposti nel 1981 e nel 1982.

Ben più pertinente è invece il richiamo ad altre decisioni di questa Corte, come quelle che hanno chiarito il senso del primo comma dell’art. 136 Cost. In particolar modo, va fatto cioè riferimento alla sentenza n. 73 del 1963, in cui si è precisato che il rigore del citato precetto costituzionale impone al legislatore di “accettare la immediata cessazione dell’efficacia giuridica della norma illegittima”, anziché “prolungarne la vita” sino all’entrata in vigore di una nuova disciplina del settore; e, nel medesimo senso, va ricordata la sentenza n. 88 del 1966, là dove la Corte ha riaffermato che le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione.

È appunto questo il vizio nel quale incorre, specialmente per ciò che riguarda i rapporti pregressi di cui si controverte nei giudizi *a quibus*, l’art. 1 della legge n. 385 del 1980. La riproduzione delle norme già dichiarate illegittime mediante la sentenza n. 5 del 1980, sebbene operata in via nominalmente provvisoria, non è stata infatti compensata – come già si è notato – da alcuna predeterminazione dell’“indennità definitiva”, che garantisse il serio ristoro dei soggetti espropriati; mentre il quadro normativo in cui si è inserito e tuttora s’inserisce l’articolo stesso non è per nulla mutato, rispetto a quello in cui si collocava (e dal quale traeva argomento) la pronuncia della Corte che ha inciso sulla disciplina espropriativa, dettata dalle leggi n. 865 del 1971 e n. 10 del 1977.

Per questo concorrente insieme di ragioni dev’essere dunque dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, primo e secondo comma, e dell’art. 2 della legge n. 385 del 1980 (nonché dell’articolo unico della legge 25 settembre 1981, n. 535). E restano, in conseguenza, assorbiti gli altri motivi di denuncia, variamente prospettati ad opera di alcune fra le ordinanze in esame.

Ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la predetta pronuncia di accoglimento comporta, inoltre, la dichiarazione dell’illegittimità costituzionale derivata delle residue norme della legge n. 385 (e degli ulteriori provvedimenti legislativi ad essa collegati), che hanno inteso fornire una prima risposta

alla sentenza n. 5 del 1980: vale a dire, dell'art. 1, terzo, quarto e quinto comma, e dell'art. 3 della legge medesima, nonché degli articoli unici della legge 29 luglio 1982, n. 481, e della legge 23 dicembre 1982, n. 943 (sul differimento del "termine di cui all'articolo 1 della legge 29 luglio 1980, n. 385, in materia di indennità di espropriazione e di occupazione di urgenza").

6. – All'atto di prendere tali decisioni, la Corte è consapevole delle gravi difficoltà, di ordine politico, giuridico e finanziario, che hanno finora ostacolato il Parlamento nell'approvazione di una nuova e permanente disciplina delle indennità per l'espropriazione di aree edificabili. Ma le difficoltà non vengono certo attenuate, ritardando a dismisura la necessaria soluzione del problema e lasciando intanto le pubbliche amministrazioni in una situazione di radicale incertezza, quanto ai costi da preventivare e da sopportare in materia.

Né vale replicare che, a questo punto, i costi sarebbero comunque insostenibili. La Corte, infatti, non ha mai affermato che l'indennizzo richiesto dal terzo comma dell'art. 42 Cost. sia necessariamente pari al "giusto prezzo che... avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita" (secondo il criterio fissato dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865); ma ha costantemente ripetuto (come si legge nella sentenza n. 5 del 1980) che basta allo scopo un ristoro serio e tale da non ledere il principio costituzionale di eguaglianza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e secondo comma, e dell'art. 2 della legge 29 luglio 1980, n. 385, nonché dell'articolo unico della legge 25 settembre 1981, n. 535;

b) *dichiara* – in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, terzo, quarto e quinto comma, e dell'art. 3 della legge n. 385 del 1980, nonché dell'articolo unico della legge 29 luglio 1982, n. 481, e dell'articolo unico della legge 23 dicembre 1982, n. 943.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 1983.

* * *

Sentenza n. 231/1984 (Pres. Elia; Rel. La Pergola)

Considerato in diritto

1. Nei casi di specie, da cui traggono origine i giudizi di legittimità costituzionale introdotti con le ordinanze in epigrafe, viene in considerazione la normativa altoatesina posta nella legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15 ("Legge di riforma dell'edilizia abitativa"). Le cause di merito vertono, indi-

stintamente tutte, sull'opposizione alla determinazione dell'indennità di esproprio. Nel corso dei relativi procedimenti, la Corte d'Appello di Trento ha sollevato un duplice ordine di questioni di legittimità costituzionale.

1a. – La prima delle anzidette questioni ha per oggetto gli artt. 12, 13 e 15 della citata legge provinciale (e delle successive modificazioni), che il giudice *a quo* assume abbiano offeso gli artt. 3 e 42 Cost. Precisamente, com'è spiegato in narrativa, nella maggior parte delle ordinanze di rinvio l'art. 12 è denunziato limitatamente alle previsioni del primo e del terzo comma; in una sola ordinanza forma oggetto di censura anche il secondo comma; in altre ancora detto articolo è censurato nella sua interezza. Dell'art. 13, è impugnato il primo comma, che contempla le ipotesi di maggiorazione dell'indennità; dell'art. 15, che concerne l'occupazione di urgenza, è censurato il terzo comma, in quanto, ai fini della determinazione della relativa indennità, si fa ivi riferimento all'indennità di esproprio.

Ai sensi della normativa censurata l'indennità dovuta all'espropriato consiste nel giusto prezzo che, a giudizio dell'ufficio tecnico provinciale, va attribuito all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati. Questo criterio è stabilito dall'art. 12, primo comma. L'art. 13 configura, dal canto suo, i casi in cui l'indennità viene maggiorata. Se l'area da espropriare non è compresa in un centro edificato ma è coltivata direttamente dal proprietario o appartiene ad una azienda agricola condotta dal proprietario, l'ammontare dell'indennizzo – determinato, come sopra si è detto, ai sensi dell'art. 12 – è moltiplicato per il coefficiente 2,5; se l'area ha le caratteristiche di un'azienda agricola di montagna, è previsto il coefficiente 3. Per le aree comprese nei centri edificati, escluse le zone di espansione, l'indennità di espropriazione è commisurata al valore agricolo della coltura più redditizia tra quelle che nel comune coprono una superficie superiore al 10% su quelle coltivate nel comune stesso. Detto valore è inoltre moltiplicato per 3.

Il regime testé descritto offenderebbe l'art. 42 e l'art. 3 Cost. perché la determinazione dell'indennizzo è sempre e necessariamente fondata sul valore agricolo del terreno espropriato, laddove, deduce il giudice *a quo*, l'area espropriata deve, in ogni caso di cui egli è investito, ritenersi provvista di valore edificatorio, o perché è situata nel centro edificato, ovvero perché, sebbene non ricada nel centro, quale risulta dalla perimetrazione disposta dall'autorità amministrativa, essa è, comunque, sicuramente interessata dal processo di urbanizzazione. Ad avviso della Corte d'Appello, il valore agricolo – pur dove esso possa essere corretto, grazie alle maggiorazioni previste dalla stessa legge – resta ancora lontano dal valore di mercato, il quale andrebbe calcolato con riguardo alle caratteristiche essenziali del bene ablato.

Il criterio invece adottato dalla legge provinciale sarebbe inficiato dal vizio di aver fatto astrazione dalla realtà, con il risultato, per un verso di condurre a irrazionali discriminazioni fra gli espropriati, per l'altro di non assicurare il serio

ristoro garantito secondo Costituzione al soggetto privato. Di qui la prospettata violazione sia dell'art. 3, sia dell'art. 42 Cost.

La Corte d'Appello di Trento conclude pertanto che la normativa censurata disattende i criteri posti nella sentenza n. 5 del 1980 di questa Corte in tema di indennizzo. Del resto, la questione è sollevata sull'esplicito assunto che il legislatore altoatesino, nel dettare la normativa dedotta nella presente controversia, si è uniformato alla disciplina statale dichiarata illegittima con la suddetta pronuncia.

Va poi precisato che in un'ordinanza (R.O. 458/81) la violazione dell'art. 3 Cost. è delineata sotto un duplice profilo:

A) Una prima ingiustificata disparità di trattamento degli espropriati starebbe in ciò, che alle aree incluse nel perimetro del centro edificato è attribuito il valore della coltura più redditizia nel territorio comunale, mentre, fuori del centro edificato, il terreno è valutato esclusivamente sulla base del valore agricolo effettivo;

B) un'ulteriore irrazionalità della disciplina discenderebbe dall'avere la legge provinciale previsto la maggiorazione del valore della coltura più redditizia, che viene moltiplicato per il coefficiente tre, sempre e solo con riguardo alle aree interne al centro edificato, laddove nessun correttivo del valore base della stima è consentito in relazione alle aree esterne al centro.

I criteri discretivi in base ai quali l'indennità è aumentata, e anche sensibilmente, nell'un caso e non nell'altro, sono quindi denunciati come lesivi del principio di eguaglianza, in punto di razionalità. Si assume, in definitiva, che essi non soltanto prescindono dal valore effettivo del bene espropriato, ma non hanno nemmeno alcuna razionale correlazione con il valore agricolo di base, al quale il legislatore provinciale ha inteso riferirsi.

1b. – La seconda questione è prospettata alla Corte in via subordinata all'accoglimento di quella sollevata in via principale.

La norma qui denunciata, sempre in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., è l'art. 24 della legge n. 15/72. In tale disposizione (e nelle rimanenti altre della parte III della medesima legge: artt. 16-33 *bis*) è dettato un particolare regime per le cosiddette zone di espansione: ed è, infatti, in tali zone, che il terreno espropriato figura incluso, nei casi di specie sottoposti all'esame del giudice remittente (cfr. R.O. 229/82, 622/82, 623/82). La statuizione censurata dispone che, una volta costituita la comunione tra i proprietari interessati ai sensi dell'art. 21 della legge n. 15/72, il Comune acquisisce le aree (mediante cessione volontaria, ad un prezzo aumentato del 10%, rispetto alla stima), mentre la quota di proprietà dei dissenzienti è espropriata ai sensi della stessa legge n. 15/72. Detta norma individua altresì il regime applicabile alla quota non destinata all'edilizia agevolata (cfr. art. 34, commi quarto, quinto e sesto del T.U. 23 giugno 1970, n. 20).

La questione è in sostanza così formulata: una volta che la Corte abbia ritenuto fondata l'altra questione, proposta in via principale, il valore urbani-

stico dei terreni torna ad avere rilevanza ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio; e allora, ad avviso del giudice *a quo*, non può non tenersi conto del fatto che, nelle zone di espansione, il terreno della comunione – il quale residua allo stralcio di quello destinato all'edilizia abitativa agevolata ed è, si soggiunge, restituito agli espropriati – viene perciò stesso ad acquistare un pregio più elevato, subito registrato dal mercato. I proprietari dei fondi collocati fuori dalle aree urbane, che avevano destinazione originariamente agricola (aree verdi, etc.), avrebbero il vantaggio che loro deriva dal perdere una parte del terreno ma dal riceverne un'altra, trasformata in area avente destinazione edilizia privata. Altrettanto accadrebbe per i terreni compresi nelle aree urbane, che hanno destinazione edilizia fin dall'origine. I relativi proprietari, prosegue il giudice *a quo*, rimangono soggetti al rischio dell'espropriazione: la liquidazione del relativo indennizzo non corrisponde in alcun caso all'integrale riparazione, ma serve, semmai, a concretare il serio ristoro del sacrificio imposto al privato, secondo le disposizioni che il legislatore ordinario vorrà stabilire in seguito alla pronuncia di accoglimento della questione sollevata in via principale. Anche in questo caso – osserva la Corte d'Appello – il proprietario è privato di una parte dell'area ma ne acquista in compenso un'altra, destinata all'edilizia residenziale (cfr. art. 20 della legge); l'area restituita al proprietario è peraltro sottratta al rischio di ulteriori espropriazioni a favore dell'edilizia agevolata, è così affrancata dal titolo di espropriazione, che sarebbe “di gran lunga il più frequente”. Senonché, si tratterebbe di una locupletazione sine causa. Il vantaggio di cui verrebbe a fruire chi è espropriato in zona di espansione sarebbe anzi doppiamente ingiustificato: anzitutto, perché risulterebbe offeso il principio secondo cui l'indennità di esproprio può al massimo rappresentare il corrispettivo del sacrificio subito dal privato e non può eccederne il valore, giacché, se così fosse, si tratterebbe di un donativo, vietato ai sensi dell'art. 42, terzo comma, Cost.; in secondo luogo, perché sussisterebbe un'irrazionale disuguaglianza nel trattamento indennitario di chi subisce l'esproprio nelle zone di espansione, e di chi è invece espropriato in altra zona.

È pertanto chiesto a questa Corte di pronunciare una sentenza di illegittimità costituzionale dell'art. 24, primo comma, per la parte in cui, dove sono previsti il prezzo da versare e l'indennizzo da corrispondere rispettivamente ai proprietari consenzienti e a quelli dissenzienti, detta statuizione non dispone che da “tale prezzo ed indennizzo” si detragga “il plusvalore urbanistico dell'area restituita al proprietario ed irrevocabilmente destinata all'edilizia residenziale privata”.

[*omissis*]

3. – In ordine logico, viene anzitutto in considerazione la questione proposta in via principale (cfr. sopra n. 1.a). Cade qui opportuno un primo e preliminare rilievo, che concerne la normativa provinciale oggetto della presente controversia. La Corte d'Appello di Trento ha con tutte le ordinanze in epigrafe sottoposto al giudizio di questo Collegio la legittimità costituzionale dei

criteri che presiedono alla determinazione dell'indennità di esproprio. La questione, così come essa è formulata, rimane dunque circoscritta esclusivamente a quest'aspetto della disciplina dettata dal legislatore altoatesino, che investe le aree, comprese nel centro edificato oppure no, alle quali il giudice remittente riconosce, alla stregua della sentenza n. 5 del 1980, valore edificatorio. Ai fini dell'indagine demandata alla Corte rilevano, di conseguenza, solo quelle statuizioni del testo censurato, che si occupano dei criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio: art. 12, primo comma, art. 13, primo comma, art. 15, terzo comma, della legge n. 15 del 1972.

[*omissis*]

3a. – Nel merito, la questione è fondata. Le norme denunciate mancano di riferirsi alle essenziali caratteristiche del bene abitato, incorrendo per tal via nello stesso vizio di astrattezza e divergenza dalla realtà, che la Corte ha rinvenuto nel criterio di determinazione dell'indennizzo, adottato dalla legislazione statale, della quale la sentenza n. 5 del 1980 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale. Questo criterio, che lede gli artt. 3 e 42 Cost. è, infatti, per quanto qui interessa, sostanzialmente riprodotto nella normativa altoatesina oggetto di censura. La conclusione testé enunciata s'impone, poi, anche per la considerazione che la legge provinciale, pur emanando dalla competenza primaria sotto vario riguardo garantita all'ente autonomo (cfr. artt. 4, 8 – 5) 6) 10) 17) 22) dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige) non può certo conformare il diritto di proprietà ed il regime di edificabilità del suolo in difformità dai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato. Il risultato raggiunto nella sentenza n. 5 del 1980 e in altre successive pronunzie di questa Corte (n. 13 del 1980, n. 223 del 1983), sempre in ordine alla disciplina costituzionale dell'indennità di esproprio, vale quindi, a fortiori, per l'attuale giudizio. Ciò dispensa la Corte dall'occuparsi di ogni residuo profilo della questione. Le altre censure formulate nelle ordinanze in esame risultano assorbite dalle osservazioni già svolte.

3b. – Va però precisato che la Corte non ha mai ritenuto, né intende ora affermare, che il serio ristoro, garantito al privato, debba corrispondere all'integrale valore effettivo del bene espropriato. Detto valore viene bensì in rilievo, ma come criterio di riferimento, e non necessariamente, come misura, nella determinazione dell'indennità: il legislatore, anche quello provinciale, gode allora, entro i limiti stabiliti in Costituzione, della discrezionalità di valutazione che giova a temperare la scelta del valore effettivo con l'adozione di un qualche altro meccanismo normativo, sempre in modo, beninteso, che l'ammontare dell'indennizzo non scada sotto l'indispensabile livello di congruità. Se così è, il criterio del valore agricolo, qual è previsto nelle vigenti disposizioni altoatesine, non può ritenersi lesivo dei principi costituzionali invocati in questa sede, se riferito alle aree prive dell'attitudine edificatoria, intesa nel senso che sopra si è visto. Detto criterio potrebbe, d'altronde, essere ancora correttamente utilizzato in ordine alle stesse aree, che dell'attitudine edificatoria sono, invece,

provviste: ma solo a condizione – è appena il caso di aggiungere – che esso sia inquadrato, secondo la formula che verrà prescelta dal legislatore provinciale, in un nuovo, idoneo e razionale schema di previsione dell'indennità di esproprio, il quale tenga adeguatamente in conto anche il valore effettivo dell'immobile, come si è detto, in relazione alle sue essenziali e oggettive caratteristiche.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* – limitatamente al regime dell'indennità di esproprio previsto per le aree comprese nel centro edificato o altrimenti provviste, in relazione alle oggettive caratteristiche del bene ablato dell'attitudine edificatoria – l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 12, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 ("Legge di riforma dell'edilizia abitativa"), come modificato dall'art. 5 della legge provinciale 22 maggio 1978, n. 23 e dall'art. 20 della legge provinciale 24 novembre 1980, n. 34;

b) dell'art. 13, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, come modificato dall'art. 7 della legge provinciale 6 maggio 1976, n. 10 e dall'art. 7 della legge provinciale 22 maggio 1978, n. 23;

c) dell'art. 15, terzo comma, della legge della Provincia di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, come modificato dall'art. 9 della legge provinciale 6 maggio 1976, n. 10;

2) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 1984.

* * *

Sentenza n. 530/1988 (Pres. Saja; Red. E. Gallo)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione sollevata dalle predette ordinanze è fondata. In esse si ricorda, infatti, che, con giurisprudenza costante e ormai consolidata, la Corte di Cassazione ha sempre attribuito valore vincolante, anche per il giudice, ai parametri valutativi (cosiddette "tabelle"), predisposti semestralmente dalla Commissione provinciale ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei fondi situati nella Provincia di Bolzano. Ebbene, se così è, non può non riconoscersi – come le ordinanze prospettano – che da quel carattere vincolante può effettivamente derivare pregiudizio ai principi di cui agli artt. 24 e 42 Cost.

Il giudice, infatti, se costretto a non discostarsi dai parametri fissati dall'organo della pubblica amministrazione, ove questi non corrispondano a quel concetto di "serio ristoro" elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte, sarebbe impossibilitato a ripristinare la legittimità di quei valori, lasciando così senza riparo l'offesa al principio di cui al terzo comma dell'art. 42 Cost.

D'altra parte, anche il diritto di difesa resterebbe compromesso da siffatta situazione, in quanto il cittadino sarebbe ammesso solo parzialmente a tutelare in giudizio il proprio diritto sostanziale, e cioè soltanto nei limiti in cui i parametri stessi siano stati male applicati alla specie. Ma un tale limite non è nell'art. 24 Cost., ed è anzi espressamente escluso dall'art. 113 Cost.

Del resto, la stessa Provincia di Bolzano ha riconosciuto nelle sue scritture la disapplicabilità, da parte del giudice ordinario, delle tabelle elaborate dalla Commissione. Né può interferire su tale giudizio la sentenza di questa Corte 13 luglio 1984 n. 231, sopravvenuta alle ordinanze *de quibus*, in quanto la pronunciata declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, oggetto dell'attuale impugnazione, si riferiva esclusivamente – come chiaramente appare dal dispositivo – "al regime dell'indennità d'esproprio previsto per le aree comprese nel centro edificato, o altrimenti provviste...dell'attitudine edificatoria", ampliando principi peraltro già enunciati nella sentenza di questa Corte 30 gennaio 1980, n. 5 che alla rimettente era ben nota.

Nella specie, infatti, le ordinanze di rimessione si riferiscono, invece, a terreni agricoli senza attitudine edificatoria: e proprio per questo la questione è stata sollevata, nonostante i principi affermati dalla sentenza di questa Corte per ultimo citata.

Semmai deve dirsi che non è ben chiaro perché mai l'impugnazione sia riferita al secondo periodo del primo comma dell'art. 12, se per secondo periodo s'intende ciò che segue alla punteggiatura (punto) che conclude il primo periodo. Proprio il secondo periodo, infatti, è quello particolarmente colpito dalla sent. n. 231 del 1984. Forse più che al periodo ci si voleva riferire all'inciso, sta di fatto che tutta la motivazione è intesa a rimuovere il valore vincolante delle tabelle, per l'espropriazione di area quale terreno agricolo, e non sembra potersi dubitare che il disposto normativo che le concerne è quello che fa riferimento al "giudizio dell'ufficio tecnico provinciale", contenuto nel primo periodo.

In tal senso, perciò, deve intendersi rettificato l'evidente errore materiale, tenuto conto del preciso indirizzo della non equivoca motivazione delle ordinanze.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, della legge

provinciale di Bolzano 20 agosto 1972 n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa), così come sostituito dall'art. 5 della l. prov. Bolzano 22 maggio 1978 n. 23 nella parte in cui, limitatamente all'indennità d'esproprio da attribuirsi ai terreni agricoli senza attitudine edificatoria, si richiama al giusto prezzo, determinato in modo vincolante dall'ufficio tecnico provinciale, sulla base dei parametri fissati dalla Commissione provinciale.

[*omissis*]

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1988.

* * *

Sentenza n. 62/1991 (Pres. Conso; Red. Pescatore)

Considerato in diritto

1. – Il giudice *a quo* ha sollevato due distinte questioni che investono la legittimità costituzionale: a) dell'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8, e dell'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, quale risulta dalla legge di conversione, con modificazioni, 22 dicembre 1980, n. 874. Le anzidette norme sarebbero illegittime in quanto – facendo riferimento per la determinazione dell'indennità di occupazione, circa le aree edificabili, a criteri stabiliti dalla legge 29 luglio 1980, n. 385, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 223 del 1983 – contrastano con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione, così come le disposizioni da essi richiamate; b) dell'art. 3 del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, sopraindicato, nella parte in cui non prevede un termine massimo per l'occupazione degli immobili e dell'art. 5 della legge regionale della Campania 21 febbraio 1981, n. 8, che ad esso rinvia.

Essi sarebbero costituzionalmente illegittimi in quanto, stabilendo che le indennità di occupazione vanno quantificate, per ogni anno di occupazione, nella misura di un quarto dell'indennità di espropriazione stabilita ai sensi della legge 29 luglio 1980, n. 385, contrasterebbero con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione, dando luogo, ove l'occupazione si protragga nel tempo e sia seguita dall'espropriazione, ad una sopravvalutazione dell'indennizzo irragionevole e non consentita dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

2. – La prima delle su dette questioni è fondata.

La legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8, ha previsto – per far fronte all'emergenza conseguente al terremoto del 1980 – l'acquisto di prefabbricati destinati, tra l'altro, a servizi di utilità pubblica e sociale, attribuendo ai comuni il compito d'individuare, nell'ambito delle aree destinate ad insediamenti provvisori per fronteggiare le più immediate esigenze abitative, gli spazi da destinare a servizi collettivi. All'art. 5 tale legge ha statuito che l'occupazione delle aree debba avvenire con le modalità previste dall'art. 3,

quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, così come risultante dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874.

Tale comma aveva disposto che le indennità per l'occupazione "sono determinate secondo le norme previste dalla legge 29 luglio 1980, n. 385, calcolando per ciascun anno di occupazione un quarto dell'indennità che dovrebbe essere corrisposta, ai sensi della predetta legge n. 385 del 1980, per l'espropriazione delle aree da occupare, ovvero per ciascun mese o frazione di mese, un dodicesimo dell'indennità annua come sopra determinata".

La legge n. 385 del 1980 – emanata in seguito alle declaratorie d'illegittimità costituzionale contenute nella sentenza n. 5 del 1980 relativamente ai criteri di determinazione, per le aree a destinazione edificatoria, delle indennità di espropriazione, stabiliti da talune leggi relative alla materia – aveva fissato all'art. 1 criteri provvisori di determinazione di dette indennità "valevoli fino all'entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime". Le indennità così stabilite dovevano essere oggetto di "conguaglio" nella misura e con le modalità che sarebbero state fissate nel termine di un anno (prorogato con le successive leggi 29 luglio 1982, n. 481, e 23 dicembre 1982, n. 943) mediante una normativa in concreto mai emanata.

Con la sentenza n. 223 del 1983 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo anche l'art. 1, primo e secondo comma, della l. n. 385 del 1980, per violazione degli artt. 42 e 136 Cost., avendo adottato una normativa che riproduceva sostanzialmente quella dichiarata illegittima dalla sentenza n. 5 del 1980.

In tale contesto, il giudice *a quo* ha dedotto il contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione dell'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania n. 8 del 1981 e dell'art. 3, quinto comma, del D.L. n. 776 del 1980 sopraindicato.

Come innanzi si è esposto, infatti, quest'ultimo articolo statuisce che l'indennità di occupazione sia commisurata ad una percentuale dell'indennità di espropriazione, calcolata ai sensi della legge n. 385 del 1980, proporzionale alla durata dell'occupazione stessa.

Il riferimento, per la determinazione dell'indennità di occupazione, alla misura di quella di espropriazione, non contrasta in linea di principio con la garanzia prevista nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, sempre che la misura dell'indennità posta a base del computo sia congrua e la percentuale prevista ragionevole (cfr. sent. n. 216 del 1990).

Viceversa, l'impugnato art. 3, quinto comma, del D.L. n. 776 del 1980 pone a base di computo, per l'occupazione, un'indennità di espropriazione determinata secondo criteri che furono dichiarati illegittimi da questa Corte proprio in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, in quanto inidonei a garantire la congruità del ristoro. Ne deriva che il su detto articolo 3, col criterio di riferimento adottato, non assicura tale congruità e si pone in contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

Parimenti, l'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8, fa riferimento per le occupazioni all'art. 3 ora indicato. La legge regionale riproduce la normativa, dichiarata illegittima, che ha per contenuto una disposizione caratterizzata dallo stesso criterio di calcolo delle indennità, contrastante con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale: a) dell'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, quale risultante dalla legge di conversione, con modificazioni, 22 dicembre 1980, n. 874, nella parte in cui stabilisce che le indennità di occupazione vanno determinate secondo le norme previste dalla l. 29 luglio 1980, n. 385; b) dell'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8, nella parte in cui, per la determinazione dell'indennità di occupazione delle aree, fa riferimento all'art. 3, quinto comma, del su detto D.L. n. 776 del 1980, quale risultante dalla legge di conversione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), quale risultante dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), nella parte in cui stabilisce che le indennità di occupazione vanno determinate secondo le norme previste dalla legge 29 luglio 1980, n. 385, calcolando per ciascun anno di occupazione un quarto dell'indennità che dovrebbe essere corrisposta, ai sensi della predetta legge n. 385 del 1980, per l'espropriazione delle aree da occupare, ovvero per ciascun mese o frazione di mese, un dodicesimo dell'indennità annua;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8 (Acquisto di prefabbricati destinati a locali per servizi di utilità pubblica e sociale, attività produttive e commerciali, case sparse o rurali), nella parte in cui, per la determinazione dell'indennità di occupazione delle aree, fa riferimento all'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), quale risultante dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

* * *

Sentenza n. 283/1993 (Pres. Casavola; Red. Granata)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Viene sotto più profili – come in narrativa detto – denunciato l’art. 5-*bis*, introdotto dalla legge 8 agosto 1992 n. 359, in sede di conversione del d.l. 11 luglio 1992 n. 333, (recante “misure urgenti per risanamento della finanza pubblica”).

La riferita norma stabilisce nuovi criteri – da valere “fino alla emanazione di una organica disciplina delle espropriazioni” per pubblica utilità – per la stima della indennità di espropriazione “per le aree edificabili” (per quelle agricole, o comunque non classificabili come edificabili, continuando viceversa ad applicarsi i criteri di cui al titolo II della l. n. 865 del 1971 ai sensi del comma quarto dello stesso art. 5-*bis*). Prevede, all’uopo, il comma primo della citata disposizione che la suddetta indennità “è determinata a norma dell’art. 13, comma 3, della legge (sul risanamento della città di Napoli) n. 2892 del 1885 (e cioè sulla base della media del valore venale e dei fitti coacervati dell’ultimo decennio), sostituendo ai fitti coacervati il reddito dominicale rivalutato di cui agli artt. 24 ss. d.P.R. n. 917 del 1986”. E che “l’importo così determinato è ridotto del 40%”. Aggiunge poi, peraltro, il comma secondo che “il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene” ed “in tal caso non si applica la riduzione di cui al comma 1”. Precisa, quindi, il comma terzo (non oggetto di autonoma impugnazione, ma richiamato come disposizione interagentente sulla legittimità del precedente comma primo) che “per la valutazione della edificabilità delle aree”, agli effetti appunto dell’applicazione dei suddetti nuovi criteri di stima, “si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio”. Ed a tal fine – prosegue il comma quinto – “con regolamento del Ministro dei Lavori Pubblici, da emanarsi ai sensi dell’art. 17 legge 1988, n. 400”, saranno “definiti i criteri ed i requisiti per la individuazione della edificabilità di fatto”. Tale nuova disciplina è dichiaratamente applicabile anche ai “procedimenti in corso” (comma settimo), salvo che l’indennità non sia già stata accettata dalle parti ovvero definita con giudicato (comma sesto legge cit.).

3. – Per il combinato effetto delle censure formulate nelle varie ordinanze di rinvio il richiamato art. 5-*bis* viene quindi in sostanza sospettato di incostituzionalità, oltreché (A) pregiudizialmente nella sua interezza per vizio genetico (che si assume, dalla Corte di Cagliari, correlato alla previsione dell’art. 15 n. 5 della legge n. 400 del 1988, per questo parallelamente denunciato), sotto i profili in particolare:

(B) del nuovo adottato criterio di computo dell’indennità in questione (comma 1);

(C) del meccanismo di interrelazione tra “cessione volontaria del bene” ed esonero dalla applicazione dell’ulteriore riduzione del 40% (comma 2);

(D) della definizione dei criteri individuativi della edificabilità di fatto, rimessa al potere esecutivo (comma 5);

(E) della disciplina intertemporale (commi 6 e 7).

I parametri evocati sono rispettivamente:

per il profilo *sub* A: gli artt. 71 e 72 della Costituzione;

per il profilo *sub* B: gli artt. 3, 42 comma 3, e 53 della Costituzione;

per il profilo *sub* C: gli artt. 3, 24, 42, comma 3, e 113 della Costituzione;

per il profilo *sub* D: gli artt. 42, commi 2 e 3; 24, comma 1, e 117 della Costituzione;

per il profilo *sub* E: l’art. 3 della Costituzione.

[*omissis*]

7.1. – Occorre ora passare all’esame del secondo comma dell’art. 5-*bis* – che dispone che “in ogni fase del procedimento espropriativo il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene. In tal caso non si applica la riduzione di cui al comma 1” – norma che è censurata sotto più profili. È evocato l’art. 24 della Costituzione perché la disposizione censurata condizionerebbe pesantemente la proposizione della opposizione alla stima, con l’indurre il proprietario “ad accettare l’indennità determinata in sede amministrativa anche se il valore venale posto a base del calcolo è inferiore a quello effettivo”, stante che l’eventuale recupero di valore derivante dalla determinazione giudiziale sarebbe in tutto o in notevole parte vanificato dall’applicazione della riduzione del quaranta per cento. Analogamente viene richiamato l’art. 113 della Costituzione, per la parallela remora, che ne consegue, anche nei confronti della tutela degli interessi legittimi avverso provvedimenti della P.A. Si sospetta poi la violazione dell’art. 3 della Costituzione, sia per l’irragionevole disparità di trattamento tra chi al momento della entrata in vigore della normativa censurata ha già subito l’espropriazione e non può più convenire la cessione volontaria del bene e chi invece non è ancora colpito dal provvedimento ablativo e può addivenire alla detta cessione volontaria senza subire la riduzione del quaranta per cento; sia per disparità di trattamento tra espropriato che convenga la cessione del bene ed espropriato che proponga viceversa opposizione alla stima ed impugni il decreto di espropriazione. Infine il secondo comma dell’art. 5-*bis* è censurato in riferimento all’art. 42 comma 3 della Costituzione, in quanto il previsto meccanismo di subordinazione dell’esonero dalla riduzione del 40% della indennità alla accettazione della stima provvisoria indicata dall’espropriante, ovvero della indennità definitiva fissata dalla Commissione Provinciale, avrebbe un sostanziale carattere sanzionatorio e punitivo nei confronti dell’espropriato (che non accetti l’indennità offertagli), facendo così convergere nell’indennizzo una “finalità afflittiva” estranea alla previsione del precetto costituzionale.

7.2. – Va preliminarmente considerata l’eccezione di inammissibilità della

Avvocatura dello Stato per essere la norma censurata inapplicabile nei giudizi *a quibus* che concernono procedimenti espropriativi in cui è già intervenuto il decreto di esproprio e nei quali quindi non è più possibile la cessione volontaria (l'eccezione è pertinente a tutti i giudizi, ancorché formulata solo in alcuni di essi, giacché in tutti è già intervenuta l'espropriazione). Deve a questo proposito considerarsi che nelle censure mosse dalle Corti rimettenti al secondo comma dell'art. 5-*bis* possono enuclearsi due distinti profili: uno più particolare, che attiene al fatto che i soggetti già espropriati risultano esclusi dalla possibilità di ricorrere alla cessione volontaria per sottrarsi alla riduzione del 40%, ed uno più generale che riguarda la disciplina della cessione volontaria; distinzione questa che si rende necessaria perché diversa è la valutazione della rilevanza delle censure di costituzionalità che investono, pur sotto distinte prospettive, la medesima disposizione in esame. Infatti l'eccezione di difetto di rilevanza sollevata dall'Avvocatura non è fondata se riferita al primo profilo di costituzionalità giacché – pur vertendosi in tutti i giudizi *a quibus* in ipotesi di procedimenti espropriativi conclusi e non già in itinere sicché non è più ipotizzabile una cessione volontaria essendosi l'effetto traslativo realizzato con il provvedimento ablativo – la disciplina del secondo comma cit. viene direttamente in rilievo in quanto le ordinanze dei giudici rimettenti mirano proprio a superare l'esclusione dei soggetti già espropriati dall'area di applicabilità della disposizione stessa. La quale infatti viene censurata dalla Corte d'appello di Bologna e dalla Corte d'appello di Palermo per la (assunta) disparità di trattamento tra chi al momento dell'entrata in vigore della stessa ha già subito l'esproprio e chi invece non è stato ancora raggiunto dal provvedimento ablativo giacché quest'ultimo può convenire la cessione volontaria senza subire la riduzione del 40%, mentre il primo è escluso da tale possibilità. L'obiettivo di entrambe le ordinanze – ancorché non esplicitato ma non di meno palese – è quello di una pronuncia additiva che, incidendo sul secondo comma cit., consenta ai soggetti già espropriati di sottrarsi alla falcidia della riduzione del 40%. Tale censura va quindi intesa come rivolta non tanto a conseguire la estensione anche ai già espropriati del diritto di imporre alla P.A. la cessione volontaria (per un corrispettivo pari alla semisomma determinata secondo i criteri del primo comma, ma senza la riduzione del 40%), estensione non possibile per il principio di non contraddizione che non consente al soggetto di cedere il diritto di proprietà di cui è già stato privato in forza del decreto autoritativo di esproprio, quanto piuttosto a permettere comunque ai già espropriati il conseguimento del risultato economico consentito ai non ancora espropriati. Si addebita, cioè, al legislatore la omissione della previsione di uno strumento negoziale che – coerente alla situazione in cui tali soggetti versano – sia altresì idoneo a conseguire lo stesso vantaggio economico conseguibile dai non ancora espropriati mediante la cessione volontaria.

7.3. – In questi termini, la censura è fondata. Non appare infatti ragionevole che il legislatore – nel predisporre un meccanismo negoziale, alternativo al

procedimento autoritativo e di natura sostanzialmente transattiva, finalizzato a conseguire un effetto deflattivo del contenzioso ed acceleratorio delle procedure mediante la offerta al proprietario di un *quid pluris* rispetto alla somma da lui conseguibile nell'ambito della procedura autoritativa – abbia omesso di considerare la situazione di quei soggetti che, già espropriati al momento della entrata in vigore della legge, hanno tuttavia ancora pendente il contenzioso relativo alla indennità. E la non ragionevolezza della omissione si appalesa ancor più evidente se si considera che si tratta di soggetti, in favore dei quali al momento della espropriazione era prevista dalla legge la corresponsione di una somma pari al pieno valore venale del bene, e che invece – per effetto del combinato giuoco, da un lato, della già intervenuta espropriazione alla data di entrata in vigore della nuova legge e, dall'altro, della applicazione di questa anche ai giudizi pendenti – vengono contemporaneamente a subire la forte riduzione di oltre due terzi di quella somma ed a vedersi preclusa la possibilità di fruire, se lo vogliono, del non indifferente incremento collegato dalla nuova legge alla definizione negoziale della vicenda. Deve poi tenersi conto che nel bilanciamento complessivo operato dal legislatore la speciale disciplina della cessione volontaria svolge anche un ruolo di contrappeso del (nuovo) meno favorevole criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione. E pure se le ragioni esposte al paragrafo n. 6.3, che precede, consentono di ritenere che non di meno tale criterio è compatibile con il canone di adeguatezza dell'indennizzo desumibile dall'art. 42, comma 3, della Costituzione, è vero che ad esso si affianca un criterio più vantaggioso (quello della semisomma piena) sol che l'espropriato (secondo la tradizionale terminologia del legislatore, ma – *recte* – l'espropriando) addivenga alla cessione del bene, oggetto del procedimento espropriativo. Non a caso quando il legislatore ha adottato l'analogo criterio (della semisomma ridotta) per la determinazione dell'indennità di espropriazione nell'area metropolitana di Roma (art. 7, comma 1, legge n. 396 del 1990) ha anche abbinato (al secondo comma) un criterio più favorevole in caso di cessione volontaria con la previsione dell'inapplicabilità della riduzione del 40%. E la Corte (sent. n. 1022/1988) ha valorizzato questo nesso puntualizzandone l'aspetto funzionale; ha infatti affermato che quando si adotta un criterio risultante da una media “la maggiorazione per la cessione volontaria da parte del proprietario ha una sua peculiare funzione nel senso che la spinta della valutazione verso valori più vicini a quelli reali contribuisce ad accelerare l'acquisizione del bene espropriando”. Orbene, pur potendo il nuovo meno favorevole criterio avere applicazione retroattiva (per quanto si dirà *infra* al paragrafo n. 9), non è però consentito scindere questo parallelismo per la contraddizione intrinseca (e quindi il difetto di ragionevolezza) che ne deriverebbe giacché tra il vecchio più favorevole criterio del valore venale – applicabile (o, meglio, applicato) ai rapporti esauriti (o dove ci siano preclusioni processuali) – ed il nuovo meno favorevole criterio della semisomma ridotta ed alternativamente della semisomma piena in caso di cessione volontaria –

applicabile ai procedimenti espropriativi in corso (oltre, come è ovvio, ai nuovi procedimenti espropriativi) – si collocherebbe di fatto un ulteriore criterio (quello esclusivamente della semisomma ridotta) più sfavorevole di entrambi, applicabile ad una residua fascia di espropriazioni: quelle, appunto, per le quali è intervenuto il decreto di esproprio, ma il rapporto non è ancora esaurito. Quindi sulla linea di confine, che dovrebbe vedere la saldatura della nuova disciplina alla vecchia, c'è invece uno iato, una frattura, dove il bilanciamento operato dal legislatore ha un temporaneo e contingente irrigidimento in termini meno favorevoli per gli espropriati per poi risalire a quel livello (peraltro già fortemente restrittivo) che risponde alle valutazioni economico-politiche sottese alla norma censurata. Questa frattura non può avere altra motivazione che quella tecnico-giuridica della impossibilità della cessione volontaria quando sia intervenuto il decreto di esproprio. Ma non è questa una ragione sufficiente a giustificare un trattamento così fortemente differenziato, tenuto conto della preminente finalità transattiva in ordine proprio alla determinazione dell'onere economico dell'acquisizione dell'area fabbricabile, quale sottesa alla norma censurata. La circostanza che il decreto di esproprio sia stato già emesso avrebbe dovuto comportare non già l'esclusione, ma la riduzione della fattispecie agevolata; nel senso che – per le situazioni di diritto transitorio – in presenza di tale circostanza la fattispecie della cessione volontaria, connotata dal consenso dell'espropriando sia sul trasferimento dell'area, sia sul *quantum* spettantegli, ben può “ridursi” – senza alterare la sostanza del meccanismo transattivo – in una fattispecie più semplice connotata dalla attribuzione al soggetto già espropriato del diritto di accettare la indennità di espropriazione di cui al primo comma con esclusione della riduzione del 40%, ferma restando l'acquisizione, per ablazione, dell'area. Né potrebbe obiettarsi – come fa l'Avvocatura – che la facoltà di cessione volontaria già c'era nel regime precedente (legge n. 865/71) e di essa gli espropriati non avevano inteso fruire. Infatti – pur potendo dubitarsi dell'esattezza del presupposto interpretativo da cui muove l'Avvocatura avendo questa Corte (sent. 1022/1988) affermato che la cessione volontaria *ex art.* 12 della legge n. 865 del 1971, dopo gli interventi operati con le sentenze nn. 5/1980 e 223/1983 cit., non è più applicabile alle espropriazioni di immobili con destinazione edificatoria giacché non è ipotizzabile una maggiorazione dell'indennizzo quando questo è pari al valore venale – è agevole comunque osservare che sono mutati i termini di raffronto giacché al criterio del valore venale si è sostituito quello della semisomma ridotta. La possibilità di riduzione della fattispecie assicura poi che la pronuncia additiva si innesta sulla norma censurata seguendo un binario obbligato. Si impone quindi una dichiarazione di parziale sua illegittimità nella parte in cui non prevede in favore dei soggetti già espropriati al momento della entrata in vigore della legge n. 359 del 1992, e nei confronti dei quali la indennità di espropriazione non sia ancora divenuta incontestabile, il diritto di accettare l'indennità di cui al primo comma con esclusione della riduzione del 40%.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, comma 2, del decreto legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992 n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) nella parte in cui non prevede in favore dei soggetti già espropriati al momento della entrata in vigore della legge n. 359 del 1992, e nei confronti dei quali la indennità di espropriazione non sia ancora divenuta incontestabile, il diritto di accettare l'indennità di cui al primo comma con esclusione della riduzione del 40%;

b) – e) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 1993.

* * *

Sentenza n. 153/1995 (Pres. Baldassarre; Red. Baldassarre)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 5 e 42 della Costituzione e all'art. 14, lettera s), dello statuto della regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) – questione di legittimità costituzionale del combinato disposto formato dall'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 1975, n. 88 (Interventi per la difesa e conservazione del suolo ed adeguamento delle strutture operative forestali), dall'art. 4 della legge regionale 16 agosto 1974, n. 36 (Interventi straordinari nel settore della difesa del suolo e della forestazione) e dall'art. 1 della legge regionale 18 novembre 1964, n. 29, nella parte in cui, esigendo la determinazione dell'indennità in misura pari al valore di mercato dei suoli espropriati, si porrebbe in contrasto con il principio contenuto nell'art. 5-*bis* della legge 8 agosto 1992 (*recte*: art. 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, dal titolo “Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359).

[*omissis*]

3. – Nel merito la questione merita l'accoglimento, poiché le disposizioni di legge regionale contestate risultano lesive dei limiti che l'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana stabilisce all'esercizio della competenza legislativa di tipo esclusivo in materia di espropriazione per pubblica utilità (lettera s).

E a nulla rileva in proposito il fatto che il giudice *a quo* non menziona espressamente nell'ordinanza di rimessione l'art. 14 dello statuto, poiché tale mancanza può essere superata mediante i poteri di interpretazione dell'ordinanza di rimessione costantemente riconosciuti a questa Corte di fronte a ipotesi, come quella in esame, nelle quali il giudice *a quo* lamenta, fra l'altro, la lesione di un limite apposto all'esercizio della potestà legislativa regionale di tipo esclusivo.

3.1. – Nessun dubbio può sussistere sul fatto che il criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione desumibile dalle leggi regionali ritenute applicabili nel giudizio *a quo* e quello disposto dall'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992 siano diversi e fra loro incompatibili.

La disciplina normativa regionale sulla espropriazione, oggetto di contestazione, deriva da un complesso di disposizioni precisamente indicato dal giudice rimettente.

Prima di tutto, l'art. 3 della legge regionale n. 88 del 1975 stabilisce che per gli interventi per la difesa e la conservazione del suolo e per l'adeguamento delle strutture operative forestali si applica l'art. 4 della legge regionale n. 36 del 1974.

Quest'ultimo, ai primi due commi, dispone che “gli interventi nel settore della forestazione saranno effettuati su terreni demaniali della regione o di altri enti pubblici o comunque su terreni da acquisire al demanio della regione” e che, in tal caso, per le espropriazioni relative alle opere di pubblica utilità previste “si applicano le disposizioni di cui alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, e sue successive modificazioni, nonché quelle di cui al titolo I della legge regionale 18 novembre 1964, n. 29”.

A sua volta, quest'ultima, all'art. 1, stabilisce che “per le espropriazioni connesse alle opere finanziate, in tutto o in parte, dalla regione, la stima della indennità da offrirsi ai proprietari ai sensi dell'art. 24 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, che sia stata approvata dai competenti organi tecnici dell'amministrazione regionale, sostituisce, per tutti gli effetti dell'art. 48 della citata legge, le perizie previste dall'art. 32 della legge medesima”.

Insomma, dall'insieme delle disposizioni regionali sopraindicate, rinviati alla legge n. 2359 del 1865, il giudice *a quo* non implausibilmente desume che il criterio di determinazione dell'indennizzo dovuto all'espropriato è costituito dal valore di mercato del suolo, vale a dire dal prezzo che l'immobile avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita.

E lo stesso giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione premette che, allo stadio attuale del giudizio principale, risulta che alle aree, in relazione alle quali dev'essere determinato l'indennizzo, ineriscono valenze tali da indurre a considerarle come edificabili.

Al contrario, la norma statale di raffronto, cioè l'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 359 del 1992, ha non irragionevolmente fissato, come questa Corte ha già affermato nella

sentenza n. 283 del 1993, un diverso criterio di determinazione dell'indennizzo – anch'esso di generale applicazione quanto quello previsto nell'art. 24 della legge n. 2359 del 1865 – riguardo alle aree destinabili a edificazione: un criterio costituito dalla semisomma del valore venale e del reddito dominicale, ridotta del 40 per cento (comma 1).

Inoltre, per effetto del ricordato intervento additivo operato da questa Corte con la sentenza n. 283 del 1993, i soggetti già espropriati al momento dell'entrata in vigore della legge, che tuttavia abbiano ancora pendente il contenzioso relativo all'indennità, sono ammessi al beneficio, previsto dal comma 2 dello stesso art. 5-*bis*, consistente nella non applicabilità della riduzione del 40 per cento.

In definitiva, è evidente che il criterio di determinazione dell'indennizzo fissato dall'art. 5-*bis* è sostanzialmente difforme da quello, consistente nel solo valore venale, desumibile dalle disposizioni di legge regionale sottoposte al giudizio di questa Corte e, implicando un medesimo campo di applicazione rispetto a queste ultime, comporta una situazione di incompatibilità fra le norme messe a confronto.

3.2. – Il citato art. 5-*bis* rientra fra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo.

Giova ricordare, innanzitutto, che il criterio di determinazione dell'indennizzo stabilito dall'art. 5-*bis* si applica, per espresso disposto del comma 1 dello stesso articolo, a “tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità”.

Tale generalizzata applicazione a tutte le espropriazioni riferita all'intero territorio nazionale, ancorché disposta con una norma temporanea emanata in attesa di una disciplina organica della materia, rientra, come ha già precisato questa Corte nella già citata sentenza n. 283 del 1993, nell'ambito di provvedimenti urgenti volti, non soltanto al perseguimento di scopi economico-sociali legati alla ripresa del settore fondamentale dell'edilizia pubblica, ma anche, e soprattutto, al risanamento della finanza pubblica, attraverso la decurtazione degli oneri addossati a carico dei bilanci pubblici in una situazione caratterizzata da un gravissimo debito pubblico.

Posto che, come questa Corte ha più volte affermato (v. spec. sentenze numeri 497 e 296 del 1993, 493 del 1991, 274 del 1988), la natura di norma temporanea non può ritenersi preclusiva del riconoscimento alla stessa della qualificazione di “norma fondamentale delle riforme economico-sociali”, nel caso in esame si riscontrano i caratteri propri di tale limite generale all'esercizio delle competenze legislative delle regioni: l'incisiva innovatività del contenuto

normativo, tenuto anche conto delle finalità perseguite dal legislatore in ordine a un fenomeno vasto di primaria importanza nazionale; l'attinenza della disciplina dettata a un problema di grande rilevanza per la definizione del rapporto fra proprietà privata e potere pubblico e, quindi, per la vita economica e sociale della comunità intera; e, infine, la connotazione delle norme considerate come principi che esigono un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (v., ad esempio, sentenze nn. 296 del 1993; 366, 356 e 188 del 1992; 493, 386 e 349 del 1991, 634 del 1988).

3.3. – Questa Corte ha più volte affermato che, ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, il sopravvenire nelle leggi statali di norme recanti principi, in grado di costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali, comporta, nei casi di accertata e diretta incompatibilità fra la legge regionale e quella statale, l'effetto dell'abrogazione (v. spec. sentenze nn. 498 e 497 del 1993, 50 del 1991, 151 del 1974).

Ma, dal momento che il giudice *a quo*, competente a rilevare tale evenienza, afferma espressamente – sulla base di una nozione di abrogazione di carattere dogmatico anziché di una di diritto positivo – che le leggi regionali in esame non debbono essere considerate abrogate, ragioni essenziali di certezza del diritto inducono questa Corte, di fronte a un diretto contrasto tra le disposizioni di legge regionale impugnate e i principi di riforma economico-sociale stabiliti dal ricordato art. 5-*bis*, a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto formato dall'art. 3 della legge della regione siciliana 29 dicembre 1975, n. 88 (Interventi per la difesa e conservazione del suolo ed adeguamento delle strutture operative forestali), dall'art. 4, commi primo e secondo, della legge della regione siciliana 16 agosto 1974, n. 36 (Interventi straordinari nel settore della difesa del suolo e della forestazione) e dall'art. 1 della legge della regione siciliana 18 novembre 1964, n. 29 (Nuove norme per l'acceleramento dell'esecuzione e dei pagamenti delle opere pubbliche), nella parte in cui prevede la determinazione dell'indennità di espropriazione in misura pari al valore venale dei suoli espropriati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 1995.

* * *

Sentenza n. 529/1995 (Pres. Ferri; Red. Chieppa)*Considerato in diritto*

1. – La questione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale concerne l'art. 17 della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana), e, segnatamente, il comma 3 dell'articolo citato, nella parte in cui vieta la esecuzione di qualsiasi intervento edilizio di manutenzione ordinaria e straordinaria nella zona classificata 1/a dal piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, e consente, nella zona classificata 1/b, solo interventi di manutenzione ordinaria per l'edilizia realizzata in epoca successiva al 1955. Ad avviso del giudice *a quo*, tale disciplina arrecherebbe, in contrasto con l'art. 42 della Costituzione, un irreparabile pregiudizio al privato, cui verrebbe sottratta, in modo permanente e definitivo, la possibilità di usare e godere del bene per il quale si accerti la necessità di opere di conservazione, con conseguente continuo ed irreversibile degrado dello stesso. La normativa impugnata sarebbe destinata a determinare un esproprio, senza indennizzo, della proprietà. Il collegio rimettente deduce, altresì, la lesione dell'art. 117 della Costituzione, sotto il profilo della esorbitanza dalla sfera delle competenze regionali: le disposizioni di cui si tratta si porrebbero, infatti, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, che operano quale limite alla potestà legislativa regionale, e, in particolare, con la disciplina di cui all'art. 1-*quinqüies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, introdotto dalla legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431, che, nell'imporre un vincolo di inedificabilità assoluta a tutela delle bellezze paesistiche in vista dell'adozione, da parte delle regioni, dei piani urbanistico-territoriali, aveva escluso da tale vincolo gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

2. – La questione è fondata per i profili e nei limiti appresso indicati.

Con la legge della Regione Campania n. 35 del 1987 è stato approvato il piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, in adempimento dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 312 del 1985, come convertito dalla legge n. 431 del 1985, che impone alle regioni l'obbligo di sottoporre a specifica normativa di uso e valorizzazione ambientale i beni e le aree inclusi nel vincolo paesistico, attraverso lo strumento dei "piani paesistici", ovvero dei "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali".

L'art. 17 della legge regionale n. 35 del 1987 individua sedici tipi di zone territoriali, descrivendone le caratteristiche morfologiche, indicando le parti del territorio che vi sono comprese e dettando una serie di prescrizioni urbanistiche cui vanno adeguati i piani regolatori. Per quanto riguarda, in particolare, le zone territoriali 1/a e 1/b, alla cui regolamentazione si rivolgono le censure del

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, il comma 3 dell'art. 17 citato chiarisce che la prima di esse – che, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, va direttamente recepita nella zonizzazione e normativa dei piani regolatori generali – comprende “le maggiori emergenze tettoniche e morfologiche che si presentano con roccia affiorante o talvolta a vegetazione spontanea”, mentre la zona territoriale 1/b – che fa parte di quelle che dovranno essere articolate in zone di piano regolatore con normativa che rispetti le indicazioni dettate dalla stessa legge comprende la parte del territorio “prevalentemente a manto boscoso o a pascolo, le incisioni dei corsi d'acqua, alcune aree a colture pregiate di altissimo valore ambientale”. Le prescrizioni più significative imposte dal piano con riferimento alle due zone in esame sono volte alla conservazione integrale del territorio, segnatamente attraverso la previsione della inedificabilità, sia privata che pubblica. Quanto al patrimonio edilizio già esistente, nelle predette zone, la normativa in questione consente interventi di conservazione e mantenimento di esso, che, per la zona 1/a, sono limitati al solo restauro conservativo, mentre, per quella 1/b, si estendono anche alle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria e demolizione delle superfetazioni, nonché, in misura limitata, all'adeguamento funzionale degli alloggi. I descritti interventi sono, peraltro, ammessi solo sugli edifici costruiti fino a tutto il 1955, mentre, per quelli realizzati in epoca successiva, nessun intervento edilizio è consentito nella zona 1/a, ed in quella 1/b è ammessa la sola manutenzione ordinaria, nel rispetto delle norme tecniche contenute nel titolo IV della stessa legge.

3. – Le ragioni del rigoroso sistema di prescrizioni introdotto dalla legge in esame risiederebbero nella esigenza, avvertita in modo pressante dal legislatore regionale – in un momento in cui più acuta cominciava a rivelarsi, anche per il dilagare dell'abusivismo, l'attenzione verso la tematica della tutela dell'ambiente in correlazione alla primarietà dei valori in giuoco – di conservazione del patrimonio paesaggistico, cui è teleologicamente orientato il piano urbanistico territoriale nel suo complesso. Ma, pur in un quadro siffatto, il divieto di quegli interventi di manutenzione straordinaria, e persino ordinaria nelle zone di maggior pregio, volti non alla trasformazione del territorio attraverso un ulteriore incremento edilizio, ma esclusivamente alla conservazione (manutenzione) del patrimonio già esistente, si configura come una illegittima compressione del diritto di proprietà, quale riconosciuto e garantito dall'art. 42 della Costituzione. È pur vero che il comma 2 dello stesso articolo riserva alla legge la determinazione dei relativi modi di godimento, e che tale riserva, per quanto attiene alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà, allo scopo di assicurarne la funzione sociale, può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito delle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione (sentt. n. 379 del 1994, e n. 391 del 1989). Tuttavia, le limitazioni e i vincoli apposti dalla legge non possono superare quella soglia al di là della quale, come la Corte ha riconosciuto fin dalla sentenza n. 55 del 1968, il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale quale

viene riconosciuto nell'attuale momento storico. La privazione della possibilità (in via assoluta e generale, senza alcuna valutazione di compatibilità concreta, circa il modo e l'entità degli interventi, con le esigenze di tutela ambientale), per il titolare del diritto di proprietà su di un immobile, di procedere ad interventi di manutenzione, aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità senza alterare l'aspetto esteriore dell'edificio, rappresenta certamente una lesione del contenuto minimo della proprietà. Infatti, l'anzidetto divieto, così configurato, incide addirittura sull'essenza stessa e sulle possibilità di mantenere e conservare il bene (costruzione) oggetto del diritto, producendo un inevitabile deterioramento di esso, con conseguente riduzione in cattivo stato e un progressivo abbandono e perimento (strutturale e funzionale). Deve, in definitiva, escludersi la legittimità di una disposizione, quale quella all'odierno esame, che in tal senso statuisca nei confronti del proprietario, che, pur non privato formalmente del suo diritto con un atto di traslazione ad altro titolare, ne veda sostanzialmente svuotato il contenuto nel modo più irrimediabile e definitivo, e cioè con il graduale degrado e progressivo perimento del bene (costruzione), essendogli inibito qualsiasi intervento di manutenzione, ancorché necessario per la stessa conservazione della costruzione.

In sostanza, l'impedire l'esecuzione di lavori necessari e indispensabili per la conservazione o manutenzione del bene conduce alla graduale inutilizzabilità delle costruzioni in rapporto alla destinazione inerente alla natura del bene stesso (conforme alle licenze, concessioni e autorizzazioni previste), e determina il progressivo venir meno del bene. Nella specie, tanto più irragionevole appare il divieto contenuto nell'art. 17, comma 3, della legge della Regione Campania n. 35 del 1987, ove si consideri che esso è variamente configurato a seconda che gli edifici siano stati realizzati in epoca anteriore o successiva al 1955 (zona 1/a: edifici esistenti al 1955, consentito il solo restauro conservativo; edifici costruiti successivamente, nessuna possibilità di alcun intervento edilizio; zona 1/b: edilizia esistente al 1955, consentiti restauro conservativo, manutenzione ordinaria e straordinaria; edifici costruiti successivamente, sola manutenzione ordinaria). Nessuna ragionevole giustificazione si rinviene a tale limitazione temporale, non potendo, fondatamente, sostenersi che le sole edificazioni anteriori a quella data necessitino di interventi di manutenzione. Questi, al contrario, possono risultare indispensabili anche con riferimento ad opere successive, in molti casi anch'esse caratterizzate da una certa vetustà, e sul cui grado di conservazione possono, comunque, incidere numerosi fattori, compresa l'influenza della salsedine. Né vale osservare, come fa la difesa della regione, che la data del 1955, come limite temporale discriminante al fine della ammissibilità dell'intervento di manutenzione, troverebbe fondamento nella considerazione che gli edifici costruiti fino a quella data sarebbero in armonia con le bellezze paesistiche tutelate, mentre gli altri sarebbero stati realizzati "selvaggiamente". A prescindere da ogni considerazione sul carattere in ogni caso arbitrario di una

tale generalizzazione, è sufficiente, al riguardo, rilevare che gli edifici di cui si tratta, suscettibili di interventi, sono quelli legittimamente esistenti, e, ovviamente, devono essere regolarmente assentiti (fin dall'origine o con valido condono in sanatoria), dal punto di vista urbanistico, non potendo trattarsi di costruzioni abusive. Ove esistano speciali vincoli, devono poi essere assistiti dalle specifiche autorizzazioni e pareri, ove richiesti. Ciò in quanto, in caso diverso, l'autorità amministrativa competente sarebbe tenuta agli interventi repressivi e sanzionatori, ed in nessun caso potrebbe procedere all'esame di istanze dirette ad abilitazioni per opere di restauro o di manutenzione di edificio esistente, che presuppongono necessariamente una preesistente licenza o concessione edilizia, valida ed operante all'epoca della costruzione, e non oggetto di successivi interventi repressivi o di annullamento, accompagnata da tutte le eventuali autorizzazioni o pareri prescritti in caso di vincolo.

Le suesposte considerazioni portano ad escludere in radice che la questione coinvolga profili di espropriazione e di indennizzabilità (pur richiamati dall'ordinanza di rimessione), in quanto, nella specie, la valutazione della illegittimità della norma impugnata non è correlata alla mancanza di previsione di indennizzo, ma alla inammissibilità di un intervento legislativo che, impedendo la conservazione del bene (costruzione regolarmente assentita), ne determina la progressiva distruzione.

4. – La esclusione della potestà della regione di imporre in modo indiscriminato un vincolo così penetrante, con effetti finali di perimento della costruzione, lungi dal determinare un "abbassamento della guardia" sul tema della tutela ambientale, impedisce in sostanza un degrado ed un abbandono ambientale del territorio e delle (legittime e non abusive) costruzioni che insistono sullo stesso, e resta necessariamente assistito da una serie di cautele funzionali proprio a quella tutela. Basti pensare, al riguardo, all'ampiezza dei poteri in sede di programmazione urbanistica e alla conseguente responsabilità dei comuni e della regione, agli strumenti di protezione (valutazione in sede di rilascio delle concessioni sulla base delle previsioni e standards di piano urbanistico ed autorizzazioni da parte delle autorità competenti) ed alle sanzioni previste dal legislatore in modo specifico per le violazioni edilizie e per la tutela degli interessi ambientali. Inoltre, gli stessi limiti che il legislatore regionale ha già posto con riferimento agli interventi edilizi consentiti sugli edifici realizzati fino al 1955, e, per la zona 1/b, indipendentemente dall'epoca di costruzione, subordinandone l'ammissibilità al rispetto delle norme tecniche di cui al titolo IV della stessa legge n. 35 del 1987, debbono valere indiscriminatamente nei confronti della esecuzione degli interventi edilizi di manutenzione nelle zone 1/a e 1/b. Né è preclusa la possibilità di impedire le anzidette opere di manutenzione (attraverso previsioni normative regionali, prescrizioni negli strumenti urbanistici, rifiuto di autorizzazione o concessione), quando l'intervento non sia necessario per la conservazione e mantenimento del bene (secondo la destinazione originaria prevista, potendosi escludere il cambio di destinazione)

o quando il modo (come ad esempio il colore, i materiali impiegati, l'alterazione di caratteristiche essenziali, ecc.), o l'entità degli interventi (che, si sottolinea, non possono alterare lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici) siano tali da incidere negativamente sull'equilibrio e sulla conservazione dell'ambiente (ad esempio, per l'aumento degli utilizzatori). Allo stesso modo, resta salva la possibilità di individuare altri limiti incisivi, ove giustificati da esigenze tecniche e di tutela del territorio, illegittimo essendo, invece, il divieto generalizzato, assoluto ed indiscriminato che escluda ogni possibilità di opere di conservazione e di manutenzione (conservazione del bene e della sua concreta fruibilità) secondo le previsioni di utilizzazione consentita.

5. – Del resto, la ragionevolezza della sottoposizione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria ad un regime meno rigoroso rispetto alle opere edilizie idonee ad immutare le caratteristiche visibili all'esterno, risulta dalle stesse previsioni dell'anzidetto decreto-legge n. 412 del 1985, convertito nella legge n. 431 del 1985. Infatti, l'art. 1, nella parte che ha introdotto il comma dodicesimo dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, esclude, per tali interventi, la necessità di richiedere l'autorizzazione paesistica, salva la responsabilità penale *ex art. 1-sexies* in caso di modificazioni ambientali. Inoltre, l'art. 1-*quinquies*, nell'introdurre, come norma di salvaguardia, il divieto di modificazioni dell'assetto del territorio e quello di opere edilizie che alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici divieto, peraltro, temporalmente limitato, in quanto destinato ad operare solo fino all'adozione, da parte delle regioni, dei piani paesistici o urbanistico-territoriali di cui all'art. 1-*bis* dello stesso decreto-legge esclude, tra l'altro, espressamente dal divieto di opere edilizie gli interventi di manutenzione di cui si tratta. Analogamente dispone l'art. 1-*ter*, altra norma di salvaguardia, che consente alle regioni di individuare, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, le aree in cui è vietata, fino all'adozione dei piani paesistici o urbanistico-territoriali, ogni modificazione dell'assetto del territorio, nonché qualsiasi opera edilizia, con esclusione, tra l'altro, degli interventi di manutenzione di cui si tratta. Le disposizioni di cui al decreto-legge n. 312 del 1985 hanno carattere di principi fondamentali, a prescindere dalla qualificazione, contenuta nell'art. 2 della legge di conversione n. 431 del 1985, di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in considerazione dell'oggetto della normativa, della sua motivazione politico-sociale, del suo scopo, del suo contenuto (v. sentenze n. 379 del 1994 e n. 151 del 1986). Sicché, anche il legislatore della Regione Campania, nel disciplinare il piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, avrebbe dovuto uniformarsi a tali principi, del resto generalmente accolti nella legislazione regionale di settore. Con ciò non si nega, peraltro – al contrario di come sembra orientarsi il giudice *a quo* – la competenza specifica della regione, titolare di attribuzioni in materia urbanistica, a legiferare nella materia di cui si tratta, con norme di piano urbanistico territoriale, che coinvolgono necessariamente (quando si vogliono

ottenere gli effetti previsti dal citato art. 1-*bis*) anche la tutela del paesaggio e dei valori ambientali per la facoltà attribuita da legge statale di tenere in specifica considerazione gli anzidetti valori paesistici ed ambientali. Al riguardo, deve essere ribadito quanto già affermato da questa Corte (sent. n. 379 del 1994) in ordine alla “mutualità integrativa” delle due funzioni di pianificazione paesistica ed urbanistica, quale risultato della più ampia apertura del concetto di urbanistica e della concezione “dinamica” del paesaggio, con la conseguenza che la tutela dei valori paesaggistico-ambientali si realizza anche attraverso la pianificazione urbanistica. Ciò ha valore a fortiori quando, come nella specie (legge della Regione Campania n. 35 del 1987), l'intervento di pianificazione assume la speciale duplice valenza (urbanistico-ambientale) di piano urbanistico territoriale *ex* art. 1-*bis* citato, e, cioè, di piano destinato a guida vincolante della programmazione urbanistica comunale e, nello stesso tempo, contenente una specifica considerazione “con imposizioni anche immediate” dei valori paesistici ed ambientali.

Ciò non vale, peraltro, ad attribuire a tutte le prescrizioni della legge regionale di cui si tratta valore di tutela paesistico ambientale, che, invece, va riconosciuto alle prescrizioni relative a zone soggette a vincolo paesaggistico ambientale (imposto in base ad atto amministrativo o per le categorie di beni previste dalla legge n. 431 del 1985).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana) nella parte in cui esclude in via generale, per le costruzioni edilizie legittimamente realizzate nella zona territoriale 1/a, ogni intervento edilizio di manutenzione ordinaria e straordinaria, e, per le costruzioni edilizie legittimamente realizzate, in epoca successiva al 1955, nella zona territoriale 1/b, gli interventi di manutenzione straordinaria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1995.

* * *

Sentenza n. 80/1996 (Pres. Ferri; Red. Granata)

Considerato in diritto

1. – Viene denunciato, dalla Corte di appello di Trento, l'art. 8, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 – che assume a parametro di determinazione dell'indennizzo espropriativo il valore

venale del bene con un abbattimento del 25% – dubitandosi che detta norma sia divenuta costituzionalmente illegittima, in riferimento agli artt. 3, 5, 42 della Costituzione, oltreché 4 e 8 dello statuto di autonomia, per contrasto con la sopravvenuta normativa statuale di grande riforma di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, inserito in sede di conversione dalla legge n. 359 del 1992 – che introduce una ben più riduttiva disciplina di liquidazione di quell'indennizzo – alla quale la Provincia non si è spontaneamente “adeguata” ai sensi e nel termine di cui all'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto (d.lgs. n. 266 del 1992).

[*omissis*]

3. – Nel merito la questione è fondata.

Il carattere di legge statale di grande riforma è già stato riconosciuto all'art. 5-*bis* introdotto dalla legge n. 359 del 1992, che ha ridefinito il criterio di liquidazione dell'indennizzo espropriativo (anche al fine di recuperare alla collettività il plusvalore del fondo espropriato), sia (implicitamente) dalla sentenza n. 283 del 16 giugno 1993 – con cui sono state, tra l'altro, respinte plurime censure di incostituzionalità formulate avverso la norma medesima – sia (esplicitamente) dalla successiva pronuncia n. 153 dell'8 maggio 1995 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali siciliane proprio per la ragione che il criterio indennitario ivi stabilito non più rispondeva a quello introdotto dalla “norma fondamentale” del citato art. 5-*bis*.

La stessa Provincia di Bolzano, in definitiva, non contesta una tale valenza della richiamata disciplina statuale, ma – individuandone il nucleo centrale nel disancoraggio della misura dell'indennizzo espropriativo da quella del valore venale del bene espropriato – ne desume l'inesistenza di un effettivo contrasto tra detta legge e la precedente propria normativa che, con la prevista decurtazione del 25%, avrebbe anticipatamente attuato un analogo sganciamento della indennità in questione dal prezzo di mercato dei suoli.

Un tale rilievo non può però condividersi, perché basato su una interpretazione arbitrariamente riduttiva, e perciò errata, della norma di riforma.

Questa infatti – a differenza dalla disposizione provinciale in comparazione – non si limita a prevedere un mero indice di abbattimento del valore venale. Essa, invece, introduce un differente e più complesso sistema di determinazione dell'indennità, risultante dalla concorrenza di più fattori complementari, e quindi non un mero correttivo del precedente criterio ma un altro criterio, nella conformazione del quale è proprio la combinazione prescelta tra i vari elementi (positivi e negativi) del meccanismo liquidatorio che è, nel suo complesso, coesenziale all'obiettivo perseguito dal legislatore statale di determinare l'indennizzo espropriativo in misura particolarmente contenuta nella attuale congiuntura economica.

Il denunciato art. 8, primo comma, della legge provinciale 15 aprile 1991 n. 10 – recante un criterio indennitario molto più oneroso per l'amministrazione e comunque notevolmente difforme da quello introdotto dall'art. 5-*bis* inserito

dalla sopravvenuta legge n. 359 del 1992 – risulta pertanto in contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale di autonomia che impongono alla legislazione regionale e provinciale, anche primaria od esclusiva, il rispetto del limite della normativa statale di riforma economico-sociale. E per la violazione appunto dei predetti parametri statutari (assorbita rimanendo ogni altra censura) la norma medesima va dichiarata quindi costituzionalmente illegittima *in parte qua*.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), nella parte in cui determina l'indennità di espropriazione con criterio non adeguato a quello stabilito dall'art. 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 inserito dalla legge statale 8 agosto 1992, n. 359.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 1996.

* * *

Sentenza n. 369/1996 (Pres. Ferri; Red. Granata)

Considerato in diritto

1. – Al di là di alcuni equivoci accenni delle Corti di Palermo e Salerno, (rispettivamente) all'art. 5-*bis* della legge 1992, n. 359 nella sua interezza, ed al (solo) suo secondo comma, tutti i giudici *a quibus* convergono, in sostanza, nel denunciare l'equiparazione, operata dal legislatore del '95, della disciplina del "risarcimento del danno" alla disciplina concernente la determinazione della indennità dovuta nel caso di espropriazione per pubblica utilità: cioè l'art. 1, comma 6, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che ha sostituito l'art. 5-*bis*, comma 6, del d.-l. n. 333 del 1992, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359; quindi, in definitiva, l'art. 5-*bis*, comma 6, così sostituito.

[*omissis*]

3. – Di detta norma è stato prospettato – come detto – il contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 11, 24, 28, 42, 97 e 113 della Costituzione.

3.1. – Premessa ermeneutica condivisa da tutti i giudici *a quibus* è quella per cui "il risarcimento del danno", cui fa riferimento il nuovo comma 6, dell'art. 5-*bis*, sia quello relativo alla perdita di proprietà nei casi di occupazione acquisitiva tenuto conto che nella materia de qua il solo altro risarcimento ipotizzabile è quello da occupazione temporanea illegittima, per la determinazione del quale è inconcepibile il ricorso ai criteri determinativi sopra menzio-

nati (così testualmente ordinanza n. 269 del 1996); reputandosi per ciò “evidente l'intenzione del legislatore di equiparare del tutto, sul piano patrimoniale, le conseguenze delle espropriazioni rituali a quelle derivanti dalle illegittime ablazioni di fatto poste in essere dalla pubblica amministrazione o dai soggetti per conto di essa operanti, facendo salve solo (come già avvenuto nel 1992) le determinazioni divenute inoppugnabili in sede amministrativa o per effetto di giudicato”. E questa premessa, appunto, i giudici remittenti pongono a base comune delle rispettive censure.

3.2. – In tale contesto, la violazione dell'art. 3 della Costituzione, con varie sfumature argomentative, è denunciata sostanzialmente sotto un quadruplice profilo di disparità di trattamento (dei proprietari che abbiano subito illegittima occupazione acquisitiva di suoli edificatori nei confronti rispettivamente: a) dei soggetti danneggiati da altro tipo di illecito; b) dei proprietari del pari illegittimamente privati di fatto di loro immobili, ma per esigenze di edilizia abitativa nel regime “risarcitorio” ex art. 3 della legge 1988, n. 458; c) dei proprietari ritualmente espropriati; d) dei proprietari di suoli agricoli); sotto un ulteriore profilo di irrazionale parificazione del trattamento di situazioni ontologicamente diverse, quali quelle dell'espropriazione *secundum ius* e dell'ablazione di fatto non iure; sotto altro connesso aspetto di ingiustificato privilegio riservato alla pubblica amministrazione; sotto un parallelo profilo, concernente la applicazione retroattiva della norma nei giudizi pendenti; e, infine, sotto un ultimo aspetto di irragionevolezza intrinseca, per irrisolvibile contraddizione tra causa e contenuto della norma medesima.

3.2.1. – Ad illustrazione di tali censure, correlate al parametro dell'egualianza, in particolare tra l'altro si osserva, relativamente ai riferiti profili discriminatori:

a) che sarebbe “vistosa”, in danno dei titolari di diritti di proprietà immobiliare illegittimamente acquisiti dalla pubblica amministrazione, o da chi per essa si sia avvalso dell'istituto dell'accessione invertita, “la deroga al principio basilare dell'ordinamento civilistico per cui chi abbia, per effetto della violazione della fondamentale regola di convivenza sociale del *neminem laedere*, subito un danno, ossia una decurtazione del proprio patrimonio, ha diritto alla integrale ricostituzione dello stesso a carico dell'autore dell'illecito, soggetto pubblico o privato che sia” (Appello Napoli; Trib. Benevento; Appello Roma);

b) che del pari manifesta sarebbe la natura deteriore del trattamento riservato ai titolari di diritti risarcitori, incisi dal denunciato *ius superveniens*, rispetto agli altri proprietari che, analogamente privati del suolo di loro proprietà, per effetto di provvedimenti previsti da norme dettate per finalità di edilizia residenziale pubblica agevolata o convenzionata avrebbero, viceversa, tuttora diritto al pieno risarcimento dei danni causati da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato oltre alla rivalutazione ed interessi, come sancito dall'art. 3 della legge 27 ottobre 1988, n. 458, la cui applicazione è stata estesa a tutti i casi di occupazione illegittima,

per finalità abitative, con sentenze della Corte costituzionale 31 luglio 1990, n. 384 e 27 dicembre 1991, n. 486 (Appello Salerno);

c) che, per un triplice profilo, rispetto ai proprietari ritualmente espropriati, ulteriormente discriminati sarebbero i soggetti in causa. Infatti, solo i primi, e non anche i secondi, hanno la possibilità di intervenire nel corso del procedimento ablatorio e di controllarne l'*iter* quali portatori di interessi legittimi diversificati e possono effettuare, nel corso della procedura, quella "cessione volontaria" del bene che, ai fini della stima, consente di evitare l'ulteriore riduzione del 40% ai sensi del comma 2 del citato art. 5-*bis* (v. Appello Venezia). Inoltre "il regime della prescrizione estintiva è più favorevole nelle ipotesi di legittima espropriazione, in quanto il diritto alle indennità si estingue nel termine ordinario decennale di cui all'art. 2946 cod.civ., mentre nel caso di "accessione invertita" conseguente ad illecita occupazione il termine prescrizione applicabile al diritto al risarcimento dei danni è quello quinquennale di cui all'art. 2947 cod. civ." (App. Napoli);

d) che sotto il già accennato profilo, in particolare, della possibilità di cessione volontaria con fruizione dei relativi vantaggi, ulteriore disparità di trattamento si verificherebbe tra proprietari di fondi agricoli e proprietari di suoli edificabili, "in quanto, mentre per i suoli agricoli la indennità provvisoria è correlata a precisi parametri, invece per i suoli edificatori la somma offerta (per indennità o per risarcimento) è liberamente quantificata dall'autore della proposta, che può quindi determinarla in misura talmente irrisoria da costringere il proprietario a rifiutare l'offerta con conseguente rinuncia alla possibilità di escludere l'abbattimento del 40%" (App. Salerno).

3.2.2. – Quanto poi alla denunciata "irrazionale, ingiustificata e totale parificazione, agli effetti patrimoniali, delle conseguenze delle espropriazioni svoltesi nel rispetto delle regole ad esse preordinate e di quelle delle ablazioni di fatto, verificatesi in conseguenza della mancata osservanza delle regole medesime", tale parificazione – ancora sempre secondo Appello Napoli – "non può trovare adeguata giustificazione nelle palesi esigenze di contenimento della spesa pubblica, che hanno indotto il legislatore ad introdurre la censurata disposizione, essendo altri i mezzi e le regole preordinati al corretto prelievo finanziario (v. artt. 23 e 53 Cost.), e non anche il sostanziale avallo dell'illecito posto in essere dalla pubblica amministrazione, nel quale si risolve l'operata eliminazione di ogni conseguenza patrimoniale sfavorevole per la stessa, in dipendenza della mancata osservanza del procedimento espropriativo, con il conseguente venir meno della principale remora al compimento di atti illegittimi" (Trib. Benevento e Appello Roma).

3.2.3. – La violazione dell'art. 3 della Costituzione, in termini di "privilegio ingiustificato" attribuito alla pubblica amministrazione, rispetto ad altro soggetto od ente autore di illeciti, è conestata, a sua volta, dalla considerazione (ancora nella ordinanza della Corte di Salerno) che tale privilegio viene irragionevolmente riconosciuto "ad un soggetto – pubblica amministrazione – che

avendo agito al di fuori e contro qualsiasi prescrizione normativa, che pure aveva l'obbligo di osservare, ed anzi con l'ingiustificabile lesione dell'ordine giuridico e dei diritti dei cittadini, si pone nella esecuzione del fatto illecito volontariamente alla pari di qualsiasi altro soggetto autore di illeciti, ricevendone, a differenza di ogni altro, un trattamento differenziato e più favorevole, quasi premio alla sua qualità pubblica, che dovrebbe tradursi invece in pubblico esempio di correttezza e di legittimo esercizio del potere”.

3.2.4. – L'ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 della Costituzione, sul piano diacronico, è motivato in base alla considerazione che, con la disposta applicazione della norma denunciata anche nei giudizi in corso, “lo Stato si carica di una doppia iniquità a danno della uguaglianza dei cittadini, quella di non provvedere per una sollecita ed eguale giustizia in termini temporali e di ricavare un vantaggio economico dalla sua stessa inefficienza applicando sui processi, non definiti per sua inettitudine, ma iniziati sulla applicazione di una ben precisa anteriore disposizione di legge, una norma nuova, successiva alla proposizione del giudizio che danneggia solo i protagonisti dei processi ancora in corso e non quelli coevamente iniziati e sollecitamente definiti” (App. Salerno).

3.2.5. – Infine, in ordine alla irragionevolezza intrinseca della norma denunciata, afferma il tribunale di Brindisi che “non può, considerarsi coerente affermare il diritto del proprietario ad essere risarcito del danno e nel contempo ridurre unilateralmente, in favore dello Stato, l'entità del pregiudizio subito dal proprietario”.

3.3. – Parallelamente, la violazione dell'art. 42 della Costituzione (2 e 42 per trib. Palmi), è conseguenzialmente dedotta dalla considerazione che l'operata parificazione, agli effetti patrimoniali, della ablazione non iure alla espropriazione *secundum ius* vanificherebbe il principio di legalità delle espropriazioni, posto a presidio della proprietà privata, se è vero che, anche nel caso patologico di violazione della legge, la pubblica amministrazione può acquisire il diritto anzidetto, contraendo nei confronti degli *ex* titolari dello stesso obblighi quantitativamente identiche a quelle, più contenute, che avrebbe assunto nell'ipotesi “fisiologica” di osservanza della legge stessa. Per cui – come osserva la Corte di Napoli – “svincolando sul piano pratico la pubblica amministrazione dall'obbligo di osservare le norme del procedimento espropriativo, si è finito con il creare una vera e propria fattispecie di “espropriazione di fatto”, che si affianca a quella rituale e legittima, quale via alternativa e sommaria ai fini dell'acquisizione della proprietà dei suoli occorrenti per la realizzazione di opere di pubblico interesse. E poiché tale forma di ablazione, solo genericamente ed indirettamente prevista dalla legge, può svolgersi al di fuori di ogni garanzia formale, il suesposto principio di legalità appare del tutto eluso dal nuovo disposto normativo”.

3.4. – A sua volta, il *vulnus* all'art. 24 (o agli artt. 24 e 113) della Costituzione è in particolare ravvisato nella violazione, che la disposizione

denunciata opererebbe, del diritto fondamentale del cittadino al corretto procedimento amministrativo, per la sostanziale soppressione delle garanzie poste dall'ordinamento giuridico a tutela del cittadino per la sua difesa contro gli atti illegittimi della pubblica amministrazione.

3.5. – Sulla stessa linea argomentativa, ma verificandone le implicazioni in tema di art. 28 della Costituzione, si osserva pure che, se dalla violazione del diritto soggettivo di proprietà attraverso l'occupazione appropriativa non derivano conseguenze diverse da quelle tipiche dell'ablazione secondo le procedure di legge, il pubblico funzionario non potrà essere chiamato a rispondere di alcun illecito sostanziale, avendo la stessa norma dichiarato irrilevante l'illecito formale. Dal che appunto, il paventato *vulnus* del principio della diretta responsabilità dei pubblici funzionari.

3.6. – Nella quale ultima prospettiva la Corte di appello di Roma ed i tribunali di Lecce, Lamezia Terme, Cosenza, Benevento e Messina, estendono, per logica connessione, la censura di illegittimità anche in relazione a possibili profili di contrasto con l'art. 97 della Costituzione, sul rilievo che l'appiattimento dei criteri di valutazione dei danni cagionati con la propria condotta illegittima e/o illecita costituirebbe una spinta verso la violazione delle leggi in materia di espropriazione.

3.7. – Infine, ancora il tribunale di Brindisi ha prospettato che, con l'introduzione della disposizione in esame, l'ordinamento giuridico italiano si sarebbe posto in contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale di Parigi 20 marzo 1952 della Convenzione europea: che ricalca l'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, per cui "nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua proprietà". Ed ha ritenuto, per tal profilo, conseguentemente violati gli artt. 10 e 11 della Costituzione.

4. – A tutte queste censure – argomentatamente condivise dai difensori delle parti costituite (con enucleazione, in taluni casi, anche di doglianze ulteriori che non possono però esaminarsi, non essendo consentito alle parti di ampliare il *thema decidendum*) – ha replicato invece, il Presidente del Consiglio dei Ministri.

4.1. – Negli atti di intervento relativi alle prime ordinanze l'Avvocatura ha per altro, in via principale, affidato la difesa della norma impugnata ad una sua possibile diversa "interpretazione adeguatrice", prospettando che, con essa, il legislatore abbia inteso estendere alla occupazione acquisitiva le sole disposizioni (di cui ai commi 3 e 5) dell'art. 5-*bis* del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, relative ai criteri di qualificazione dell'area (illegittimamente occupata od espropriata) ma non anche il meccanismo composito (di cui ai precedenti commi 1 e 2) di quantificazione quale specificamente modellato per l'indennizzo espropriativo. Per cui nessuna irragionevolezza vi sarebbe nel novellato comma 6 dell'art. 5-*bis* una volta che si riconosca, come unica sua finalità, quella di evitare che, per accadimenti molte volte casuali nell'*iter* della procedura espropriativa, alcuni proprietari – a

differenza di altri i cui beni siano interessati dal medesimo intervento pubblico – possano trovarsi a beneficiare (ovvero, anche a soffrire) di mutate condizioni di edificabilità del terreno sopravvenute, eventualmente, tra la dichiarazione di pubblica utilità ed il perfezionamento della vicenda traslativa della proprietà. Ma da tale riduttiva proposta interpretativa, la stessa Avvocatura è poi receduta – prendendo atto che con la sequenza delle numerose successive ordinanze la diversa esegesi dei giudici *a quibus* tendeva a costituire il diritto vivente – per cui ha poi dato primario rilievo alla confutazione della fondatezza della denuncia di illegittimità, in ogni suo profilo, della norma in esame nella accezione presupposta dalle ordinanze di rinvio.

4.2. – A tal fine l'Avvocatura ha in particolare sostenuto, contro l'ipotesi di violazione dell'art. 3 della Costituzione, che:

a) la dichiarazione di pubblica utilità è elemento caratterizzante e, da solo, capace di giustificare una diversità di trattamento rispetto a quello fatto ai soggetti passivi di qualunque altro illecito civile (per così dire “non qualificato”), tenuto conto – in particolare – anche della regola comune posta dall'art. 2045 cod. civ.;

a.1.) l'art. 3 della legge n. 458 del 1958 (quale risultante ad esito di Corte cost. n. 486 del 1991) regola vicende nelle quali la trasformazione della proprietà privata e la conseguente – eccezionale – accessione invertita sono riferibili ad attività materiali compiute da soggetti privati (nell'ambito di iniziative di edilizia residenziale “agevolata e convenzionata”) con la realizzazione di beni non qualificabili come opere pubbliche e non soggetti al regime pubblicistico (del demanio e del patrimonio indisponibile);

a.2.) la diversità di trattamento sul piano diacronico sarebbe “effetto diretto e fisiologico della successione delle leggi nel tempo così da non integrare violazione del principio di uguaglianza”;

a.3.) l'equiparazione tra espropriati ritualmente ed ablati di fatto, la cui irragionevolezza si critica, sarebbe non correttamente assunta, poiché ciò che in sostanza rileverebbe, ai fini dello scrutinio di ragionevolezza della scelta legislativa, è che “l'effetto economico-sociale (*lato sensu* ablativo) sia direttamente collegato in entrambe le vicende considerate all'esistenza – formalmente dichiarata – d'un interesse pubblico capace di legittimare, alla luce dei precetti costituzionali, il sacrificio del diritto del singolo; ed altresì che la devianza, in un caso, dagli schemi predeterminati dall'ordinamento avvenga solo nella fase conclusiva del procedimento;

a.4.) il privilegio riservato alla pubblica amministrazione troverebbe, quindi, adeguata giustificazione nel pubblico interesse (accertato e dichiarato nelle forme dovute) che contraddistingue l'occupazione appropriativa rispetto agli “analoghi illeciti” – in realtà, non riducibili nello schema dell'istituto di creazione giurisprudenziale dell'accessione invertita – commessi da qualsiasi altro soggetto;

a.5.) a sua volta, anche l'impossibilità, per il danneggiato, di evitare la

riduzione del 40% del ristoro patrimoniale spettantegli sarebbe, almeno in astratto, suscettibile di configurare una “voce” del risarcimento e di essere, pur essa, ristorata come “danno” (conseguente all’occupazione appropriativa). Mentre il valore di mercato, da assumere a primo termine della semisomma, è pur sempre un dato oggettivamente verificabile, per cui neppure sussisterebbe la discriminazione adombrata, per tal profilo, dalla Corte di Salerno;

b) non sarebbe poi pertinente il riferimento alla garantita tutela giudiziale delle situazioni giuridiche soggettive (di cui al primo comma dell’art. 24 Cost.), posto che – pur nell’assunto dei remittenti – non si scorgerebbe come la norma denunciata possa riuscire di ostacolo all’esercizio dello *ius perseguendi iudicio* o possa – addirittura – determinare la “mancanza dell’oggetto” della tutela (invocata o da invocare).

Né la denuncia formulata in relazione agli artt. 24 e 113 della Costituzione sarebbe dotata di miglior consistenza, giacché la norma impugnata, limitandosi a stabilire una riduzione della entità del risarcimento, postula la lesione d’un diritto soggettivo nella cui tutela giudiziale deve ritenersi risolta quella degli interessi legittimi del proprietario rispetto agli atti della procedura espropriativa);

c) del pari insussistente sarebbe il paventato contrasto della norma con l’art. 28 della Costituzione e il lamentato svuotamento del principio della responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti della pubblica amministrazione, perché “l’immutata qualificazione giuridica (come atto illecito) della occupazione appropriativa lascia pur sempre configurare – secondo i principi – la diretta, personale responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici, con la conseguenza che attraverso la riduzione della entità del risarcimento non può dirsi compromesso il principio di buon andamento della amministrazione”;

d) manifestamente infondata si dimostrerebbe anche la denuncia di violazione dell’art. 42, terzo comma, della Costituzione, dal momento che la norma censurata, per un verso, non si pone come “fonte” dell’effetto acquisitivo, da ricollegare invece alle regole generali poste dall’ordinamento in tema di modi d’acquisto della proprietà; e, per altro (e più pertinente) verso, non colliderebbe con il principio del “necessario” ristoro patrimoniale del privato, posto che si limita a regolamentare il *quantum* della relativa prestazione (la cui misura non è “costituzionalizzata”) e sarebbe, del resto, in concreto parametrata su valori già, per analoghi fini, riconosciuti conformi alle regole della “serietà” e “non simbolicità”. Mentre l’art. 2, sia pur in combinato contesto con l’art. 42 della Costituzione, risulterebbe erroneamente invocato avuto riguardo alla specificità della garanzia del diritto di proprietà, *sub* art. 42, che assorbe quella generica apprestata dall’art. 2 ai “diritti fondamentali”;

e) priva di concretezza sarebbe pure l’ipotesi di violazione dell’art. 97 della Costituzione, poiché l’abrogazione di “fatto” dell’istituto dell’espropriazione, con sovvertimento del principio di legalità dell’azione amministrativa, che i giudici *a quibus* paventano, non potrebbe ritenersi effetto diretto della dispo-

sizione in esame, rappresentandone semmai solo una “ipotetica conseguenza pratica indiretta”, come tale estranea al sindacato di legittimità;

f) manifestamente infondato sarebbe, infine, il sospetto di violazione dell’art. 10, e “fuor di luogo” il richiamo al successivo art. 11 della Costituzione, poiché la riduzione dell’entità del risarcimento nulla ha a che vedere con le invocate norme di Convenzioni internazionali (recepite nell’ordinamento nazionale) intese a garantire il diritto di proprietà dell’individuo da ipotizzabili forme di “avocazione” o di “arbitraria confisca” dei beni privati con atto d’imperio statale.

[*omissis*]

6. – Nel merito, la verifica di legittimità della disposizione denunciata va condotta alla stregua della interpretazione presupposta dalle autorità rimettenti: nella quale effettivamente può ravvisarsi – come riconosciuto anche dalla Avvocatura dello Stato – il “diritto vivente”, trattandosi di esegesi univocamente accolta dai giudici di merito, condivisa anche dalla dottrina pressoché unanime e confortata infine dalla prima (e finora unica) decisione, in tema, della Cassazione (sentenza 18 luglio 1996, n. 980). Per cui, in sostanza, il punto centrale del dato normativo, su cui converge ogni censura, è appunto quella della disposta applicazione estensiva dei medesimi criteri, introdotti dal citato art. 5-*bis*, per la determinazione dell’indennizzo espropriativo (semisomma del valore di mercato e del reddito dominicale, con ulteriore riduzione del 40%, evitabile solo con la cessione volontaria del bene), anche ai diversi fini della liquidazione del danno che compete al proprietario che in luogo di una rituale procedura ablatoria abbia subito una illegittima occupazione privativa.

7. – In premessa alle valutazioni di legittimità rimesse al riguardo a questa Corte va ancora richiamata la natura innegabilmente risarcitoria delle conseguenze patrimoniali ricollegate dall’ordinamento all’attuarsi della occupazione privativa-acquisitiva o c.d. “accessione invertita” (che, in dipendenza della irreversibile destinazione del suolo occupato all’opera pubblica, spiega all’un tempo l’effetto estintivo, dell’originario diritto di proprietà, e quello acquisitivo, dell’immobile così trasformato, alla pubblica amministrazione): qualificazione, che è, in tali termini, ormai consolidata da tempo nella giurisprudenza della Cassazione ed in quella conforme dei giudici di merito; ha superato anche il vaglio di costituzionalità con la recente sentenza n. 188 del 1995, ed ha trovato parallela ricezione, infine, sul piano normativo, negli artt. 11, commi 5 e 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, e 10, comma 3-*bis*, del d.l. 27 ottobre 1995, n. 444, convertito in legge 20 dicembre 1995, n. 539.

8. – In questa prospettiva, lo *ius superveniens* si risolve quindi nella compressione del diritto al risarcimento del danno all’interno di una fattispecie di illecito aquiliano. Ed il primo quesito cui dare risposta è pertanto quello se sia o non sia, in via di principio, consentito al legislatore ordinario di operare una siffatta compressione.

8.1. – Per tal profilo può convenirsi con l’Avvocatura che la regola generale

di integralità della riparazione ed equivalenza al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha – come del resto, evidenziato nella sentenza n. 132 del 1985 (punto 4.3. della motivazione) – copertura costituzionale. Ed in realtà – in casi eccezionali (di cui non mancano in dottrina tentativi di ricognizione sistematica) – il legislatore può pure ritenere equa e conveniente una limitazione del risarcimento del danno.

Tale limitazione può attuarsi sia nel campo della responsabilità contrattuale (v. ad esempio, artt. 1784, 1786 cod. civ.; 275, 412, 423 cod. navig.), sia in materia di responsabilità extracontrattuale in considerazione delle particolari condizioni dell'autore del danno.

8.2. – Ciò posto, non prive di rilievo risultano, a questi fini, le valutazioni dell'interveniente sulla peculiare connotazione dell'illecito in esame, per il suo dispiegarsi tra i due estremi (iniziale) della dichiarazione di pubblica utilità di un'opera e (finale) di concreta realizzazione, sia pur non iure, dell'opera stessa. Per cui può, in linea di principio, convenirsi con l'Avvocatura dello Stato, anche sulla conclusione, cui per tale via essa perviene che nella fattispecie sussistano in astratto gli estremi giustificativi di un intervento normativo ragionevolmente riduttivo della misura della riparazione dovuta dalla pubblica amministrazione al proprietario dell'immobile che sia venuto ad essere così incorporato nell'opera pubblica.

9. – La ragionevolezza di una siffatta riduzione viene peraltro a dipendere – come pure precisato nella citata sentenza n. 132 del 1985 – dall'equilibrato componimento, che la norma di conformazione del danno risarcibile deve assicurare, degli opposti interessi in gioco. Interessi che, in questo caso, sono, da un lato, quello riferibile all'amministrazione di conservazione dell'opera di pubblica utilità, con contenimento dell'incremento di spesa correlativa; e, dall'altro, l'interesse del privato ad ottenere riparazione per l'illecito subito.

9.1. – Le censure dei giudici *a quibus*, nella loro capillare e variegata articolazione (come innanzi riassunta), convergono tutte però nell'escludere che la disposizione denunciata abbia rispettato un tale equilibrio. E ciò per l'abnormità (che avrebbe, appunto, plurime negative ricadute sul principio di eguaglianza, sulla tutela della proprietà e la legalità dell'azione amministrativa) di una riduzione della misura della riparazione, per l'illecito della pubblica amministrazione, spinta al punto di farla coincidere con l'entità dell'indennizzo dovuto in caso di legittima procedura ablatoria.

9.2. – È proprio questo, in definitiva, il filo logico che lega tra loro le varie impugnative, il nucleo comune di doglianza da cui muove ogni altro rilievo, il cuore – come già detto – del problema di costituzionalità all'esame della Corte.

E l'equiparazione – così assunta in premessa – del risarcimento da illecita occupazione appropriativa all'indennizzo espropriativo è, a parere del collegio, esatta sia nella sua enunciazione sia nelle implicazioni che se ne traggono.

9.2.1. – Sotto il primo profilo, è stato invero pur vigorosamente contestato dal Presidente del Consiglio che la prevista applicazione della nuova disciplina

dell'indennizzo, di cui all'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, del decreto-legge 1992 n. 359, anche ai fini della liquidazione del danno derivante dalla c.d. "accessione invertita" comporti in concreto la denunciata equiparazione della misura dei due istituti. E ciò perché, come eccepito negli atti di costituzione ed ulteriormente illustrato in memoria ed in sede di discussione orale:

a) nella determinazione del risarcimento non potrebbe farsi applicazione dell'ulteriore detrazione (del 40% del valore dimidiato), di cui all'ultima parte del comma 1 del menzionato art. 5-*bis*, per non essere di fatto possibile, nelle vicende di occupazione privativa, la "cessione volontaria del bene", a quella riduzione invece "legata" nel complessivo meccanismo di computo previsto dal combinato contesto dei commi 1 e 2 della norma stessa;

b) del pari inapplicabili alla stima del danno sarebbero altre "detrazioni", previste invece per l'indennità di espropriazione, quali la detrazione per il vantaggio derivante al fondo residuo dall'esecuzione dell'opera pubblica (art. 41 della legge 1865, n. 2359), la detrazione del valore delle piantagioni e costruzioni effettuate a scopo surrettizio di incremento dell'indennizzo (art. 43 della legge 2359 cit.) e quella del valore dei fabbricati edificati in assenza o in difformità da licenza edilizia (art. 16 della legge del 1971, n. 865);

c) il credito risarcitorio, come credito "di valore", sarebbe pur sempre ulteriormente incrementabile per rivalutazione, a differenza del credito indennitario, cui corrisponde un debito "di valuta".

9.2.2. – Ma nessuno di tali rilievi coglie nel segno.

Ed infatti:

sub a) una corretta lettura dell'art. 5-*bis* del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992 n. 359, nel testo risultante dall'intervento additivo su di esso operato con sentenza n. 283 del 1993, consente di argomentare che, come nel caso di immobile già espropriato nel periodo antecedente alla entrata in vigore della predetta legge, così nell'ipotesi di suolo già occupato con effetto irreversibilmente privativo, al proprietario è comunque consentito, in via transattiva, di "accettare" l'offerta del valore mediato del suolo, come determinato dall'amministrazione, con la conseguenza che – in mancanza di una tale accettazione – anche al danneggiato si applica (non diversamente che all'espropriato) la medesima ulteriore riduzione del 40%;

sub b) del pari estese alla disciplina della liquidazione del danno da accessione invertita devono ritenersi le su citate disposizioni della legge del 1865 e della legge n. 865 del 1971 relative alla stima dell'indennità, e ciò in forza del rinvio a quelle operato – per il tramite del riferimento al valore del suolo come termine da mediare ai sensi dell'art. 13 della legge n. 2892 del 1885, e quindi alle regole generali per la sua determinazione – dal comma 1, dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 359/1992, cui, a sua volta, rinvia il sesto comma per la liquidazione del "risarcimento";

sub c) del tutto eventuale e comunque di non apprezzabile rilievo è l'incremento che alla voce risarcitoria può derivare dalla sua natura di "debito

di valore”, considerato (oltre l’intervenuta elevazione della misura degli interessi legali nel debito di valuta e, per converso, l’attenuata incidenza della svalutazione, ai fini del computo degli interessi sulla stessa, nel più recente e ormai consolidato orientamento della Cassazione: Sez. Un. 1712/1995; Cass. 3660/1996 *ex plurimis*) soprattutto il fatto che anche per i debiti di valuta – e quindi anche per quello relativo alla indennità di espropriazione – è ora largamente ammesso il computo della svalutazione, attraverso la prova del maggior danno (per effetto di quella) subito dal proprietario creditore; prova il cui onere, per ormai del pari consolidata giurisprudenza della stessa Cassazione, può essere assolto anche con presunzioni semplici legate alla mera qualità soggettiva del creditore (modesto risparmiatore; consumatore ecc.).

9.3. – Quanto al secondo dei profili sopra (paragrafo n. 2) evidenziati – cioè quanto alle implicazioni, sul piano della legittimità costituzionale, della verificata sostanziale equiparazione dell’entità del risarcimento del danno da accessione invertita a quella dell’indennizzo espropriativo – è innegabile, in primo luogo, la violazione che ne deriva del precetto di eguaglianza, stante la radicale diversità strutturale (cfr. sentenza n. 188 del 1995 cit.) e funzionale delle obbligazioni così comparate. Infatti, mentre la misura dell’indennizzo – obbligazione *ex lege* per atto legittimo – costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell’opera e interesse del privato alla conservazione del bene, la misura del risarcimento – obbligazione *ex delicto* – deve realizzare il diverso equilibrio tra l’interesse pubblico al mantenimento dell’opera già realizzata e la reazione dell’ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato. E quindi sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (*ex art. 3 Costituzione*), poiché nella occupazione appropriativa l’interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell’opera pubblica, la parificazione del *quantum* risarcitorio alla misura dell’indennità si prospetta come un di più che sbilancia eccessivamente il contemperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo. Con le ulteriori negative incidenze, ben poste in luce dalle varie autorità rimettenti, che un tale “privilegio” a favore dell’amministrazione pubblica può comportare, anche sul piano del buon andamento e legalità dell’attività amministrativa e sul principio di responsabilità dei pubblici dipendenti per i danni arrecati al privato.

10. – Risulta contestualmente vulnerato anche l’art. 42, secondo comma, della Costituzione, per la perdita di garanzia che al diritto di proprietà deriva da una così affievolita risposta dell’ordinamento all’atto illecito compiuto in sua violazione.

11. – Per tali profili [*omissis*] il comma 6 dell’art. 5-*bis* del d.l. 11 luglio 1992 n. 333 convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, come sostituito dall’art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, va quindi dichiarato illegittimo nella parte censurata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 5-*bis* del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, come sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui applica al "risarcimento del danno" i criteri di determinazione stabiliti per "il prezzo, l'entità dell'indennizzo";

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 1996.

* * *

Sentenza n. 147/1999 (Pres. Granata; Red. Chieppa)

Considerato in diritto

1. – Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame della Corte riguardano l'art. 25 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità non riguardanti opere a carico dello Stato, da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige), che fissa l'indennità di esproprio nel giusto prezzo, che a giudizio del perito avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita al momento della emissione del decreto di esproprio (ed in base al quale va effettuato, alla stregua dell'art. 26 della stessa legge, anche il calcolo della indennità in caso di esproprio parziale, fissata dal predetto art. 26 nella differenza tra il valore che l'intera area avrebbe avuto in una libera contrattazione e il diminuito valore dell'area residua dopo l'occupazione). Viene denunciata la violazione degli artt. 3 e 42 della Costituzione, sotto il profilo che l'indennità sarebbe commisurata a valori notevolmente più elevati rispetto ai criteri fissati dall'art. 5-*bis* del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, che pongono al legislatore regionale il limite del rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali si colloca il predetto art. 5-*bis* ed alle quali, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, il legislatore regionale è tenuto ad adeguarsi (ordinanze r.o. nn. 36, 222, e 223 del 1997).

[*omissis*]

5. – La questione è fondata. L'art. 5-*bis* rientra nel novero delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, che costituiscono un limite all'esercizio delle competenze legislative della Regione Trentino-Alto Adige, alla stregua degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale. Ad esso, quindi, ai sensi dell'art.

2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, si sarebbe dovuta adeguare la legislazione regionale entro il termine di sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto dello Stato (in mancanza di più ampio termine stabilito dalla stessa legge statale).

Infatti, il criterio di determinazione dell'indennizzo dovuto all'espropriato fissato dall'art. 5-*bis* del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, è notevolmente difforme (pur dopo l'intervento additivo compiuto con la sentenza n. 283 del 1993), anche in termini economici, da quello previsto dalla norma denunciata, comportante un importo decisamente superiore, per cui sorgeva un dovere di adeguamento da parte del legislatore regionale.

Né può ostare alla qualifica di norma fondamentale delle riforme economiche sociali la circostanza che la previsione statale di criterio dell'indennizzo, applicabile a tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, sia contenuta in una norma temporanea in attesa di una disciplina organica della materia. Infatti, la natura di norma temporanea non può ritenersi preclusiva del riconoscimento della anzidetta qualifica (v. per tutte la sentenza n. 153 del 1995). Trattasi di norma, sia destinata a necessitata applicazione generale, sia rientrante (sentenza n. 283 del 1993, confermata sul punto da sentenza n. 153 del 1995) nell'ambito di provvedimenti urgenti volti, non soltanto al perseguimento di scopo economico-sociale legato alla ripresa di un settore fondamentale quale è quello delle opere pubbliche, "ma anche e soprattutto, al risanamento della finanza pubblica, attraverso la decurtazione degli oneri addossati a carico dei bilanci pubblici in una situazione caratterizzata da un gravissimo debito pubblico" (sentenza n. 153 del 1995).

Del resto, nel caso in esame non può che essere confermato quanto già affermato a proposito di analoga legge di regione a statuto speciale (sentenza n. 153 del 1995) e di legge provinciale di Bolzano (sentenza n. 80 del 1996), che cioè nel citato art. 5-*bis* si riscontrano i criteri propri dell'anzidetto limite all'esercizio delle competenze legislative delle regioni a statuto speciale. Sussistono infatti sia l'incisiva innovatività del contenuto normativo, tenuto anche conto delle finalità perseguite dal legislatore in ordine ad un fenomeno vasto di primaria importanza nazionale, sia la rilevanza della disciplina per la definizione (sia pure temporanea) del rapporto tra proprietà privata e potere pubblico e quindi per la vita economica e sociale della comunità intera, con la conseguente connotazione della norma come contenente principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 153 del 1995).

[*omissis*]

7. – Il denunciato art. 25 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7, in quanto recante un criterio indennitario molto più oneroso per l'amministrazione e comunque notevolmente difforme da quello introdotto dall'art. 5-*bis* inserito dalla sopravvenuta legge n. 539 del 1992, contenente un

principio di grande riforma economico-sociale, risulta in contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale di autonomia e, pertanto – [*omissis*] deve essere dichiarato, per questa parte, costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità non riguardanti opere a carico dello Stato, da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige), nella parte in cui determina l'indennità di espropriazione con criterio non adeguato a quello stabilito dall'art. 5-*bis* del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 1999.

* * *

Sentenza n. 348/2007 (Pres. Bile; Red. Silvestri)

Considerato in diritto

1. – Con tre distinte ordinanze la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, per violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, 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, cui è stata data esecuzione con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), ed all'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai citati artt. 6 CEDU e 1 del primo Protocollo.

La norma è oggetto di censura nella parte in cui, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, prevede il criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato, disponendone altresì l'applicazione ai giudizi in corso alla data dell'entrata in vigore della legge n. 359 del 1992.

[*omissis*]

3. – Preliminarmente, occorre valutare la ricostruzione, prospettata dalla

parte privata A.C., dei rapporti tra sistema CEDU, obblighi derivanti dalle asserite violazioni strutturali accertate con sentenze definitive della Corte europea e giudici nazionali.

3.1. – Secondo la suddetta parte privata, il contrasto, ove accertato, tra norme interne e sistema CEDU dovrebbe essere risolto con la disapplicazione delle prime da parte del giudice comune. Viene richiamato, in proposito, il Protocollo n. 11 della Convenzione EDU, reso esecutivo in Italia con la legge 28 agosto 1997, n. 296 (Ratifica ed esecuzione del protocollo n. 11 alla convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla convenzione, fatto a Strasburgo l'11 maggio 1994). L'art. 34 di tale Protocollo prevede la possibilità di ricorsi individuali diretti alla Corte europea da parte dei cittadini degli Stati contraenti, mentre, con l'art. 46, gli stessi Stati si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie delle quali sono parti.

Sono parimenti invocate la Risoluzione 1226 (2000) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, con la quale le Alte Parti contraenti sono invitate ad adottare le misure necessarie per dare esecuzione alle sentenze definitive della Corte di Strasburgo, la Risoluzione Res(2004)3 del 12 maggio 2004 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, relativa alle sentenze che accertano un problema strutturale sottostante alla violazione, la Raccomandazione Rec(2004)5, di pari data, del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, relativa alla verifica di conformità dei progetti di legge, delle leggi vigenti e della prassi amministrativa agli standard stabiliti dalla Convenzione, nonché la Raccomandazione Rec(2004)6, di pari data, con cui il Comitato dei ministri ha ribadito che gli Stati contraenti, a seguito delle sentenze della Corte che individuano carenze di carattere strutturale o generale dell'ordinamento normativo o delle prassi nazionali applicative, sono tenuti a rivedere l'efficacia dei rimedi interni esistenti e, se necessario, ad instaurare validi rimedi, al fine di evitare che la Corte venga adita per casi ripetitivi.

3.2. – La prospettata ricostruzione funge da premessa alla richiesta, avanzata dalla predetta parte privata, che la questione sia dichiarata inammissibile, posto che i giudici comuni avrebbero il dovere di disapplicare le norme interne che la Corte europea abbia ritenuto essere causa di violazione strutturale della Convenzione.

3.3. – L'eccezione di inammissibilità non può essere accolta.

Questa Corte ha chiarito come le norme comunitarie «debbero avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari» (sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984). Il fondamento costituzionale di tale efficacia diretta è stato individuato nell'art. 11 Cost., nella parte in cui consente le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per

promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Il riferito indirizzo giurisprudenziale non riguarda le norme CEDU, giacché questa Corte aveva escluso, già prima di sancire la diretta applicabilità delle norme comunitarie nell'ordinamento interno, che potesse venire in considerazione, a proposito delle prime, l'art. 11 Cost. «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980). La distinzione tra le norme CEDU e le norme comunitarie deve essere ribadita nel presente procedimento nei termini stabiliti dalla pregressa giurisprudenza di questa Corte, nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto.

L'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha confermato il precitato orientamento giurisprudenziale di questa Corte. La disposizione costituzionale ora richiamata distingue infatti, in modo significativo, i vincoli derivanti dall'«ordinamento comunitario» da quelli riconducibili agli «obblighi internazionali».

Si tratta di una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale.

Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un «ordinamento» più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale – pur con le caratteristiche peculiari che saranno esaminate più avanti – da cui derivano «obblighi» per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri.

Correttamente il giudice *a quo* ha escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda. Le Risoluzioni e Raccomandazioni citate dalla parte interveniente si indirizzano agli Stati contraenti e non possono né vincolare questa Corte, né dare fondamento alla tesi della diretta applicabilità delle norme CEDU ai rapporti giuridici interni.

3.4. – Si condivide anche l'esclusione – argomentata nelle ordinanze di rimessione – delle norme CEDU, in quanto norme pattizie, dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost., in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte sul punto. La citata disposizione costituzionale, con l'espressione «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie e dispone l'adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell'ordinamento giuridico italiano. Le norme pattizie, ancorché generali, contenute in trattati internazionali bilaterali o multilaterali, esulano pertanto dalla portata normativa del suddetto art. 10. Di questa categoria fa parte la CEDU, con la conseguente «impossibilità di assumere le relative norme quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale, di per sé sole (sentenza n. 188 del 1980), ovvero come norme interposte *ex art. 10* della Costituzione» (ordinanza n. 143 del 1993; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 153 del 1987, n. 168 del 1994, n. 288 del 1997, n. 32 del 1999, ed ordinanza n. 464 del 2005).

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

4.1. – La questione, così come proposta dal giudice rimettente, si incentra sul presunto contrasto tra la norma censurata e l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, quale interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, in quanto i criteri di calcolo per determinare l'indennizzo dovuto ai proprietari di aree edificabili espropriate per motivi di pubblico interesse condurrebbero alla corresponsione di somme non congruamente proporzionate al valore dei beni oggetto di ablazione.

Il parametro evocato negli atti introduttivi del presente giudizio è l'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Il giudice rimettente ricorda infatti che la stessa norma ora censurata è già stata oggetto di scrutinio di costituzionalità da parte di questa Corte, che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, allora proposta in relazione agli artt. 3, 24, 42, 53, 71, 72, 113 e 117 Cost. (sentenza n. 283 del 1993). La sentenza citata è stata successivamente confermata da altre pronunce di questa Corte del medesimo tenore. Il rimettente non chiede oggi alla Corte costituzionale di modificare la propria consolidata giurisprudenza nella materia *de qua*, ma mette in rilievo che il testo riformato dell'art. 117, primo comma, Cost., renderebbe necessaria una nuova valutazione della norma censurata in relazione a questo parametro, non esistente nel periodo in cui la pregressa giurisprudenza costituzionale si è formata.

4.2. – Impostata in tal modo la questione da parte del rimettente, è in primo luogo necessario riconsiderare la posizione e il ruolo delle norme della CEDU, allo scopo di verificare, alla luce della nuova disposizione costituzionale, la loro incidenza sull'ordinamento giuridico italiano.

L'art. 117, primo comma, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Prima della sua introduzione, l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato, dalla dottrina prevalente e dalla stessa Corte costituzionale, alla legge di adattamento, avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive. Da tale collocazione derivava, come naturale corollario, che le stesse norme non potevano essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 188 del 1980, n. 315 del 1990, n. 388 del 1999).

4.3. – Rimanevano notevoli margini di incertezza, dovuti alla difficile individuazione del rango delle norme CEDU, che da una parte si muovevano nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali delle persone, e quindi integravano l'attuazione di valori e principi fondamentali protetti dalla stessa Costituzione italiana, ma dall'altra mantenevano la veste formale di semplici fonti di grado primario. Anche a voler escludere che il legislatore potesse modificarle o abrogarle a piacimento, in quanto fonti atipiche (secondo quanto affermato nella sentenza n. 10 del 1993 di questa Corte, non seguita tuttavia da altre pronunce dello stesso tenore), restava il problema degli effetti giuridici di una possibile disparità di contenuto tra le stesse ed una norma legislativa posteriore.

Tale situazione di incertezza ha spinto alcuni giudici comuni a disapplicare direttamente le norme legislative in contrasto con quelle CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo. S'è fatta strada in talune pronunce dei giudici di merito, ma anche in parte della giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. I, sentenza n. 6672 del 1998; Cass., sezioni unite, sentenza n. 28507 del 2005), l'idea che la specifica antinomia possa essere eliminata con i normali criteri di composizione in sistema delle fonti del diritto. In altre parole, si è creduto di poter trarre da un asserito carattere sovraordinato della fonte CEDU la conseguenza che la norma interna successiva, modificativa o abrogativa di una norma prodotta da tale fonte, fosse inefficace, per la maggior forza passiva della stessa fonte CEDU, e che tale inefficacia potesse essere la base giustificativa della sua non applicazione da parte del giudice comune.

Oggi questa Corte è chiamata a fare chiarezza su tale problematica normativa e istituzionale, avente rilevanti risvolti pratici nella prassi quotidiana degli operatori del diritto. Oltre alle considerazioni che sono state svolte nel paragrafo 3.3 (per più ampi svolgimenti si rinvia alla sentenza n. 349 del 2007), si deve aggiungere che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità

costituzionale. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi.

Ogni argomentazione atta ad introdurre nella pratica, anche in modo indiretto, una sorta di "adattamento automatico", sul modello dell'art. 10, primo comma, Cost., si pone comunque in contrasto con il sistema delineato dalla Costituzione italiana – di cui s'è detto al paragrafo 3.4 – e più volte ribadito da questa Corte, secondo cui l'effetto previsto nella citata norma costituzionale non riguarda le norme pattizie (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 1960, n. 323 del 1989, n. 15 del 1996).

4.4. – Escluso che l'art. 117, primo comma, Cost., nel nuovo testo, possa essere ritenuto una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti (in particolare gli artt. 10 e 11), si deve pure escludere che lo stesso sia da considerarsi operante soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. L'utilizzazione del criterio interpretativo sistematico, isolato dagli altri e soprattutto in contrasto con lo stesso enunciato normativo, non è sufficiente a circoscrivere l'effetto condizionante degli obblighi internazionali, rispetto alla legislazione statale, soltanto al sistema dei rapporti con la potestà legislativa regionale. Il dovere di rispettare gli obblighi internazionali incide globalmente e univocamente sul contenuto della legge statale; la validità di quest'ultima non può mutare a seconda che la si consideri ai fini della delimitazione delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni o che invece la si prenda in esame nella sua potenzialità normativa generale. La legge – e le norme in essa contenute – è sempre la stessa e deve ricevere un'interpretazione uniforme, nei limiti in cui gli strumenti istituzionali predisposti per l'applicazione del diritto consentono di raggiungere tale obiettivo.

Del resto, anche se si restringesse la portata normativa dell'art. 117, primo comma, Cost. esclusivamente all'interno del sistema dei rapporti tra potestà legislativa statale e regionale configurato dal titolo V della parte seconda della Costituzione, non si potrebbe negare che esso vale comunque a vincolare la potestà legislativa dello Stato sia nelle materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo, di competenza esclusiva statale, sia in quelle indicate dal terzo comma, di competenza concorrente. Poiché, dopo la riforma del titolo V, lo Stato possiede competenza legislativa esclusiva o concorrente soltanto nelle materie elencate dal secondo e dal terzo comma, rimanendo ricomprese tutte le altre nella competenza residuale delle Regioni, l'operatività del primo comma dell'art. 117, anche se considerata solo all'interno del titolo V, si estenderebbe ad ogni tipo di potestà legislativa, statale o regionale che sia, indipendentemente dalla sua collocazione.

4.5. – La struttura della norma costituzionale, rispetto alla quale è stata sollevata la presente questione, si presenta simile a quella di altre norme

costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere. Le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria. A prescindere dall'utilizzazione, per indicare tale tipo di norme, dell'espressione "fonti interposte", ricorrente in dottrina ed in una nutrita serie di pronunce di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 101 del 1989, n. 85 del 1990, n. 4 del 2000, n. 533 del 2002, n. 108 del 2005, n. 12 del 2006, n. 269 del 2007), ma di cui viene talvolta contestata l'idoneità a designare una categoria unitaria, si deve riconoscere che il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli "obblighi internazionali" che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Nel caso specifico sottoposto alla valutazione di questa Corte, il parametro viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato.

4.6. – La CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa. Difatti l'art. 32, paragrafo 1, stabilisce: «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste negli articoli 33, 34 e 47».

Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia.

4.7. – Quanto detto sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. La particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi

e dei diritti fondamentali (*ex plurimis*, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 168 del 1991, n. 73 del 2001, n. 454 del 2006) o dei principi supremi (*ex plurimis*, sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977, n. 16 del 1978, n. 16 e n. 18 del 1982, n. 203 del 1989), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le “norme interposte” e quelle costituzionali.

L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta.

Nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano.

Poiché, come chiarito sopra, le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata. Si deve peraltro escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali. Tale controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione.

In sintesi, la completa operatività delle norme interposte deve superare il vaglio della loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano, che non può essere modificato da fonti esterne, specie se queste non derivano da organizzazioni internazionali rispetto alle quali siano state accettate limitazioni di sovranità come quelle previste dall'art. 11 della Costituzione.

5. – Alla luce dei principi metodologici illustrati sino a questo punto, lo scrutinio di legittimità costituzionale chiesto dalla Corte rimettente deve essere condotto in modo da verificare: *a)* se effettivamente vi sia contrasto non risolvibile in via interpretativa tra la norma censurata e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea ed assunte come fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost.; *b)* se le norme della CEDU invocate come integrazione del parametro, nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano.

5.1. – L'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, prescrive, al primo comma, i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità delle aree edificabili, che consistono nell'applicazione dell'art. 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (Risanamento della città di Napoli), «sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917». L'importo così determinato è ridotto del 40 per cento. Il secondo comma aggiunge che, in caso di cessione volontaria del bene da parte dell'espropriato, non si applica la riduzione di cui sopra.

La norma censurata è stata oggetto di questione di legittimità costituzionale, definita con la sentenza n. 283 del 1993.

Nel dichiarare non fondata la questione, questa Corte ha richiamato la sua pregressa giurisprudenza, consolidatasi negli anni, sul concetto di «serio ristoro», particolarmente illustrato nella sentenza n. 5 del 1980. Quest'ultima pronuncia ha stabilito che «l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione della perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro. Perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene».

Il principio del serio ristoro è violato, secondo tale pronuncia, quando, «per la determinazione dell'indennità, non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescinda dal valore di esso».

5.2. – L'effetto della sentenza da ultimo richiamata (e della successiva n. 223 del 1983) è stato quello di rendere nuovamente applicabile il criterio del valore venale, quale previsto dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica) sino all'introduzione, nel 1992, della norma censurata.

A proposito di quest'ultima, la Corte, con la già ricordata sentenza n. 283 del 1993, ha confermato il principio del serio ristoro, precisando che, da una parte, l'art. 42 Cost. «non garantisce all'espropriato il diritto ad un'indennità esattamente commisurata al valore venale del bene e, dall'altra, l'indennità stessa non può essere (in negativo) meramente simbolica od irrisoria, ma deve essere (in positivo) congrua, seria, adeguata».

Posto che, in conformità all'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, deve essere esclusa «una valutazione del tutto astratta in quanto sganciata

dalle caratteristiche essenziali del bene ablato», questa Corte ha ritenuto ammissibili criteri «mediati», lasciando alla discrezionalità del legislatore l'individuazione dei parametri concorrenti con quello del valore venale. La Corte stessa ha tenuto a precisare che la «mediazione tra l'interesse generale sotteso all'espropriazione e l'interesse privato, espresso dalla proprietà privata, non può fissarsi in un indefettibile e rigido criterio quantitativo, ma risente sia del contesto complessivo in cui storicamente si colloca, sia dello specifico che connota il procedimento espropriativo, non essendo il legislatore vincolato ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità, valido in ogni fattispecie espropriativa».

Come emerge chiaramente dalla citata pronuncia, questa Corte, accanto al criterio del serio ristoro – che esclude la pura e semplice identificazione dell'indennità espropriativa con il valore venale del bene – ha pure riconosciuto la relatività sincronica e diacronica dei criteri di determinazione adottabili dal legislatore. In altri termini, l'adeguatezza dei criteri di calcolo deve essere valutata nel contesto storico, istituzionale e giuridico esistente al momento del giudizio. Né il criterio del valore venale (pur rimasto in vigore dal 1983 al 1992), né alcuno dei criteri «mediati» prescelti dal legislatore possono avere i caratteri dell'assolutezza e della definitività. La loro collocazione nel sistema e la loro compatibilità con i parametri costituzionali subiscono variazioni legate al decorso del tempo o al mutamento del contesto istituzionale e normativo, che non possono restare senza conseguenze nello scrutinio di costituzionalità della norma che li contiene.

La Corte ha concluso affermando: «anche un contesto complessivo che risulti caratterizzato da una sfavorevole congiuntura economica – che il legislatore mira a contrastare con un'ampia manovra economico-finanziaria – può conferire un diverso peso ai confliggenti interessi oggetto del bilanciamento legislativo. Questa essenziale relatività dei valori in giuoco impone una verifica settoriale e legata al contesto di riferimento nel momento in cui si pone il raffronto tra il risultato del bilanciamento operato dal legislatore con la scelta di un determinato criterio “mediato” ed il canone di adeguatezza dell'indennità *ex art. 42, comma 3, della Costituzione*».

5.3. – La Corte rimettente ha posto in evidenza proprio la relatività delle valutazioni, che richiede di verificare nel tempo e nello spazio normativo il punto di equilibrio tra i contrastanti interessi costituzionalmente protetti. Si impongono pertanto due distinti approfondimenti: *a)* l'incidenza del mutato quadro normativo sulla compatibilità della norma censurata con la tutela del diritto di proprietà; *b)* il legame tra la contingente situazione storica (economica e finanziaria) esistente al momento della sentenza n. 283 del 1993 e l'esito del giudizio di legittimità costituzionale sulla stessa norma.

5.4. – Sul primo punto, si deve rilevare che l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU è stato oggetto di una progressiva focalizzazione interpretativa da parte della Corte di Strasburgo, che ha attribuito alla disposizione un contenuto

ed una portata ritenuti dalla stessa Corte incompatibili con la disciplina italiana dell'indennità di espropriazione.

In esito ad una lunga evoluzione giurisprudenziale, la *Grande Chambre*, con la decisione del 29 marzo 2006, nella causa Scordino contro Italia, ha fissato alcuni principi generali: *a*) un atto della autorità pubblica, che incide sul diritto di proprietà, deve realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui (punto 93); *b*) nel controllare il rispetto di questo equilibrio, la Corte riconosce allo Stato «un ampio margine di apprezzamento», tanto per scegliere le modalità di attuazione, quanto per giudicare se le loro conseguenze trovano legittimazione, nell'interesse generale, dalla necessità di raggiungere l'obiettivo della legge che sta alla base dell'espropriazione (punto 94); *c*) l'indennizzo non è legittimo, se non consiste in una somma che si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene»; se da una parte la mancanza totale di indennizzo è giustificabile solo in circostanze eccezionali, dall'altra non è sempre garantita dalla CEDU una riparazione integrale (punto 95); *d*) in caso di «espropriazione isolata», pur se a fini di pubblica utilità, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene (punto 96); *e*) «obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo» (punto 97).

Poiché i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione previsti dalla legge italiana porterebbero alla corresponsione, in tutti i casi, di una somma largamente inferiore al valore di mercato (o venale), la Corte europea ha dichiarato che l'Italia ha il dovere di porre fine ad una violazione sistematica e strutturale dell'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, anche allo scopo di evitare ulteriori condanne dello Stato italiano in un numero rilevante di controversie seriali pendenti davanti alla Corte medesima.

5.5. – Per stabilire se e in quale misura la suddetta pronuncia della Corte europea incide nell'ordinamento giuridico italiano, occorre esaminare analiticamente il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione previsto dalla norma censurata.

L'indennità dovuta al proprietario espropriato, secondo la citata norma, è pari alla media del valore venale del bene e del reddito dominicale rivalutato riferito all'ultimo decennio, con un'ulteriore sottrazione del 40 per cento dalla cifra così ottenuta.

Si deve, in primo luogo, osservare che è stato modificato l'originario criterio previsto dalla legge n. 2892 del 1885, che, essendo mirata al risanamento di una grande città, prevedeva coerentemente il ricorso, ai fini della media, alla somma risultante dai «fitti coacervati» dell'ultimo decennio. C'era l'evidente e dichiarata finalità di indennizzare i proprietari di fabbricati ricadenti nell'area urbana, tenendo conto che gli stessi erano per lo più degradati, ma densamente abitati da inquilini che pagavano alti canoni di locazione. Si intendeva, in tal modo,

indennizzare i proprietari per il venir meno di un reddito concreto costituito dai fitti che gli stessi percepivano. L'indennizzo così calcolato poteva essere anche più alto del valore venale del bene in sé e per sé considerato.

La sostituzione dei fitti coacervati con il reddito dominicale ha spostato verso il basso l'indennità rispetto a quella prevista dalla legge per il risanamento di Napoli, con il risultato pratico che, nella generalità dei casi, la somma ottenuta in base alla media prevista dalla legge è di circa il 50 per cento del valore venale del bene. A ciò si aggiunge l'ulteriore decurtazione del 40 per cento, evitabile solo con la cessione volontaria del bene.

5.6. – Sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato. V'è pure concordanza di principio – al di là delle diverse espressioni linguistiche impiegate – sulla non coincidenza necessaria tra valore di mercato e indennità espropriativa, alla luce del sacrificio che può essere imposto ai proprietari di aree edificabili in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità.

Rispetto alla pregressa giurisprudenza di questa Corte, si deve rilevare un apparente contrasto tra le sentenze di rigetto (principalmente la n. 283 del 1993) sulle questioni riguardanti la norma oggi nuovamente censurata e la netta presa di posizione della Corte di Strasburgo circa l'incompatibilità dei criteri di computo previsti in tale norma e l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU.

In realtà, come rilevato, questa Corte – nel dichiarare non fondata la questione relativa all'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992 – ha posto in rilievo il carattere transitorio di tale disciplina, giustificata dalla grave congiuntura economica che il Paese stava attraversando ed ha precisato – come s'è ricordato al paragrafo 5.2 – che la valutazione sull'adeguatezza dell'indennità deve essere condotta in termini relativi, avendo riguardo al quadro storico-economico ed al contesto istituzionale.

Sotto il primo profilo, si deve notare che il criterio dichiaratamente provvisorio previsto dalla norma censurata è divenuto oggi definitivo, ad opera dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) – non censurato *ratione temporis* dal giudice rimettente –, che contiene una norma identica, conformemente, del resto, alla sua natura di atto normativo compilativo. È venuta meno, in tal modo, una delle condizioni che avevano indotto questa Corte a ritenere la norma censurata non incompatibile con la Costituzione. Né si può ritenere che una «sfavorevole congiuntura economica» possa andare avanti all'infinito, conferendo *sine die* alla legislazione una condizione di eccezionalità che, se troppo prolungata nel tempo, perde tale natura ed entra in contraddizione con la sua stessa premessa. Se problemi rilevanti di equilibrio della finanza pubblica permangono anche al giorno d'oggi – e non si

prevede che potranno essere definitivamente risolti nel breve periodo – essi non hanno il carattere straordinario ed acuto della situazione dei conti pubblici verificatasi nel 1992, che indusse Parlamento e Governo ad adottare misure di salvataggio drastiche e successivamente non replicate.

Un'indennità «congrua, seria ed adeguata» (come precisato dalla sentenza n. 283 del 1993) non può adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto sganciati da tale dato, concepiti in modo tale da lasciare alle spalle la valutazione iniziale, per attingere risultati marcatamente lontani da essa. Mentre il reddito dominicale mantiene un sia pur flebile legame con il valore di mercato (con il risultato pratico però di dimezzare, il più delle volte, l'indennità), l'ulteriore detrazione del 40 per cento è priva di qualsiasi riferimento, non puramente aritmetico, al valore del bene. D'altronde tale decurtazione viene esclusa in caso di cessione volontaria e quindi risulta essere non un criterio, per quanto "mediato", di valutazione del bene, ma l'effetto di un comportamento dell'espropriato.

5.7. – Da quanto sinora detto si deve trarre la conclusione che la norma censurata – la quale prevede un'indennità oscillante, nella pratica, tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene – non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al «ragionevole legame» con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte. La suddetta indennità è inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati, anche in considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falcidiata dall'imposizione fiscale, la quale – come rileva il rimettente – si attesta su valori di circa il 20 per cento. Il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà.

Non emergono, sulla base delle considerazioni fin qui svolte, profili di incompatibilità tra l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, quale interpretato dalla Corte di Strasburgo, e l'ordinamento costituzionale italiano, con particolare riferimento all'art. 42 Cost.

Si deve tuttavia riaffermare che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablati. L'art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale». Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla

realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata.

Valuterà il legislatore se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti. Certamente non sono assimilabili singoli espropri per finalità limitate a piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale. Infatti, l'eccessivo livello della spesa per espropriazioni renderebbe impossibili o troppo onerose iniziative di questo tipo; tale effetto non deriverebbe invece da una riparazione, ancorché più consistente, per gli «espropri isolati», di cui parla la Corte di Strasburgo.

Esiste la possibilità di arrivare ad un giusto mezzo, che possa rientrare in quel «margine di apprezzamento», all'interno del quale è legittimo, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che il singolo Stato si discosti dagli standard previsti in via generale dalle norme CEDU, così come interpretate dalle decisioni della stessa Corte. Ciò è conforme peraltro a quella «relatività dei valori» affermata, come ricordato sopra, dalla Corte costituzionale italiana. Criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale.

È inoltre evidente che i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione riguardante aree edificabili devono fondarsi sulla base di calcolo rappresentata dal valore del bene, quale emerge dal suo potenziale sfruttamento non in astratto, ma secondo le norme ed i vincoli degli strumenti urbanistici vigenti nei diversi territori.

6. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., rende superflua ogni valutazione sul dedotto contrasto con l'art. 111 Cost., in rapporto all'applicabilità della stessa norma ai giudizi in corso al momento della sua entrata in vigore, poiché, ai sensi dell'art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, essa non potrà avere più applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione delle presente sentenza.

7. – Ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dei commi 1 e 2 dell'art. 37 del d.P.R. n. 327 del 2001, che contengono norme identiche a quelle dichiarate in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359;

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2007.

* * *

Sentenza n. 349/2007 (Pres. Bile; Red. Tesauro)

Considerato in diritto

1. – Le questioni sollevate dalla Corte di cassazione e dalla Corte d'appello di Palermo investono l'art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) – convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 –, comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il quale stabilisce: «In caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 per cento. In tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato».

Secondo le ordinanze di rimessione, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (*infra*, CEDU), ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), ed all'art. 1 del Protocollo addizionale, in quanto, disponendo l'applicabilità ai giudizi in corso della disciplina dalla stessa stabilita in tema di risarcimento del danno da occupazione illegittima e quantificando in misura incongrua il relativo indennizzo, violerebbe il principio del giusto processo ed il diritto di proprietà di cui rispettivamente ai citati artt. 6 ed 1, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, quindi violerebbe i corrispondenti obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Inoltre, detta disposizione si porrebbe in contrasto anche con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, poiché la

previsione della sua applicabilità ai giudizi in corso violerebbe il principio del giusto processo, in particolare sotto il profilo della parità delle parti, da ritenersi leso da un intervento del legislatore diretto ad imporre una determinata soluzione ad una circoscritta e specifica categoria di controversie.

[*omissis*]

5. – Le questioni vanno esaminate entro i limiti del *thema decidendum* individuato dalle ordinanze di rimessione, dato che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non possono essere prese in considerazione le censure svolte dalle parti del giudizio principale, con riferimento a parametri costituzionali ed a profili non evocati dal giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 310 e n. 234 del 2006).

6. – La questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

6.1. – In considerazione del parametro costituzionale evocato dai giudici *a quibus* e delle argomentazioni svolte in entrambe le ordinanze di rimessione, il preliminare profilo da affrontare è quello delle conseguenze del prospettato contrasto della norma interna con «i vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali» e, in particolare, con gli obblighi imposti dalle evocate disposizioni della CEDU e del Protocollo addizionale.

In generale, la giurisprudenza di questa Corte, nell'interpretare le disposizioni della Costituzione che fanno riferimento a norme e ad obblighi internazionali – per quanto qui interessa, gli artt. 7, 10 ed 11 Cost. – ha costantemente affermato che l'art. 10, primo comma, Cost., il quale sancisce l'adeguamento automatico dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario (per tutte, sentenze n. 73 del 2001, n. 15 del 1996, n. 168 del 1994), mentre non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale. Per converso, l'art. 10, secondo comma, e l'art. 7 Cost. fanno riferimento a ben identificati accordi, concernenti rispettivamente la condizione giuridica dello straniero e i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e pertanto non possono essere riferiti a norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate.

L'art. 11 Cost., il quale stabilisce, tra l'altro, che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», è invece la disposizione che ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (sentenze n. 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Con riguardo alle disposizioni della CEDU, questa Corte ha più volte affermato che, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, le medesime, rese esecutive nell'ordinamento interno con legge ordinaria, ne acquistano il rango e quindi non si collocano a livello costituzionale (tra le molte, per la continuità dell'orientamento, sentenze n. 388 del 1999, n. 315 del 1990, n. 188

del 1980; ordinanza n. 464 del 2005). Ed ha altresì ribadito l'esclusione delle norme meramente convenzionali dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost. (oltre alle pronunce sopra richiamate, si vedano le sentenze n. 224 del 2005, n. 288 del 1997, n. 168 del 1994).

L'inconferenza, in relazione alle norme della CEDU, e per quanto qui interessa, del parametro dell'art. 10, secondo comma, Cost., è resa chiara dal preciso contenuto di tale disposizione. Né depongono in senso diverso i precedenti di questa Corte in cui si è fatto riferimento anche a quel parametro, dato che ciò è accaduto essenzialmente in considerazione della coincidenza delle disposizioni della CEDU con le fonti convenzionali relative al trattamento dello straniero: ed è appunto questa la circostanza della quale le pronunce in questione si sono limitate a dare atto (sentenze n. 125 del 1977, n. 120 del 1967).

In riferimento alla CEDU, questa Corte ha, inoltre, ritenuto che l'art. 11 Cost. «neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980), conclusione che si intende in questa sede ribadire. Va inoltre sottolineato che i diritti fondamentali non possono considerarsi una "materia" in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità.

Né la rilevanza del parametro dell'art. 11 può farsi valere in maniera indiretta, per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario.

È vero, infatti, che una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, anche a seguito di prese di posizione delle Corti costituzionali di alcuni Paesi membri, ha fin dagli anni settanta affermato che i diritti fondamentali, in particolare quali risultano dalla CEDU, fanno parte dei principi generali di cui essa garantisce l'osservanza. È anche vero che tale giurisprudenza è stata recepita nell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e, estensivamente, nella Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza da altre tre istituzioni comunitarie, atto formalmente ancora privo di valore giuridico ma di riconosciuto rilievo interpretativo (sentenza n. 393 del 2006). In primo luogo, tuttavia, il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992.

In secondo luogo, la giurisprudenza è sì nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed in particolare alla Convenzione di Roma (da ultimo, su rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale belga, sentenza 26

giugno 2007, causa C-305/05, Ordini avvocati c. Consiglio, punto 29). Tuttavia, tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT). La Corte di giustizia ha infatti precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/95, Kremzow): ipotesi che si verifica precisamente nel caso di specie.

In terzo luogo, anche a prescindere dalla circostanza che al momento l'Unione europea non è parte della CEDU, resta comunque il dato dell'appartenenza da tempo di tutti gli Stati membri dell'Unione al Consiglio d'Europa ed al sistema di tutela dei diritti fondamentali che vi afferisce, con la conseguenza che il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale. Né, infine, le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 e le modifiche dei trattati ivi prefigurate e demandate alla conferenza intergovernativa sono allo stato suscettibili di alterare il quadro giuridico appena richiamato.

Altrettanto inesatto è sostenere che la incompatibilità della norma interna con la norma della CEDU possa trovare rimedio nella semplice non applicazione da parte del giudice comune. Escluso che ciò possa derivare dalla generale "comunitarizzazione" delle norme della CEDU, per le ragioni già precisate, resta da chiedersi se sia possibile attribuire a tali norme, ed in particolare all'art. 1 del Protocollo addizionale, l'effetto diretto, nel senso e con le implicazioni proprie delle norme comunitarie provviste di tale effetto, in particolare la possibilità per il giudice nazionale di applicarle direttamente in luogo delle norme interne con esse confliggenti. E la risposta è che, allo stato, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente. Le stesse sentenze della Corte di Strasburgo, anche quando è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale nei confronti del proprio Stato di appartenenza, si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento. Ciò è tanto più evidente quando, come nella specie, si tratti di un contrasto "strutturale" tra la conferente normativa nazionale e le norme CEDU così come interpretate dal giudice di Strasburgo e si richieda allo Stato membro di trarne le necessarie conseguenze.

6.1.1. – Nella giurisprudenza di questa Corte sono individuabili pronunce

le quali hanno ribadito che le norme della CEDU non si collocano come tali a livello costituzionale, non potendosi loro attribuire un rango diverso da quello dell'atto – legge ordinaria – che ne ha autorizzato la ratifica e le ha rese esecutive nel nostro ordinamento. Le stesse pronunce, d'altra parte, hanno anche escluso che, nei casi esaminati, la disposizione interna fosse difforme dalle norme convenzionali (sentenze n. 288 del 1997 e n. 315 del 1990), sottolineando la «sostanziale coincidenza» tra i principi dalle stesse stabiliti ed i principi costituzionali (sentenze n. 388 del 1999, n. 120 del 1967, n. 7 del 1967), ciò che rendeva «superfluo prendere in esame il problema [...] del rango» delle disposizioni convenzionali (sentenza n. 123 del 1970). In altri casi, detta questione non è stata espressamente affrontata, ma, emblematicamente, è stata rimarcata la «significativa assonanza» della disciplina esaminata con quella stabilita dall'ordinamento internazionale (sentenza n. 342 del 1999; si vedano anche le sentenze n. 445 del 2002 e n. 376 del 2000). È stato talora osservato che le norme interne assicuravano «garanzie ancora più ampie» di quelle previste dalla CEDU (sentenza n. 1 del 1961), poiché «i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione» (sentenze n. 388 del 1999, n. 399 del 1998). Così il diritto del singolo alla tutela giurisdizionale è stato ricondotto nel novero dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dall'art. 2 della Costituzione, argomentando «anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» (sentenza n. 98 del 1965).

In linea generale, è stato anche riconosciuto valore interpretativo alla CEDU, in relazione sia ai parametri costituzionali che alle norme censurate (sentenza n. 505 del 1995; ordinanza n. 305 del 2001), richiamando, per avvalorare una determinata esegesi, le «indicazioni normative, anche di natura sovranazionale» (sentenza n. 231 del 2004). Inoltre, in taluni casi, questa Corte, nel fare riferimento a norme della CEDU, ha svolto argomentazioni espressive di un'interpretazione conforme alla Convenzione (sentenze n. 376 del 2000 e n. 310 del 1996), ovvero ha richiamato dette norme, e la *ratio* ad esse sottesa, a conforto dell'esegesi accolta (sentenze n. 299 del 2005 e n. 29 del 2003), avvalorandola anche in considerazione della sua conformità con i «valori espressi» dalla Convenzione, «secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo» (sentenze n. 299 del 2005; n. 299 del 1998), nonché sottolineando come un diritto garantito da norme costituzionali sia «protetto anche dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti [...] come applicato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo» (sentenza n. 154 del 2004).

È rimasto senza seguito il precedente secondo il quale le norme in esame deriverebbero da «una fonte riconducibile a una competenza atipica» e, come tali, sarebbero «insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria» (sentenza n. 10 del 1993).

6.1.2. – Dagli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte è dunque

possibile desumere un riconoscimento di principio della peculiare rilevanza delle norme della Convenzione, in considerazione del contenuto della medesima, tradottasi nell'intento di garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione, che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare e realizzare.

La peculiare rilevanza degli obblighi internazionali assunti con l'adesione alla Convenzione in esame è stata ben presente al legislatore ordinario. Infatti, dopo il recepimento della nuova disciplina della Corte europea dei diritti dell'uomo, dichiaratamente diretta a «ristrutturare il meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione per mantenere e rafforzare l'efficacia della protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevista dalla Convenzione» (Preambolo al Protocollo n. 11, ratificato e reso esecutivo con la legge 28 agosto 1997, n. 296), si è provveduto a migliorare i meccanismi finalizzati ad assicurare l'adempimento delle pronunce della Corte europea (art. 1 della legge 9 gennaio 2006, n. 12), anche mediante norme volte a garantire che l'intero apparato pubblico cooperi nell'evitare violazioni che possono essere sanzionate (art. 1, comma 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Infine, anche sotto il profilo organizzativo, da ultimo è stata disciplinata l'attività attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri, stabilendo che gli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte di Strasburgo sono curati da un Dipartimento di detta Presidenza (d.P.C.m. 1° febbraio 2007 – Misure per l'esecuzione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante disposizioni in materia di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo).

6.2. – È dunque alla luce della complessiva disciplina stabilita dalla Costituzione, quale risulta anche dagli orientamenti di questa Corte, che deve essere preso in considerazione e sistematicamente interpretato l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Il dato subito emergente è la lacuna esistente prima della sostituzione di detta norma da parte dell'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per il fatto che la conformità delle leggi ordinarie alle norme di diritto internazionale convenzionale era suscettibile di controllo da parte di questa Corte soltanto entro i limiti e nei casi sopra indicati al punto 6.1. La conseguenza era che la violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale non contemplata dall'art. 10 e dall'art. 11 Cost. da parte di leggi interne comportava l'incostituzionalità delle medesime solo con riferimento alla violazione diretta di norme costituzionali (sentenza n. 223 del 1996). E ciò si verificava a dispetto di uno degli elementi caratterizzanti dell'ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione, costituito dalla forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale delle fonti esterne, ivi comprese quelle richiamate dalle norme

di diritto internazionale privato; e nonostante l'espressa rilevanza della violazione delle norme internazionali oggetto di altri e specifici parametri costituzionali. Inoltre, tale violazione di obblighi internazionali non riusciva ad essere scongiurata adeguatamente dal solo strumento interpretativo, mentre, come sopra precisato, per le norme della CEDU neppure è ammissibile il ricorso alla "non applicazione" utilizzabile per il diritto comunitario.

Non v'è dubbio, pertanto, alla luce del quadro complessivo delle norme costituzionali e degli orientamenti di questa Corte, che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione.

Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, come correttamente è stato fatto dai rimettenti in questa occasione.

In relazione alla CEDU, inoltre, occorre tenere conto della sua peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali, peculiarità che consiste nel superamento del quadro di una semplice somma di diritti ed obblighi reciproci degli Stati contraenti. Questi ultimi hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali. L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di giudici comuni della Convenzione. La definitiva uniformità di applicazione è invece garantita dall'interpretazione centralizzata della CEDU attribuita alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui spetta la parola ultima e la cui competenza «si estende a tutte le questioni concernenti

l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa nelle condizioni previste» dalla medesima (art. 32, comma 1, della CEDU). Gli stessi Stati membri, peraltro, hanno significativamente mantenuto la possibilità di esercitare il diritto di riserva relativamente a questa o quella disposizione in occasione della ratifica, così come il diritto di denuncia successiva, sì che, in difetto dell'una e dell'altra, risulta palese la totale e consapevole accettazione del sistema e delle sue implicazioni. In considerazione di questi caratteri della Convenzione, la rilevanza di quest'ultima, così come interpretata dal "suo" giudice, rispetto al diritto interno è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi internazionali, la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti, salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o comunque un meccanismo di conciliazione di tipo negoziale.

Questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo. L'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, ciò che solo garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri. A questa Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto – insanabile in via interpretativa – con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, come infondatamente preteso dalla difesa erariale nel caso di specie, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa.

7. – Premessa la lettura sistematica dell'art. 117, primo comma, Cost., invocato dai rimettenti, è opportuna una ricognizione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'occupazione acquisitiva, oggetto della norma denunciata.

In origine (legge 25 giugno 1865, n. 2359, recante «Espropriazioni per causa di utilità pubblica»), fu prevista l'occupazione temporanea (artt. 64 e 70), senza alcun trasferimento di proprietà; e l'occupazione d'urgenza (artt. 71 e 73), inizialmente collegata ai casi contingenti di calamità naturali, fu poi generalizzata ai casi di occupazione per l'espletamento di lavori dichiarati urgenti dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Nella prassi, tuttavia, l'istituto dell'oc-

cupazione d'urgenza è divenuto un passaggio normale della procedura espropriativa, fino al punto che sovente l'opera pubblica era realizzata sul fondo occupato in via di urgenza, sulla base di una previa dichiarazione di pubblica utilità, senza che poi seguisse alcun valido provvedimento espropriativo.

A tali casi si riferisce l'istituto, di origine giurisprudenziale, della c.d. «accessione invertita» o «occupazione appropriativa», consacrato dalla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 1464 del 1983, più volte confermata negli anni successivi. Le sezioni unite, in particolare, sulla premessa della illegittimità dell'occupazione al di fuori di un compiuto procedimento espropriativo, della realizzazione di un'opera di interesse pubblico e della impossibilità di far coesistere una proprietà del bene realizzato con una diversa proprietà del fondo, affermarono l'acquisto a titolo originario da parte della pubblica amministrazione a seguito e per effetto della trasformazione irreversibile del bene. A tale conclusione, il giudice di legittimità pervenne utilizzando quell'esigenza di bilanciamento di interessi che pure è presente nella disciplina dell'accessione (art. 934 e seguenti del codice civile) e che nell'ipotesi di specie faceva ritenere prevalenti le ragioni dell'amministrazione in quanto a soddisfazione di interessi pubblici. La ricaduta di tale pronuncia in termini patrimoniali, peraltro, è stata il diritto del proprietario non all'indennità di espropriazione, ma al risarcimento del danno da illecito, equivalente almeno al valore reale del bene, con prescrizione quinquennale dal momento della trasformazione irreversibile del bene.

L'orientamento successivo della Cassazione, pur con qualche oscillazione di minor rilievo (ad esempio sul termine di prescrizione), sostanzialmente ha confermato i punti principali della sentenza del 1983: trasferimento in capo alla pubblica amministrazione della proprietà del bene e risarcimento del danno corrispondente al suo valore di mercato. La logica di tale orientamento era focalizzata soprattutto sull'aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana e per ciò stesso la negazione di un'alternativa al ristoro del danno, corrispondente al valore reale del bene e con le somme accessorie di rito.

7.1 – Negli anni successivi, il legislatore ordinario non sempre ha mantenuto ferma la sopra precisata ricaduta patrimoniale dell'occupazione acquisitiva. E sono al riguardo da ricordare, ai fini che qui interessano, gli interventi di questa Corte.

Inizialmente, la legge 27 ottobre 1988, n. 458, all'art. 3, aveva dato espressa base normativa all'istituto giurisprudenziale dell'occupazione acquisitiva, sia pure con riferimento ad una specifica tipologia di opere pubbliche; e confermato il principio del risarcimento integrale del danno subito dal titolare del bene, limitandosi a disciplinare l'ipotesi che il provvedimento espropriativo fosse dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato. Investita della questione di legittimità costituzionale di tale norma in riferimento all'art. 42,

secondo e terzo comma, Cost., questa Corte l'ha dichiarata infondata, osservando, significativamente, che con essa il legislatore, «in una completa ed adeguata valutazione degli interessi in gioco, non si è limitato a corrispondere "l'indennizzo", ma ha previsto l'integrale risarcimento del danno subito», con la conseguenza che «al mancato adempimento della pretesa restitutoria, imposto da preminenti ragioni di pubblico interesse, si sostituisce la tutela risarcitoria (art. 2043 cod. civ.), integralmente garantita» (sentenza n. 384 del 1990; le argomentazioni sono state ribadite dall'ordinanza n. 542 del 1990). La Corte ha poi dichiarato illegittima la stessa normativa appena evocata, nella parte in cui non si estendeva anche all'ipotesi in cui mancasse del tutto un provvedimento espropriativo, confermando il principio del risarcimento integrale del danno (sentenza 486 del 1991). La sentenza n. 188 del 1995 ha ribadito come questa disciplina fosse appunto «coerente alla connotazione illecita della vicenda», produttiva del «diritto al risarcimento e non all'indennità».

Successivamente il legislatore, con la legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 5-*bis*, ha stabilito la parificazione tra ristoro del danno per occupazione acquisitiva ed indennizzo espropriativo. Questa Corte, con la sentenza n. 369 del 1996, ha censurato tale parificazione in riferimento all'art. 3 Cost., sottolineando che, «mentre la misura dell'indennizzo – obbligazione *ex lege* per atto legittimo – costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e interesse del privato alla conservazione del bene, la misura del risarcimento – obbligazione *ex delicto* – deve realizzare il diverso equilibrio tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato». Dunque, ha rimarcato la pronuncia, «sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (*ex* art. 3 Costituzione), poiché nella occupazione appropriativa l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la parificazione del *quantum* risarcitorio alla misura dell'indennità si prospetta come un di più che sbilancia eccessivamente il temperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo. Con le ulteriori negative incidenze, ben poste in luce dalle varie autorità rimettenti, che un tale "privilegio" a favore dell'amministrazione pubblica può comportare, anche sul piano del buon andamento e legalità dell'attività amministrativa e sul principio di responsabilità dei pubblici dipendenti per i danni arrecati al privato». Infine, secondo detta pronuncia, la «perdita di garanzia che al diritto di proprietà deriva da una così affievolita risposta dell'ordinamento all'atto illecito compiuto in sua violazione», vulnerava anche l'art. 42, secondo comma, della Costituzione.

Il principio desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte è, pertanto, che l'accessione invertita «realizza un modo di acquisto della proprietà [...] giustificato da un bilanciamento fra interesse pubblico (correlato alla conservazione dell'opera in tesi pubblica) e l'interesse privato (relativo alla riparazione del

pregiudizio sofferto dal proprietario) la cui correttezza “costituzionale” è ulteriormente» confortata «dal suo porsi come concreta manifestazione, in definitiva, della funzione sociale della proprietà» (sentenza n. 188 del 1995, che richiama la sentenza n. 384 del 1990). E, tuttavia, essendo l'interesse pubblico già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la misura della liquidazione del danno non può prescindere dalla adeguatezza della tutela risarcitoria che, nel quadro della conformazione datane dalla giurisprudenza di legittimità, comportava la liquidazione del danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà, mediante il pagamento di una somma pari al valore venale del bene, con la rivalutazione per l'eventuale diminuzione del potere di acquisto della moneta fino al giorno della liquidazione.

Successivamente, l'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996 ha introdotto nell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, il comma 7-*bis*, secondo cui in caso di occupazione illegittima di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1» (quella, cioè, prevista per l'espropriazione dei suoli edificatori: semisomma tra valore di mercato e reddito catastale rivalutato, decurtata del 40 per cento), con esclusione di tale riduzione e con la precisazione che «in tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento».

Il profilo della misura della liquidazione del danno, con specifico riferimento alla norma appena ricordata, è stato esaminato dalla sentenza n. 148 del 1999, che va valutata al giusto. Essa ha dichiarato l'infondatezza delle censure riferite – per quanto qui interessa – agli artt. 3 e 42 Cost., essenzialmente in considerazione della mancanza di copertura costituzionale della regola della integralità della riparazione del danno e della equivalenza della medesima al pregiudizio cagionato, della «eccezionalità del caso», giustificata «soprattutto dal carattere temporaneo della norma denunciata», nonché della esigenza di salvaguardare una ineludibile, e limitata nel tempo, manovra di risanamento della finanza pubblica.

La legittimità rispetto all'art. 42 Cost. di un ristoro inferiore (e di molto) al valore reale del bene, in definitiva, è stata ancorata dalla pronuncia del 1999 anzitutto in riferimento ad un parametro diverso da quello evocato in questa sede. Inoltre, a tale conclusione questa Corte è pervenuta essenzialmente in considerazione della temporaneità della disciplina, nonché di esigenze congiunturali di carattere finanziario. E ancora sulla temporaneità pone l'accento la sentenza n. 24 del 2000.

8. – Precisato il quadro normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la normativa qui impugnata, va ora esaminata la censura con la quale si prospetta, per la prima volta, che la norma denunciata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con le norme internazionali conven-

zionali e, anzitutto, con l'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, nell'interpretazione offertane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Al riguardo, occorre premettere che entrambe le ordinanze di rimessione non sollevano il problema della compatibilità dell'istituto dell'occupazione acquisitiva in quanto tale con il citato art. 1, ma censurano la norma denunciata esclusivamente nella parte in cui ne disciplina la ricaduta patrimoniale. Pertanto, oggetto del *thema decidendum* posto dalla questione di costituzionalità è solo il profilo della compatibilità di tale ricaduta patrimoniale disciplinata dalla norma censurata con la disposizione convenzionale, ciò che impone di fare riferimento alle conferenti sentenze del giudice europeo di Strasburgo.

L'art. 1 del Protocollo addizionale stabilisce: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

La Corte europea ha interpretato tale norma in numerose sentenze, puntualmente e diffusamente richiamate nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, dando vita ad un orientamento ormai consolidato, confermato dalla *Grande Chambre* della Corte (per tutte, *Grande Chambre*, sentenza 29 marzo 2006, Scordino, dove anche una completa ricostruzione dell'indirizzo confermato dalla pronuncia), formatosi anche in processi concernenti la disciplina ordinaria dell'indennità di espropriazione stabilita dal citato art. 5-*bis* (per più ampi svolgimenti v. sentenza n. 348 in pari data).

In sintesi, relativamente alla misura dell'indennizzo, nella giurisprudenza della Corte europea è ormai costante l'affermazione secondo la quale, in virtù della norma convenzionale, «una misura che costituisce interferenza nel diritto al rispetto dei beni deve trovare il “giusto equilibrio” tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e le esigenze imperative di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo». Pertanto, detta norma non garantisce in tutti i casi il diritto dell'espropriato al risarcimento integrale, in quanto «obiettivi legittimi di pubblica utilità, come quelli perseguiti dalle misure di riforma economica o di giustizia sociale, possono giustificare un rimborso inferiore al valore commerciale effettivo». Per converso, proprio in riferimento alla disciplina stabilita dal richiamato art. 5-*bis* della legge qui in discussione, la Corte europea ha affermato che, quando si tratta di «esproprio isolato che non si situa in un contesto di riforma economica, sociale o politica e non è legato ad alcun'altra circostanza particolare», non sussiste «alcun obiettivo legittimo di “pubblica utilità” che possa giustificare un rimborso inferiore al valore commerciale», osservando altresì che, al fine di escludere la violazione della norma convenzionale, occorre dunque «sopprimere qualsiasi ostacolo per l'ottenimento di un indennizzo avente un rapporto ragionevole con il valore del bene espropriato» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino).

La Corte europea, inoltre, nel considerare specificamente la disciplina dell'occupazione acquisitiva, ha anzitutto premesso e ribadito che l'ingerenza

dello Stato nel caso di espropriazione deve sempre avvenire rispettando il «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (Sporrong e Lönnroth c. Svezia del 23 settembre 1982, punto 69). Inoltre, con riferimento allo specifico profilo della congruità della disciplina qui censurata, la Corte europea ha ritenuto che la liquidazione del danno per l'occupazione acquisitiva stabilita in misura superiore a quella stabilita per l'indennità di espropriazione, ma in una percentuale non apprezzabilmente significativa, non permette di escludere la violazione del diritto di proprietà, così come è garantito dalla norma convenzionale (tra le molte, I Sezione, sentenza 23 febbraio 2006, Immobiliare Cerro s.a.s.; IV sezione, sentenza 17 maggio 2005, Scordino; IV Sezione, sentenza 17 maggio 2006, Pasculli); e ciò dopo aver da tempo affermato espressamente che il risarcimento del danno deve essere integrale e comprensivo di rivalutazione monetaria a far tempo dal provvedimento illegittimo (sentenza 7 agosto 1996, Zubani).

Il bilanciamento svolto in passato con riferimento ad altri parametri costituzionali deve essere ora operato, pertanto, tenendo conto della sopra indicata rilevanza degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, e cioè della regola stabilita dal citato art. 1 del Protocollo addizionale, così come attualmente interpretato dalla Corte europea. E sul punto va ancora sottolineato che, diversamente da quanto è accaduto per altre disposizioni della CEDU o dei Protocolli (ad esempio, in occasione della ratifica del Protocollo n. 4), non vi è stata alcuna riserva o denuncia da parte dell'Italia relativamente alla disposizione in questione e alla competenza della Corte di Strasburgo.

In definitiva, essendosi consolidata l'affermazione della illegittimità nella fattispecie in esame di un ristoro economico che non corrisponda al valore reale del bene, la disciplina della liquidazione del danno stabilita dalla norma nazionale censurata si pone in contrasto, insanabile in via interpretativa, con l'art. 1 del Protocollo addizionale, nell'interpretazione datane dalla Corte europea; e per ciò stesso viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

D'altra parte, la norma internazionale convenzionale così come interpretata dalla Corte europea non è in contrasto con le conferenti norme della nostra Costituzione.

La temporaneità del criterio di computo stabilito dalla norma censurata, le congiunturali esigenze finanziarie che la sorreggono e l'astratta ammissibilità di una regola risarcitoria non ispirata al principio della integralità della riparazione del danno non costituiscono elementi sufficienti a far ritenere che, nel quadro dei principi costituzionali, la disposizione censurata realizzi un ragionevole componimento degli interessi a confronto, tale da contrastare utilmente la rilevanza della normativa CEDU. Questa è coerente con l'esigenza di garantire la legalità dell'azione amministrativa ed il principio di responsabilità dei pubblici dipendenti per i danni arrecati al privato. Per converso, alla luce delle conferenti norme costituzionali, principalmente dell'art. 42, non si può fare a

meno di concludere che il giusto equilibrio tra interesse pubblico ed interesse privato non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette alla pubblica amministrazione di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare l'opera pubblica realizzata, senza che almeno il danno cagionato, corrispondente al valore di mercato del bene, sia integralmente risarcito.

In conclusione, l'art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996, non prevedendo un ristoro integrale del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della pubblica amministrazione, corrispondente al valore di mercato del bene occupato, è in contrasto con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e per ciò stesso viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2007.

* * *

Sentenza n. 181/2011 (Pres. Maddalena; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

1. – La Corte di appello di Napoli (sezione prima civile, in diversa composizione), con le due ordinanze indicate in epigrafe, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, comma 4, decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché dell'art. 16, commi quarto e quinto (*recte*: commi quinto e sesto), legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n.847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel

settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli).

A sua volta la Corte di appello di Lecce, con l'ordinanza del pari indicata in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 5-*bis*, commi 3 e 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, nonché dell'art. 40, commi 1 e 2, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità – Testo A), in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost.

Ad avviso delle rimettenti, la normativa censurata, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, astratto e predeterminato (qual è quello del valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare), del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi e tale da non assicurare all'avente diritto il versamento di un indennizzo integrale o, quanto meno, "ragionevole", si porrebbe in contrasto con l'art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), cui è stata data esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nella interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, così violando l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la disposizione convenzionale opererebbe come norma interposta.

Inoltre, sarebbe violato l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto, benché il legislatore non sia tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, valido in ogni fattispecie espropriativa, o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario, l'indennità non può mai essere simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un "serio ristoro". Per realizzare tale risultato si dovrebbe fare riferimento «al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso», secondo il principio affermato da questa Corte con la sentenza n. 5 del 1980 e ribadito con la sentenza n. 348 del 2007, in relazione ai terreni edificabili, ma applicabile, ad avviso delle rimettenti, anche con riguardo ai terreni agricoli e a quelli non edificabili.

Infine, sarebbe configurabile anche violazione dell'art. 3 Cost., perché il criterio dettato per i suoli agricoli e per quelli non edificabili creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari di questi ultimi e i proprietari di suoli edificabili, per i quali l'indennizzo va commisurato al valore di mercato (o venale) dell'area oggetto dell'ablazione.

[*omissis*]

4. – Ai fini dell'identificazione del *thema decidendum*, con riguardo alle

norme censurate e ai parametri invocati, si deve osservare che le due ordinanze della Corte di appello di Napoli, nei rispettivi dispositivi, censurano (tra l'altro) l'art. 16, commi quarto e quinto, della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977. Peraltro, come emerge in modo chiaro dalle motivazioni delle ordinanze, le disposizioni impugnate sono quelle dettate dall'art. 16, commi quinto e sesto, il cui tenore è anche trascritto nelle ordinanze medesime, sicché nessun dubbio può nutrirsi circa l'oggetto delle questioni, in forza del noto criterio secondo cui il dispositivo va interpretato in riferimento alla motivazione (sentenza n. 236 del 2009).

A sua volta, l'ordinanza della Corte di appello di Lecce nel dispositivo solleva la questione di legittimità costituzionale con riferimento al citato art. 5-*bis*, comma 4, e all'art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, senza menzionare la legge n. 865 del 1971, al cui titolo II il medesimo art. 5-*bis* rinvia. Nella motivazione, però, sono richiamati gli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, «che devolvono alla Commissione provinciale l'individuazione del valore agricolo medio», mentre le argomentazioni svolte rendono palese che oggetto delle censure è, per l'appunto, il criterio del valore agricolo medio, o «valore agrario», «previsto di fatto in via automatica e, come tale, non influenzabile da quello venale». Anche in tal caso, dunque, in base allo stesso principio dianzi indicato, l'oggetto della questione è agevolmente identificabile.

5. – Le ordinanze di rimessione (a parte l'accenno contenuto in quella della Corte di appello di Lecce) non coinvolgono nello scrutinio di legittimità costituzionale l'art. 15 legge n. 865 del 1971, nel testo sostituito dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione non accettata nel termine di cui all'art. 12, primo comma, della medesima legge n. 865 del 1971. Ai sensi di tale disposizione, su richiesta del presidente della giunta regionale, la commissione competente per territorio di cui al successivo art. 16 determina l'indennità, sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola. Il dettato letterale della norma, dunque, non richiama il valore agricolo medio. Tuttavia la giurisprudenza della Corte di cassazione, con indirizzo ormai configurabile come diritto vivente, ha ripetutamente affermato che gli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971 (nel testo sostituito dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977) vanno letti in collegamento l'uno con l'altro, sicché il valore agricolo menzionato nell'art. 15, primo comma, secondo periodo, è per l'appunto il valore agricolo medio contemplato dal combinato disposto delle due norme (*ex multis*: Cass., sentenza n. 17679 del 2010; Cass., Sezioni Unite Civili, sent. n. 22753 del 2009; Cass., sent. n. 17394 del 2009; Cass., sent. n. 8243 del 2006).

Del resto, anche le ordinanze di rimessione trattano unitariamente i suoli agricoli e quelli non edificabili, sicché lo scrutinio di legittimità costituzionale deve essere esteso anche al citato art. 15, primo comma, secondo periodo, unico

essendo per i detti suoli il criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione.

6. – Nel merito, le questioni sono fondate.

6.1. – In premessa, si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 57 del d.P.R. n. 327 del 2001 «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza. In tal caso continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data» (fissata al 30 giugno 2003: art. 59 del citato d.P.R.). Nelle controversie *a quibus*, come si evince dalle date dei decreti di esproprio e (quanto all'ordinanza della Corte di appello di Lecce) dalla data di stipula dell'atto di cessione volontaria con riserva di conguaglio, le suddette dichiarazioni erano intervenute in epoca molto risalente, sicché trova applicazione la normativa censurata, non già l'art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, evocato dalla Corte di appello di Lecce, norma della quale detta Corte non deve fare applicazione.

6.2. – La normativa censurata è dettata dall'art. 5-*bis*, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992 che, per la determinazione dell'indennità di espropriazione relativa alle aree agricole ed a quelle non suscettibili di classificazione edificatoria, rinvia alle norme di cui al titolo secondo della legge n. 865 del 1971, successive modificazioni e integrazioni. In particolare, il rinvio è all'art. 16, commi quinto e sesto, di detta legge, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977.

La norma, per la parte oggetto di censura, stabilisce che l'indennità di espropriazione, per le aree esterne ai centri edificati di cui all'art. 18, è commisurata al valore agricolo medio annualmente calcolato da apposite commissioni provinciali, valore corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare (comma quinto); ed aggiunge che, nelle aree comprese nei centri edificati, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, coprono una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata della regione agraria stessa (comma sesto).

Tale disciplina, ad avviso delle rimettenti, si porrebbe in contrasto con l'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU), nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e quindi violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

6.3. – In via preliminare, si deve ricordare che questa Corte, con le sentenze n. 348 e 349 del 2007, ha chiarito i rapporti tra il citato art. 117, primo comma, Cost. e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea. I principi metodologici illustrati nelle menzionate sentenze devono ritenersi in questa sede richiamati. Alla luce di essi, si deve, dunque, verificare: a) se vi sia contrasto, non

suscettibile di essere risolto in via interpretativa, tra la disciplina censurata e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo ed assunte quali fonti integratrici dell'indicato parametro costituzionale; b) se le norme della CEDU, invocate come integrazione del parametro (cosiddette norme interposte), nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano (sentenza n. 348 del 2007 citate).

Orbene, la Corte europea, con decisione della Grande Camera in data 29 marzo 2006, ha preso le mosse dal dettato dell'art. 1 del protocollo n. 1, secondo cui: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale. Le precedenti disposizioni non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi oppure di ammende»

Ha poi stabilito (tra gli altri) i seguenti principi: a) le tre norme di cui si compone l'art. 1 del protocollo n. 1 sono tra loro collegate, sicché la seconda e la terza, relative a particolari casi di ingerenza nel diritto al rispetto dei beni, devono essere interpretate alla luce del principio contenuto nella prima norma (punto 75); b) l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve contemperare un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (punto 93); c) nello stabilire se sia soddisfatto tale requisito, la Corte riconosce che lo Stato gode di un ampio margine di discrezionalità, sia nello scegliere i mezzi di attuazione sia nell'accertare se le conseguenze derivanti dall'attuazione siano giustificate, nell'interesse generale, per il conseguimento delle finalità della legge che sta alla base dell'espropriazione (punto 94); d) la Corte, comunque, non può rinunciare al suo potere di riesame e deve determinare se sia stato mantenuto il necessario equilibrio in modo conforme al diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni (punto 94); e) come la Corte ha già dichiarato, il prendere dei beni senza il pagamento di una somma in ragionevole rapporto con il loro valore, di norma costituisce un'ingerenza sproporzionata e la totale mancanza d'indennizzo può essere considerata giustificabile, ai sensi dell'art. 1 del protocollo n. 1, soltanto in circostanze eccezionali, ancorché non sempre sia garantita dalla CEDU una riparazione integrale (punto 95); f) in caso di "espropriazione isolata", pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il bene (punto 96); g) obiettivi legittimi di pubblica utilità, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o da misure tendenti a conseguire una maggiore giustizia sociale, potrebbero giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato (punto 97). I principi, stabiliti dalla Corte di Strasburgo con la menzionata decisione, hanno poi trovato conferma nella giurisprudenza successiva di detta Corte, che ad essa

si è richiamata (tra le più recenti: sentenza del 19 gennaio 2010, in causa Zuccalà contro Italia; sentenza dell'8 dicembre 2009, in causa Vacca contro Italia; sentenza della Grande Camera del 1° aprile 2008, in causa Gigli Costruzioni s.r.l. contro Italia).

6.4. – Nella giurisprudenza di questa Corte è costante l'affermazione che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro (*ex multis*: sentenze n. 173 del 1991; sentenza n. 1022 del 1988; sentenza n. 355 del 1985; sentenza n. 223 del 1983; sentenza n. 5 del 1980). Quest'ultima pronuncia ha chiarito che, per raggiungere tale finalità, «occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene».

Ad analoghe conclusioni è giunta la già citata sentenza n. 348 del 2007, la quale ha ribadito che «deve essere esclusa una valutazione del tutto astratta, in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene ablatο» (principio già affermato dalla sentenza n. 355 del 1985).

Si deve rilevare, a questo punto, che le suddette statuizioni riguardano suoli edificabili. Ciò non significa, tuttavia, che esse non siano applicabili anche ai suoli agricoli ed a quelli non suscettibili di classificazione edificatoria.

Invero, l'art. 1 del primo protocollo della CEDU, nelle sue proposizioni, si riferisce con previsione chiaramente generale ai beni, senza operare distinzioni in ragione della *qualitas rei*. E non a caso la Corte europea ha posto in risalto proprio tale previsione generale, stabilendo che alla luce di essa (prima proposizione) vanno interpretati i disposti della seconda e della terza (sentenza Scordino contro Italia, punto 78). Del resto, non è ravvisabile alcun motivo idoneo a giustificare, sotto il profilo qui in esame, un trattamento differenziato, in presenza di un evento espropriativo, tra i suoli di cui si tratta (edificabili, da un lato, agricoli o non suscettibili di classificazione edificatoria, dall'altro). Come la sentenza n. 348 del 2007 ha posto in luce, «sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablatο». E tale punto di riferimento non può variare secondo la natura del bene, perché in tal modo verrebbe meno l'ancoraggio al dato della realtà postulato come necessario per pervenire alla determinazione di una giusta indennità.

Con ciò non si vuol negare che le aree edificabili e quelle agricole o non edificabili abbiano carattere non omogeneo. Si vuole dire che, pure in presenza

di tale carattere, anche per i suoli agricoli o non edificabili sussiste l'esigenza che l'indennità si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene».

In senso contrario non varrebbe richiamare la sentenza di questa Corte n. 261 del 1997, con la quale fu dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata, in riferimento agli artt. 3 e 24 e 42, terzo comma, Cost.

Infatti, quella pronuncia è anteriore alla riforma attuata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sicché nella fattispecie in essa trattata non poteva essere evocato come parametro costituzionale il nuovo testo dell'art. 117, primo comma Cost., attualmente vigente.

7. – Alla luce di detto parametro, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dell'art. 42, terzo comma, Cost., si deve ora verificare il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione contemplato dalla normativa censurata, la quale prevede che, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, la detta indennità sia commisurata al valore agricolo medio del terreno, secondo la disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni. Tale valore è determinato ogni anno, entro il 31 gennaio, nell'ambito delle singole regioni agrarie, dalle apposite commissioni provinciali, con le modalità di cui alla norma da ultimo citata (dianzi richiamate).

Orbene, il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto che elude il «ragionevole legame» con il valore di mercato, «prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte» (sentenza n. 348 del 2007, citata, punto 5.7 del *Considerato in diritto*).

È vero che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di “espropriazione isolata”, pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di

riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il “giusto equilibrio” tra l’interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

Sulla base delle esposte considerazioni deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale della normativa censurata, perché in contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nell’interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l’art. 42, terzo comma, Cost.

Gli ulteriori profili dedotti in riferimento all’art. 3 Cost. restano assorbiti.

8. – Ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell’art. 40, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 327 del 2001, recante la nuova normativa in materia di espropriazione. Detta norma, che apre la sezione dedicata alla determinazione dell’indennità nel caso di esproprio di un’area non edificabile, adotta per tale determinazione, con riguardo ai commi indicati, il criterio del valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell’area da espropriare e, quindi, contiene una disciplina che riproduce quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

La Corte non ritiene di estendere tale declaratoria anche al comma 1 del citato art. 40. Detto comma concerne l’esproprio di un’area non edificabile ma coltivata (il caso di area non coltivata è previsto dal comma 2), e stabilisce che l’indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all’esercizio dell’azienda agricola.

La mancata previsione del valore agricolo medio e il riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo consentono una interpretazione della norma costituzionalmente orientata, peraltro demandata ai giudici ordinari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5-*bis*, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, in combinato disposto con gli articoli 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per

interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 40, commi 2 e 3, decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2011.

* * *

Sentenza n. 338/2011 (Pres. Quaranta; Red. Tesaurò)

Considerato in diritto

1. – Le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, con due ordinanze di contenuto in larga parte identico (reg. ord. n. 158 e n. 159 del 2011) – la seconda trattata all'udienza pubblica dell'8 novembre 2011 e la prima nella camera di consiglio del successivo 9 novembre – hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), successivamente, a decorrere dal 30 giugno 2003, riversato con analoga formulazione nell'art. 37, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 ed all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato.

[*omissis*]

2. – Secondo entrambe le ordinanze di rimessione, l'interpretazione della norma censurata offerta da questa Corte, con la sentenza n. 351 del 2000, non potrebbe essere seguita, nella parte in cui detta pronuncia ha ritenuto che l'indennità di espropriazione, nel caso di omessa dichiarazione ICI, potrebbe

essere corrisposta soltanto dopo la regolarizzazione della posizione tributaria. Tale esegesi non sarebbe, infatti, consentita dalla lettera della disposizione e dall'interpretazione sistematica, anche perché renderebbe irrilevante l'originaria condotta del contribuente, recando altresì un *vulnus* al principio della ragionevole durata del processo.

2.1. – I giudici *a quibus*, dopo avere analiticamente esaminato gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità formatasi successivamente alla citata sentenza, ritengono che l'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 debba essere interpretato nel senso che la “sanzione” della riduzione dell'indennità di esproprio, in caso di dichiarazione infedele, trovi applicazione, con riferimento all'ultima dichiarazione o denuncia presentata, prima della determinazione formale dell'indennità, restando irrilevanti eventuali successivi atti di ravvedimento o di spontanee rettifiche e che tale disciplina debba necessariamente riguardare anche le ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia ICI, con la conseguenza che in questa fattispecie, al contribuente fiscalmente del tutto inadempiente, non spetterebbe alcuna indennità di esproprio.

2.2. – Secondo le Sezioni Unite civili, siffatta interpretazione della norma censurata, assunta come la sola possibile, violerebbe, tuttavia, i parametri costituzionali evocati, in ragione sia della loro parziale modifica – quanto all'art. 117, primo comma, Cost., come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in relazione all'art. 42, terzo comma, Cost. –, sia dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale. Secondo tale giurisprudenza, infatti, le norme che non prevedono un “serio ristoro” del danno subito per effetto dell'occupazione o dell'espropriazione di aree edificabili, si pongono in contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., e con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che il legislatore è tenuto a rispettare in forza del dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

I giudici *a quibus*, esclusa ogni possibilità di un'interpretazione della norma censurata che consenta di individuare una sorta di «valore minimo garantito» anche in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione di valore irrisorio, ritengono che essa altererebbe il rapporto tra l'entità della sanzione e la gravità della violazione. Pertanto, il citato art. 16, stabilendo l'indennità di esproprio in base ad elementi e circostanze in alcun modo correlati al danno conseguente all'esproprio ed ai criteri che attengono alla congruità della indennità dovuta all'espropriato, sarebbe costituzionalmente illegittimo, potendo determinare persino la vanificazione del ristoro.

[*omissis*]

4. – Nel merito la questione sollevata dall'ordinanza reg. ord. n. 159 del 2011 è fondata.

5. – Il rimettente, nel prospettare la questione di legittimità costituzionale, muove da un'esegesi del citato art. 16, da lui ritenuta la sola possibile. A suo

avviso, la lettera della medesima e gli ordinari criteri ermeneutici non consentirebbero, infatti, un'interpretazione costituzionalmente orientata di detta norma.

Siffatta premessa richiede, quindi, un preliminare esame della giurisprudenza formatasi sull'applicabilità della norma alle ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia a fini ICI del valore di terreni edificabili.

5.1. – L'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992, rubricato "indennità di espropriazione", al comma 1 così disponeva: «In caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti» – articolo poi abrogato dall'art. 58, comma 1, numero 134), del d.P.R. n. 327 del 2001, come modificato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302 a decorrere dal 30 giugno 2003 (in virtù dell'art. 3 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 185).

La norma prevedeva dunque, per le sole aree fabbricabili, una riduzione della indennità di espropriazione, quando il valore venale, dichiarato o denunciato dall'espropriato ai fini ICI, risultasse inferiore all'indennità. Quale effetto ulteriore era prevista (senza una distinzione tra aree fabbricabili e altri immobili) una maggiorazione della indennità, pari alla differenza (con l'aggiunta degli interessi) tra l'importo della imposta (ICI) pagata dall'espropriato o dal suo avente causa per il medesimo bene, negli ultimi cinque anni, e quello risultante dal computo dell'imposta sulla base della indennità liquidata.

5.2. – Questa Corte ha preso in esame la disciplina stabilita dal citato art. 16 censurato, tra l'altro, in riferimento all'art. 3 Cost., con la sentenza n. 351 del 2000 e con le ordinanze n. 401 del 2002, n. 539 del 2000 e n. 333 del 1999. Secondo tali pronunce, nell'interpretazione di detta norma, sarebbe irrilevante accertare se essa prevedesse o no una misura sanzionatoria, ovvero se presupposto della stessa fosse una dolosa evasione d'imposta o un errore. Siffatta disposizione costituiva, infatti, «ragionevole applicazione del principio secondo cui il soggetto privato, nei rapporti con la pubblica amministrazione, necessariamente improntati a lealtà, correttezza e collaborazione, in quanto siano in gioco gli obblighi di solidarietà politici, economici e sociali (art. 2 della Costituzione), tra i quali quelli in materia tributaria, non può sottrarsi alle conseguenze di una sua dichiarazione».

In particolare, individuata la finalità della norma nel recupero dell'evasione fiscale e nella sua disincentivazione, si è affermato che «il fatto che questa evasione sia totale o parziale, ovvero dipendente o meno da volontà consapevole o da mero errore nella dichiarazione, poco interessa ai fini della legittimità costituzionale», sicché le «varie ipotesi di evasore totale o parziale formulate nelle ordinanze di rimessione sono tutte erronee nei presupposti». La norma

avrebbe dovuto, quindi, essere correttamente interpretata nel senso che «l'evasore totale non viene affatto avvantaggiato, in quanto è destinato a subire in ogni caso le sanzioni per la omessa dichiarazione, nonché l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere». Soprattutto, per quanto qui rileva, la determinazione dell'indennità di espropriazione non avrebbe potuto essere effettuata se non dopo avere verificato che questa non eccedeva il tetto massimo ragguagliato al "valore" denunciato per l'ICI, e, quindi, solo dopo la presentazione della relativa denuncia ICI e la conseguente regolarizzazione della posizione tributaria, con l'effettivo avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni. In ogni caso, ciò presupponeva che si trattasse di area fabbricabile (e tale al momento della dichiarazione) e che il soggetto espropriato, fosse, alla data della liquidazione dell'indennità, tenuto al pagamento dell'ICI.

5.3. – La giurisprudenza di legittimità successiva alla sentenza interpretativa di rigetto n. 351 del 2000 di questa Corte ha tenuto conto in vario modo delle argomentazioni nella stessa sviluppate, dando vita a molteplici orientamenti, diversi soprattutto quanto alle modalità applicative del meccanismo correttivo elaborato da questa Corte.

Le Sezioni Unite civili, con l'ordinanza di rimessione, hanno provveduto ad un'analitica ricognizione di tali indirizzi, ricordando in primo luogo quello coevo alla citata sentenza, orientato a negare l'applicabilità del citato art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 all'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o della dichiarazione ai fini dell'ICI.

Inoltre, esse hanno dato atto che la successiva giurisprudenza di legittimità, dopo aver ribadito la pregressa esegesi della norma, anche alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, ha prevalentemente seguito l'interpretazione fornita da questa Corte, nel senso che l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione e l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere, potendo l'erogazione dell'indennità di espropriazione intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore accertato per l'ICI, a seguito della regolarizzazione della posizione tributaria.

6. – Le Sezioni Unite civili, investite «della questione di massima di particolare importanza, vertente sul tema dei rapporti tra liquidazione dell'indennità di esproprio e soggezione all'ICI», con l'ordinanza di rimessione ritengono, quindi, che proprio tale orientamento debba essere rivisto, nel senso che la lettera e la *ratio* della norma impongono di ritenere che essa si applichi all'evasore totale, senza alcuna possibilità di evitare il *vulnus* ai parametri costituzionali evocati.

Pertanto, in presenza di un orientamento non univoco, le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, hanno ritenuto, nell'esercizio della propria funzione nomofilattica, di cui questa Corte deve tenere conto, di superare in tal modo il contrasto. Siffatta interpretazione costituisce, pertanto, «diritto viven-

te», del quale si deve accertare la compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

7. – Posta tale premessa, e ritenuta applicabile la norma sia ai casi di omessa dichiarazione a fini ICI, sia al caso di una dichiarazione per un valore irrisorio, il rimettente ha concluso che l'originario comportamento tenuto a fini fiscali influisce necessariamente sulla quantificazione dell'indennità di espropriazione.

7.1. – Nel delibare le censure prospettate dal rimettente, giova ricordare che sia la giurisprudenza di questa Corte che quella della Corte EDU hanno individuato in materia di indennità di espropriazione un nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, garantito dall'art. 42, terzo comma, Cost., e dall'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, in virtù del quale l'indennità di espropriazione non può ignorare «ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene», né può eludere un «ragionevole legame» con il valore di mercato (da ultimo sentenza n. 181 del 2011 e prima ancora, sentenza n. 348 del 2007).

In applicazione di tale principio, l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve realizzare, in primo luogo, un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. In secondo luogo, nonostante che al legislatore ordinario spetti un ampio margine, l'acquisizione di beni senza il pagamento di indennizzo in ragionevole rapporto con il loro valore costituisce normalmente un'ingerenza sproporzionata.

Il legislatore, quindi, sebbene non abbia il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato, non può sottrarsi al «giusto equilibrio» tra l'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

Tale principio conserva validità anche con riferimento alle misure che lo Stato adotta in questa materia al fine di «assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» di cui al capoverso dell'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU. Questa norma, interpretata anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, attribuisce ampia discrezionalità ai legislatori nazionali nel definire le proprie politiche fiscali e, tuttavia, non consente di ritenere legittime misure di prevenzione e dissuasione fiscale qualora non siano prevedibili (ovvero siano meramente eventuali) o pretendano dal soggetto dichiarante un eccessivo onere o, infine, comportino una eccessiva conseguenza sanzionatoria, come nel caso in cui possano giungere ad una sostanziale espropriazione senza indennizzo (sentenza 22 settembre 1994, n. 13616188, Hentrich c. Francia).

Nel quadro di tali principi, la norma censurata, nell'interpretazione offerta dalle Sezioni Unite civili, viola sia l'art. 42, terzo comma, Cost., sia l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU. La disciplina stabilita dall'art. 16 non è, infatti, compatibile con il citato nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, in quanto non contempla alcun

meccanismo che, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI, consenta di porre un limite alla totale elisione di tale indennità, garantendo comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità. Peraltro, tale *vulnus* si determina anche per il caso di dichiarazione/denuncia di valori irrisori, o di valori che potrebbero condurre comunque ad elidere il necessario vincolo di ragionevolezza e proporzionalità fra il comportamento tributario illecito e la sanzione, e quindi la pronuncia di illegittimità costituzionale deve necessariamente riguardare anche siffatto profilo della disciplina. Resta ferma la discrezionalità del legislatore di stabilire sanzioni che, eventualmente, incidano anche sull'indennità di espropriazione, purché non realizzino una sostanziale confisca del bene, sacrificando illegittimamente il diritto di proprietà all'esclusivo interesse finanziario leso dal contribuente, tenuto conto della diversità di procedimenti e di garanzie che sovrintendono all'accertamento tributario ed alle relative sanzioni, peraltro già autonomamente previste dal d.lgs. n. 504 del 1992.

8. – In definitiva, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992.

9. – Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, anche dell'art. 37, comma 7, del d.P.R. n. 327 del 2001, che disciplina la riduzione dell'indennità a decorrere dal 30 giugno 2003. Tale norma, infatti, contiene una disciplina che riproduce quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421);

2) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 37, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

* * *

Sentenza n. 187/2014 (Pres. Cassese; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

1. – La Corte d'appello di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 226 del 2012), dubita – in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848 – della legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma in data 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007), concernente la determinazione della indennità di espropriazione per le aree non edificabili.

Ad avviso della rimettente, la norma censurata violerebbe i citati parametri costituzionali in quanto essa, per determinare la detta indennità, farebbe riferimento ai cosiddetti valori agricoli tabellari, eccessivamente modesti rispetto al valore di mercato attribuibile ai terreni in base alle loro caratteristiche; in quanto il criterio di determinazione dell'indennità, previsto dalla norma provinciale censurata, sarebbe simile a quello che regolava, ai sensi dell'art. 5-*bis*, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, la medesima materia nell'ambito della normativa statale, norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza di questa Corte n. 181 del 2011, in relazione alla quale il criterio del cosiddetto valore agricolo medio è stato ritenuto elusivo del legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché non rispondente all'esigenza, espressa più volte dalla Corte costituzionale, di garantire all'espropriato un serio ristoro.

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

Va premesso che le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Le Province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli

obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]».

Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato (sentenza n. 231 del 1984).

In questo quadro, l'art. 13 della legge prov. Trento n. 6 del 1993, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge prov. Trento n. 11 del 2006, dispone quanto segue: «1. Per le aree non edificabili l'indennità di espropriazione corrisponde al valore agricolo medio che deve essere attribuito all'area quale terreno considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento del deposito della domanda di cui all'articolo 4, comma 1.

2. A tal fine, entro il 31 dicembre di ogni anno per l'anno successivo, la C.P.E. provvede alla ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee ed alla determinazione di valori agricoli medi secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, nonché del criterio di stima dei danni arrecati dal punto di vista del valore agrario alle proprietà residue nel caso di espropriazioni parziali di terreni agricoli.

2-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 2 sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione».

Il criterio seguito dal legislatore regionale per calcolare l'indennità di espropriazione delle aree non edificabili (espressione che comprende le aree agricole e quelle non suscettibili di classificazione edificatoria) è, dunque, il valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, valore da determinare annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee.

Orbene, come questa Corte ha già osservato, nella sentenza n. 181 del 2011, con riguardo ad analoga normativa statale, «il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto, che elude il “ragionevole legame” con il valore di mercato, “prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte” (sentenza n. 348 del 2007, punto 5.7 del *Considerato in diritto*)».

È vero – prosegue la citata sentenza n. 181 del 2011 – che «il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al

valore di mercato del bene ablatο e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di “espropriazione isolata”, pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l’esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell’indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest’ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il “giusto equilibrio” tra l’interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui».

Il criterio della determinazione dell’indennità di espropriazione delle «aree non edificabili» di cui alla normativa nazionale dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza è sostanzialmente riprodotto dalla normativa trentina oggetto di censura. La conclusione testé enunciata si impone, pertanto, anche per la denunciata norma provinciale di cui va dichiarata l’illegittimità costituzionale per contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nell’interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l’art. 42, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall’art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

* * *

Sentenza n. 120/2022 (Pres. Amato; Red. Navarretta)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza depositata il 14 aprile 2021, e iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, commi secondo, lettere *l*) ed *m*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 19 della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2005), nella parte in cui, al comma 2,

prevede che sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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), comprese anche le aree destinate a standard.

1.1. – In particolare, il citato art. 19, rubricato «[d]isposizioni sul riconoscimento dell'edificabilità legale», stabilisce quanto segue.

«1. Il requisito di edificabilità legale dei terreni da espropriare è definito con riferimento ai criteri di cui all'articolo 32, comma 1, e all'articolo 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche.

2. Sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968, [n. 1444] (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite.

3. La Regione può specificare ulteriori criteri per la definizione del requisito di edificabilità legale, in rapporto alla vigente normativa urbanistica».

2. – La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) ed *m*), Cost., e, in subordine, degli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia «governo del territorio».

2.1. – Con il primo gruppo di censure, che vengono presentate come logicamente prioritarie, il giudice *a quo* ritiene che la disciplina censurata debba essere ricondotta alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., «da leggersi in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che si riferisce alla legge dello Stato sia per “riconoscere e garantire” la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili [per] la quantificazione dell'indennizzo».

In particolare, la normativa regionale invaderebbe «la competenza statale incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati, qualificando – a quel solo limitato fine e cioè senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno e nel “governo del territorio” – come “edificabile” un terreno che “edificabile” non è».

Sarebbe, pertanto, manifesta l'ingerenza nello statuto della proprietà e sul diritto all'indennizzo.

2.2. – Inoltre, ad avviso della Corte rimettente, la disciplina censurata contrasterebbe con la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., la quale sarebbe espressione di un'esigenza di uniforme garanzia, sull'intero territorio nazionale, delle medesime prestazioni.

2.3. – Ancora su analoghe considerazioni si fonderebbe, secondo il giudice *a quo*, un contrasto con il «principio di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge (art. 3, comma 1, Cost.), quale conseguenza ulteriore della violazione della competenza statutale esclusiva». Cittadini, «che versano nella medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a standard e ricompreso in una zona edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati, a seconda delle differenti legislazioni regionali vigenti».

2.4. – In subordine, la rimettente rileva che la disposizione censurata sarebbe comunque lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali della materia «governo del territorio», nonché, di riflesso, dell'art. 3 Cost.

In particolare, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 contrasterebbe con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale nel Capo VI del Titolo II del d.P.R. n. 327 del 2001, in quanto estenderebbe, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la nozione di edificabilità legale «oltre l'ambito semantico che può essere attribuito a tale definizione, assegnando un valore edificatorio meramente fittizio a immobili sui quali i vigenti strumenti urbanistici non consentono realmente al privato di costruire».

2.5. – Infine, per ragioni analoghe a quelle già sopra illustrate (punto 2.3), il giudice *a quo* sottolinea come, anche ascrivendo la disciplina censurata alla materia concorrente «governo del territorio», le ragioni di contrasto con i principi fondamentali di tale materia ridondino in una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

[*omissis*]

5. – Nel merito, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 260 del 2021, n. 246 del 2020 e n. 258 del 2019), ritiene di dover esaminare primariamente le censure relative ai parametri concernenti il riparto di competenze, poiché incidenti sul piano delle fonti prima ancora che sul merito della scelta legislativa.

6. – La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., relativamente all'«ordinamento civile», è fondata.

6.1. – In via preliminare, occorre richiamare in sintesi i tratti del diritto all'indennizzo, ivi compreso il riferimento all'edificabilità, sul quale interviene la disposizione regionale censurata.

6.1.1. – Il diritto all'indennizzo, radicato nell'art. 42, terzo comma, Cost. e sancito dall'art. 834 del codice civile, configura la principale tutela sostanziale

spettante al titolare della proprietà, che subisca, nell'interesse generale, il sacrificio più gravoso, costituito dall'ablazione della situazione giuridica soggettiva.

Capisaldi del rimedio, chiamato a garantire un ristoro congruo, serio e adeguato (sentenze n. 90 del 2016, n. 187 del 2014, n. 181 del 2011, n. 348 del 2007, n. 283 del 1993 e n. 5 del 1980), sono la *qualitas rei* riferita al bene ablato e il parametro del suo valore di mercato.

Quest'ultimo è «il punto di riferimento» dell'obbligazione indennitaria (sentenza n. 348 del 2007), che, in termini quantitativi, deve preservare un «ragionevole legame» rispetto a quel valore (sentenze n. 338 e n. 181 del 2011 e, prima ancora, sentenza n. 348 del 2007), anche se non sempre una necessaria coincidenza, «alla luce del sacrificio che può essere imposto [...] in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità» (sentenza n. 348 del 2007).

Il valore di mercato, dal suo canto, si plasma sulla *qualitas* del bene ablato, che dipende – come ha chiarito questa Corte – dalle sue «caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» (sentenza n. 348 del 2007, nonché art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001).

6.1.2. – In questa prospettiva, poiché lo statuto della proprietà edilizia è conformato dalla legislazione urbanistica, il connotato dell'edificabilità evoca, innanzitutto, quella legale, in quanto indice di una qualità che, nel rispetto della legge, è spendibile sul mercato (art. 37, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 327 del 2001).

In presenza, dunque, di un vincolo conformativo, che inibisce lo *ius aedificandi*, quella facoltà non rileva, tanto nei rapporti fra privati, quanto nella determinazione dell'indennizzo (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001). Parimenti, un terreno edificabile ai soli fini della realizzazione di un'opera pubblica non implica l'attribuzione ai privati di quella medesima *facultas* e per questo non influenza la determinazione del rimedio (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001). Per converso, un fondo edificabile soggetto a un vincolo espropriativo mantiene il valore di mercato corrispondente a tale uso, poiché nella stima dell'indennizzo occorre ovviamente prescindere dagli atti prodromici relativi alla procedura ablatoria nell'ambito della quale deve riconoscersi la tutela indennitaria (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001).

In sostanza, i criteri che definiscono l'edificabilità legale non sono che lo specchio di un possibile utilizzo economico del terreno da parte dei privati che, nel rispetto della legge, dimostri prospettive di valorizzazione sul mercato.

Del resto, sempre nella medesima ottica, volta a considerare le qualità rilevanti a livello economico, occorre in via integrativa ponderare «ogni [ulteriore] dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene» (sentenza n. 338 del 2011), il che induce ad apprezzare anche parametri di fatto (la cosiddetta edificabilità di fatto, di cui all'art. 37, comma 3, del d.P.R. n. 327 del 2001). Questi consentono di determinare il valore di mercato di un immobile sito in un luogo, nel quale non vi sia ancora la pianificazione urbanistica, o di tenere conto

di usi diversi dalla mera edificabilità, o di escludere quest'ultima, se sussistano indici di edificabilità in astratto, che in concreto risultino esauriti.

6.2. – Tanto premesso, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 assegna indistintamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale, senza intervenire sulla legislazione urbanistica, ma, al contrario, operando in deroga a tale disciplina, a fini meramente indennitari.

Sia il dato testuale della disposizione censurata, sia il canone dell'interpretazione sistematica depongono, infatti, nel senso di una normativa che, allo scopo sopra richiamato, regola l'edificabilità legale, in contrasto con le previsioni statali in materia di indennizzo, che collegano tale paradigma alla conformazione urbanistica.

La norma in esame, dopo aver fatto rinvio, nel comma 1, alla definizione del requisito di edificabilità, di cui agli artt. 32, comma 1, e 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 327 del 2001 e successive modifiche, prevede testualmente, al comma 2, che «[s]ono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968, [n. 1444], comprese anche le aree a standard a esse riferite».

La conformità alle disposizioni statali, evocata al comma 1, è, dunque, recessiva rispetto alla previsione derogatoria del comma 2, che rende «comunque, sempre legalmente edificabili» le aree cosiddette a standard, che, sulla base della legislazione urbanistica, edificabili non sono.

Parimenti, l'art. 18 della medesima legge reg. Puglia n. 3 del 2005, se, per un verso, prevede che «[p]er la determinazione dell'indennità da corrispondere ai proprietari di aree edificabili o legittimamente edificate [...] si applicano le norme recate dagli articoli 36, 37, 38 e 39 del d.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche», al contempo, fa «salve le disposizioni di cui a[gl]i articoli 19 e 20 relative all'edificabilità legale e di fatto», il che conferma la prevalenza della norma censurata sulla disciplina statale.

In definitiva, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 è espressamente derogatorio delle previsioni statali in materia di indennizzo e assegna a una categoria di beni – le aree a standard soggette a vincolo conformativo – il connotato dell'edificabilità legale, che, invece, è smentito dalla disciplina urbanistica.

Di conseguenza, la disposizione non opera sul terreno della legislazione urbanistica, ma, nel distaccarsi da questa, interviene solo a fini indennitari sulla *qualitas rei*, recidendo ogni nesso con il valore di mercato dei relativi beni e alterando lo statuto della proprietà, così invadendo la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

6.3. – Del resto, proprio la distinzione fra il piano della disciplina urbanistica, che conforma la proprietà edilizia, e quello dell'intervento regionale in esame, finalizzato a condizionare soltanto l'entità dell'indennizzo, impedisce di

giustificare la disposizione censurata – come invece sostiene la difesa regionale – attraverso una presunta finalità perequativa.

Simile prospettiva attiene, infatti, al diverso terreno della pianificazione urbanistica e riguarda la possibilità di adottare tecniche differenti dalla zonizzazione, volte a evitare che gravino sulle sole aree cosiddette a standard, sottoposte a vincoli conformativi, tutti i «costi di riqualificazione, urbanizzazione e realizzazione di aree a servizi di pubblica utilità o verde» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 29 ottobre 2020, n. 23902), che vanno a beneficio delle zone edificabili. In sostanza, tale fenomeno presuppone una particolare tipologia di pianificazione e ha quale effetto proprio quello di intervenire in funzione perequativa a prescindere dal percorso espropriativo, operando con una specifica tecnica conformativa.

I due ambiti – quello della pianificazione ispirata alla perequazione e quello della espropriazione – sono evidentemente contigui e coordinati, ma non si possono indebitamente sovrapporre e confondere, spostando l'obiettivo della perequazione dalla pianificazione urbanistica alla mera determinazione a livello regionale dell'indennizzo per l'espropriazione. Non è dato, cioè, compensare a posteriori, nella mera eventualità dell'espropriazione e con una disciplina regionale, gli effetti dell'apposizione su un fondo del vincolo conformativo, dotando quel terreno, che sul mercato non può spendere la qualità di bene edificabile, di tale fittizio valore.

6.4. – È quanto, viceversa, realizza – come si già sopra anticipato (punto 8.2) – la disposizione regionale censurata, che conferisce, «in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato» (sentenza n. 64 del 2021), incidendo in tal modo a livello regionale su «un profilo essenziale dello statuto della proprietà (sentenza n. 5 del 1980), che non tollera, in linea con l'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale (sentenza n. 73 del 2004; nello stesso senso, sentenze n. 159 del 2013, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001)» (così, ancora, la sentenza n. 64 del 2021).

In tal modo, i beni conformati dalla legislazione urbanistica acquisiscono, nel solo territorio interessato dalla disciplina regionale, una qualità differenziata rispetto ai medesimi beni collocati in analoghi territori siti in altre Regioni, senza che questo abbia alcuna attinenza con la diversità dei mercati. Altro è constatare che da una zona all'altra dell'Italia varia il valore di mercato di un terreno edificabile, altro è assumere che solo in una determinata Regione un terreno in sé non edificabile debba essere stimato come se lo fosse.

Manipolare la *qualitas rei*, come fa la disciplina regionale, vuol dire inficiare il presupposto stesso del pari diritto alla tutela indennitaria (sentenza n. 73 del 2004), pregiudicando in radice la pretesa a un rimedio non discriminatorio del diritto di proprietà.

Questa, pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, invoca una parità di trattamento a livello territoriale, in conformità al principio di eguaglianza che

incarna la ragione stessa della riserva allo Stato dell'ordinamento civile (*ex multis*, sentenze n. 283 del 2016, n. 159 del 2013). Oltretutto, l'irragionevole disparità di trattamento sul piano territoriale si accompagna – nella disciplina censurata – all'ingiustificato vantaggio per chi subisca un procedimento ablatorio rispetto a chi trasferisca il medesimo bene sul mercato, in quanto l'affermata edificabilità rileva solo a livello indennitario.

In definitiva, anche adottando – proprio sulla scorta della immanente connessione fra principio di eguaglianza e ordinamento civile – una concezione di quest'ultimo favorevole a riconoscere, rispetto a istituti privatistici, la possibilità di marginali interventi regionali, emerge, in ogni caso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005.

La disciplina dei rapporti privatistici può, infatti, subire un qualche adattamento, solo «ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza (sentenze n. 441 del 1994 e n. 35 del 1992)» (sentenza n. 352 del 2001, in senso conforme sentenze n. 175 del 2019 e n. 283 del 2016).

Viceversa, nel caso in esame, l'intervento regionale conduce a un esito palesemente irragionevole, che ricade su un aspetto tutt'altro che marginale del diritto di proprietà e della tutela indennitaria e che presenta una connessione solamente apparente con materie di competenza regionale. L'edificabilità è, infatti, una nozione certamente ascrivibile alla materia urbanistica, ma non quando venga invocata – come emerge in questo caso – in contrasto con la stessa disciplina urbanistica e al solo scopo di incidere sull'entità dell'indennizzo.

7. – Per le ragioni esposte, è fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento all'«ordinamento civile», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, secondo cui «[s]ono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968, [n. 1444] (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di

espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

8.2.2. *Requisito della temporaneità*

SENTENZA N. 13/1962 (PRES. CAPPÌ; REL. PAPALDO)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Vincoli urbanistici preordinati all'esproprio (cosiddetto "periodo di franchigia") – Termine di efficacia decennale, anziché quinquennale come previsto nel testo unico per le espropriazioni

Legge della Regione Valle d'Aosta 28 aprile 1960, n. 3 (Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta), art. 18, secondo comma

Costituzione, art. 42; Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, art. 2, prima parte

SENTENZA N. 90/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. A. SANDULLI)

Espropriazione area – Norme della Regione siciliana – Mancata previsione termine per compimento della procedura

Legge della Regione siciliana 19 febbraio 1951, n. 20 (Espropriazione per pubblica utilità dell'area per il costruendo palazzo della Regione)

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 260/1976 (PRES. ROSSI; REL. ASTUTI)

Piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale – Vincoli di destinazione imposti sui beni di proprietà privata e preordinati all'espropriazione – Mancata previsione di un termine di durata

Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523 (Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno), art. 147, primo e ultimo comma

Costituzione, art. 42

SENTENZA N. 179/1999 (PRES. GRANATA; RED. CHIEPPA)

Espropriazione – Facoltà di riproduzione indefinita nel tempo dei vincoli senza la corrispondenza di indennizzo.

Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), artt. 7, n. 2, 3 e 4, e 40; legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), art. 2, primo comma

Costituzione, art. 42, terzo comma.

SENTENZA N. 411/2001 (PRES. RUPERTO; RED. CHIEPPA)

Espropriazione – Vincoli urbanistici – Aree e nuclei di sviluppo industriale – Possibilità di reiterare i vincoli preordinati all'espropriazione o comportanti l'inedificabilità oltre il termine (decennale) di efficacia fissato dalla legge – Mancata previsione di un indennizzo

Decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno), art. 52, primo comma

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 148/2003 (PRES. CHIEPPA; RED. CHIEPPA)

Edilizia e urbanistica – Norme della Regione Puglia – Vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o sostanzialmente espropriativi – Mancata previsione di durata e di indennizzo

Legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), art. 37, quinto comma; legge della Regione Puglia, 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), art. 17, comma 2

Costituzione, art. 42, commi secondo e terzo

SENTENZA N. 314/2007 (PRES. BILE; RED. FINOCCHIARO)

Espropriazione per pubblica utilità – Regione Campania – Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale – Vincoli preordinati all'espropriazione – Proroga di validità dei piani esistenti, anche se medio tempore scaduti – Intervento finalizzato ad una generale reviviscenza di vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia

Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), art. 10, comma 9; legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), art. 77, comma 2

Costituzione, artt. 3, 42, terzo comma, e 97

SENTENZA N. 24/2009 (PRES. FLICK; RED. FINOCCHIARO)

Espropriazione per pubblica utilità – Interventi nelle zone terremotate di cui alla legge n. 219 del 1981 – Verbalì di concordamento dell'indennità di espropriazione e rinuncia a qualunque pretesa indennitaria – Caducazione per la mancata conclusione del procedimento espropriativo – Sopravvenuta previsione legislativa della perdurante efficacia dei verbalì indipendentemente dall'emanazione del decreto di espropriazione

Decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2007, n. 17, art. 3, comma 3

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza)

SENTENZA N. 243/2011 (PRES. QUARANTA; RED. FINOCCHIARO)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Regione Basilicata – Riapprovazione *ex lege*, con validità di due anni entro i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione, dei piani per le aree di sviluppo industriale approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. n. 218 del 1978 o della legge regionale n. 32 del 1994 e nel frattempo scaduti

Legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), art. 7, comma 9

Costituzione, artt. 3, 42, 43 e 97

SENTENZA N. 37/2025 (PRES. AMOROSO; RED. D'ALBERTI)

Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Vincoli urbanistici preordinati all'esproprio (cosiddetto "periodo di franchigia") – Termine di efficacia decennale, anziché quinquennale come previsto nel testo unico per le espropriazioni

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), art. 61, comma 2

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 42, terzo comma

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La prima questione posta dall'ordinanza di rinvio è se l'art. 1 della legge regionale valdostana sia in armonia con l'art. 2 dello Statuto speciale per la Valle; se, cioè, la dichiarazione di tutto il territorio della Regione quale bellezza naturale di pubblico interesse e zona di particolare importanza turistica contrasti con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, posti dall'art. 2, prima parte, come limite alla potestà legislativa della Valle, e se la stessa norma regionale violi l'altra disposizione dell'art. 2, lettera g, secondo cui la Regione può emanare piani regolatori per zone di particolare importanza turistica.

Questa seconda questione deve essere esaminata per prima, come quella che prospetta non una violazione di limiti ma un puntuale contrasto con la norma statutaria che ha conferito il potere.

La Corte ritiene che la questione non sia rilevante ai fini del giudizio di legittimità dell'art. 1 della legge regionale. Giova ricordare che l'ordinanza di rinvio sottopone alla Corte l'esame di due sole disposizioni di detta legge: l'art. 1 e l'art. 18, secondo comma.

[*omissis*]

4. – Nessuna denuncia è stata fatta nei riguardi della legittimità del primo comma dell'art. 18. Tanto nell'ordinanza di rinvio quanto nelle discussioni svolte in giudizio non c'è traccia di questioni relative alla disposizione contenuta in detto comma.

Per quanto attiene all'esame della legittimità della restante parte dell'art. 18, giova, anzitutto, richiamare alcuni precedenti articoli della stessa legge ed in primo luogo gli artt. 3 e 4, ai quali l'art. 18 fa espresso riferimento. L'art. 3 vieta di eseguire costruzioni o piantagioni, distruggere o modificare quelle esistenti o comunque introdurre modificazioni agli immobili, che rechino pregiudizio all'aspetto del paesaggio e dispone che chiunque intenda compiere opere, costruzioni, demolizione o modificazione degli immobili, che possano comunque alterare il paesaggio, deve munirsi di apposita autorizzazione, rilasciata dal Presidente della Giunta regionale nei casi e nei modi previsti dal regolamento. A norma dell'art. 4, le costruzioni o piantagioni che alterino l'aspetto del paesaggio, eseguite senza la previa autorizzazione, devono essere demolite ed i luoghi rimessi in pristino stato, salvo il pagamento di una indennità qualora il ripristino non fosse possibile.

Gli artt. 5, 6, 7, 8 e 9 definiscono il contenuto del piano regionale e dei piani regolatori comunali, urbanistici e paesaggistici. In particolare, l'art. 5 dispone che la disciplina dell'attività edificatoria, dello sviluppo urbanistico e della tutela del paesaggio si attua a mezzo del piano regolatore regionale da formarsi con le modalità stabilite dal regolamento, mentre l'art. 6 stabilisce che le autorizzazioni di cui all'art. 3 non possono essere concesse se le opere o le piantagioni non siano conformi al piano regolatore regionale. La Corte, avendo fatto riserva circa

la legittimità di tutte le disposizioni della legge regionale, ad eccezione dell'art. 1 e dell'art. 18, secondo comma, non deve esaminare il contenuto delle norme non denunziate. Tuttavia, non si può disconoscere che la legge regionale ha creato un certo sistema.

Quando questo sistema entrerà in funzione, l'autorità amministrativa ed i privati avranno una qualche guida al loro operare. Autorità e privati avranno conoscenza del regolamento indicato nell'art. 2 della legge e richiamato varie volte negli articoli successivi: regolamento che, legittimamente o no, in questa legge ha una funzione essenziale. Solo allora autorità e privati avranno modo di sapere in quali casi e in quali modi le autorizzazioni potranno essere rilasciate (art. 3). E potranno poi prendere norma da quel piano regolatore regionale urbanistico e paesaggistico, in conformità del quale le opere o le piantagioni potranno essere autorizzate (art. 6).

Secondo l'art. 18, invece, per un tempo indeterminato – e cioè fino a quando non entrerà in vigore il regolamento, per la emanazione del quale la legge non pone alcun termine – tutto è affidato al Presidente regionale, assistito (e non in tutti i casi) da un Comitato consultivo.

Che le cose stiano in tal senso risulta chiaro ove si pensi che le espressioni contenute negli artt. 3 e 4 della legge sono così ampie che niente potrebbe essere fatto o disfatto nella Valle senza l'autorizzazione presidenziale, giacché, mancando un adeguato sistema normativo e mancando il piano regionale, qualunque innovazione potrebbe essere ritenuta pregiudizievole all'aspetto del paesaggio. Ne deriva una grave incertezza per l'autorità regionale e per i privati interessati. Questi non hanno alcun elemento certo per sapere se una innovazione sarà o no ritenuta alteratrice del paesaggio: di modo che o dovranno assoggettarsi in tutti i casi alla richiesta dell'autorizzazione o dovranno affrontare l'alea delle sanzioni previste dall'art. 4 della legge, ove, eseguita che sia qualunque innovazione, il Presidente della Regione ritenga che essa debba essere eliminata.

In definitiva, durante il periodo transitorio l'attività edilizia, ed in parte anche quella agricola, nella Valle d'Aosta saranno regolate con atti amministrativi senza una adeguata base legislativa. Questo è il significato e, comunque, l'effetto dell'art. 18. Ma ciò importa la violazione dell'art. 42 della Costituzione, il quale stabilisce che i limiti della proprietà privata devono essere determinati per legge; il che significa che non possono essere lasciati interamente in balia delle autorità amministrative.

Nell'ordinanza di rinvio si legge che manca non solo una regolamentazione ed una garanzia per l'obiettivo e regolare esercizio dei poteri dell'autorità amministrativa, ma mancano anche adeguati rimedi amministrativi e giurisdizionali.

Non è esatto che manchino rimedi giurisdizionali, in quanto i provvedimenti amministrativi della Regione non sono sottratti al controllo giurisdizionale, né la legge regionale ha dato disposizioni in senso contrario (e, del resto,

non poteva darne). Ma è esatto che la legge non ha predisposto alcun rimedio amministrativo. Avverso il diniego di autorizzazione, come avverso l'irrogazione delle sanzioni previste nell'art. 4, l'interessato non ha altro ricorso che quello in sede di legittimità. Ciò significa che l'esame di merito, in una materia che manca, come si è visto, di idonea disciplina, è riservato, senza appello, ad un unico organo deliberante, anche quando questo proceda all'applicazione di sanzioni. Sola garanzia è data dall'intervento del Comitato consultivo, il cui parere è richiesto per il rilascio dell'autorizzazione e per il pagamento dell'indennità ai sensi del secondo comma dell'art. 4, mentre non è richiesto per la applicazione della sanzione prevista dal primo comma dello stesso articolo.

È un fatto consueto che le leggi, quando impongono obblighi o divieti, e specialmente quando comminano delle sanzioni, apprestano un sistema tale che sulla base di esso gli obbligati possano consapevolmente adeguare il proprio comportamento alla norma ed assumere le proprie responsabilità. E quando le leggi conferiscono dei poteri all'autorità amministrativa agli effetti della limitazione dei diritti, le leggi stesse, di regola, stabiliscono che l'interessato sia messo in grado di esporre le proprie ragioni davanti alla stessa od altra autorità amministrativa, specialmente prima che gli sia inflitta una sanzione.

Questi principi che, in relazione a determinati tipi di precetti e di sanzioni, hanno veste di norme costituzionali (artt. 24 e 25), rispetto ad altri precetti e ad altre sanzioni costituiscono dei punti costanti di orientamento nella legislazione e nella interpretazione ed applicazione che delle leggi fanno la giurisprudenza e la prassi: detti punti di orientamento hanno i titoli per essere considerati come facenti parte dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Difforme da tali principi si presenta la norma in esame, la quale non assicura adeguata tutela agli interessati e non offre certezza né a chi deve osservare né a chi deve fare osservare la legge.

Giova aggiungere che la disposizione non potrebbe essere giustificata come norma di salvaguardia. È essenziale per norme di questo genere che esse si riferiscano a situazioni in corso di consolidamento; ma deve trattarsi di situazioni che abbiano una base certa. Il caso più comune è quello del piano regolatore deliberato ma non ancora approvato. Un altro aspetto essenziale delle norme di salvaguardia è che le misure da esse dettate abbiano carattere temporaneo.

L'art. 18 non pone limiti di tempo alla sua efficacia e, come si è messo in chiaro, non ha per presupposto una situazione certa di partenza: anzi c'è in partenza un vuoto che si vuole colmare con singoli provvedimenti amministrativi. E, pertanto, neanche sotto il profilo delle norme di salvaguardia il mancato rispetto dei principi generali può apparire giustificato.

Non va trascurato l'ultimo riflesso, sotto cui l'art. 18 si presenta illegittimo.

E pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che le leggi dello Stato sono vigenti nelle Regioni, anche se queste abbiano nella stessa materia potestà legislativa primaria, quando la Regione non abbia adottato o non adotti una

propria legge. Nella specie, fino a quando la Valle d'Aosta non sostituirà alle leggi dello Stato vigenti in materia di tutela delle bellezze naturali un proprio ordinamento e non lo renderà concretamente attuabile, la Valle non potrà attribuire alle sue autorità amministrative poteri avulsi, ad un tempo, e dalla legge statale e dalla legge regionale, che, pur essendo entrata in vigore, non contiene una completa disciplina della materia e non è ancora in piena applicazione.

Fino a quando non si avrà tale applicazione, la Regione dovrà osservare e fare osservare le leggi dello Stato, adottando, con i poteri che le derivano dall'art. 5 del D.L.C.P.S. 23 dicembre 1946, n. 532, i provvedimenti previsti dalle leggi stesse: il che, del resto, varrà ad ovviare al pericolo che gli organi regionali possano trovarsi, in questo periodo transitorio, di fronte ad irreparabili – e deprecabili – manomissioni delle bellezze paesistiche della Valle.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 18, secondo comma, della legge della Regione della Valle d'Aosta 28 aprile 1960, n. 3: "Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta", in riferimento all'art. 42 della Costituzione ed all'art. 2, prima parte, dello Statuto speciale per la stessa Valle.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1962.

* * *

Sentenza n. 90/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. A. Sandulli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Nel merito, la Corte ritiene fondata la questione sottoposta dal Tribunale di Palermo.

La legge della Regione siciliana 19 febbraio 1951, n. 20, è una legge singolare, con la quale, al fine di consentire "le costruzioni del palazzo della Regione siciliana", veniva "autorizzata l'espropriazione" di un'area della città di Palermo specificamente individuata attraverso la delimitazione e i dati risultanti nel catasto urbano. L'ordinanza del Tribunale ha ritenuto di non dover rimettere alla Corte la questione proposta davanti ad esso, circa la possibilità che la Regione adotti leggi singolari di espropriazione; e ha sottoposto alla Corte unicamente la questione di legittimità derivante dal fatto che, nell'autorizzare l'espropriazione dell'anzidetta area, la legge non ebbe a fissare alcun termine per

l'espletamento della procedura espropriativa e per l'esecuzione dei lavori. La disamina va pertanto limitata a quest'ultima questione.

La Regione siciliana dispone in materia di espropriazione per pubblica utilità di potestà legislativa esclusiva (art. 14, lettera *s*, dello Statuto regionale): potestà da esercitare peraltro "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato". Anche le leggi siciliane non possono quindi consentire l'espropriazione di beni se non alle condizioni indicate dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione, e cioè se non "per motivi d'interesse generale" (concetto corrispondente, del resto, alla "pubblica utilità", cui si richiama il ricordato art. 14, lettera *s*) e "salvo indennizzo".

Il precetto costituzionale, secondo cui una espropriazione non può essere consentita dalla legge se non per "motivi di interesse generale" (o – il che è lo stesso – per "pubblica utilità"), e cioè se non quando lo esigano ragioni importanti per la collettività, comporta, in primo luogo, la necessità che la legge indichi le ragioni per le quali si può far luogo all'espropriazione; e inoltre che quest'ultima non possa essere autorizzata se non nella effettiva presenza delle ragioni indicate dalla legge.

Orbene, all'esigenza della presenza di siffatte ragioni inerisce che una espropriazione non può essere autorizzata per far fronte a bisogni ipotetici ed eventuali, bensì solo quando appaia indispensabile per far fronte a bisogni che, pure se destinati a concretarsi in futuro o a essere soddisfatti soltanto col decorso del tempo, presentino tuttavia fin dal momento attuale quel sufficiente punto di concretezza che valga a far considerare necessario e tempestivo il sacrificio della proprietà privata nell'ora presente. La medesima esigenza comporta inoltre che anche la possibilità di far luogo alla soddisfazione del bisogno deve essere caratterizzata, fin dal momento in cui l'espropriazione viene autorizzata, da un sufficiente punto di effettività e di concretezza.

Il vigente ordinamento costituzionale riconosce e garantisce l'istituto della proprietà privata (art. 42, secondo comma, della Costituzione). Il precetto dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, secondo cui la proprietà privata non può essere espropriata che per motivi di interesse generale, si riconnette immediatamente a tale riconoscimento e non può essere inteso se non nel senso che l'espropriazione deve necessariamente collegarsi – e cioè deve essere in rapporto immediato – con la soddisfazione di effettive e specifiche esigenze rilevanti per la comunità. Da ciò discende, tra l'altro, che non potrebbe esser ritenuta giustificata da ragioni di interesse generale una espropriazione ordinata non a far fronte a specifiche e puntuali esigenze di interesse della comunità, bensì semplicemente a operare il trasferimento di un bene. Né la situazione sarebbe diversa quando tale trasferimento venisse provocato in vista di una futura – ma attualmente soltanto ipotetica – utilizzazione al servizio di specifici fini di interesse generale.

In tal modo inteso, il precetto costituzionale in esame (il quale sul punto non si discosta sostanzialmente dal corrispondente precetto dell'art. 29 dello

statuto albertino) è pienamente coerente con la tradizione legislativa del nostro paese, in cui le leggi autorizzative della espropriazione di beni per ragioni di interesse pubblico sono state sempre ispirate alle anzidette esigenze di attualità e concretezza.

Nelle leggi della materia – la cui fondamentale espressione è rappresentata dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 – si trova infatti costantemente affermato il concetto (e anche lì dove esso non risulta espressamente enunciato, è stata la giurisprudenza a proclamare l'inderogabilità del principio) che fin dal primo atto della procedura espropriativa debbono risultare definiti non soltanto l'oggetto, ma anche le finalità, i mezzi e i tempi di essa; e, lì dove l'espropriazione sia volta a soddisfare un interesse pubblico attraverso la realizzazione di opere, o attraverso una particolare destinazione dei beni, debbono risultare altresì definiti il programma e i tempi delle realizzazioni, essendo disposto che, ove queste non abbiano luogo, l'originario proprietario possa pretendere la retrocessione dei beni.

Le anzidette indicazioni – e in particolare quelle relative ai tempi delle espropriazioni e delle realizzazioni, che specificamente interessano nel presente giudizio – rappresentano, nel sistema, una garanzia essenziale per la verifica, nella esigenza di interesse pubblico adottata per giustificare il sacrificio imposto alla proprietà privata, di quei caratteri di concretezza ed attualità, che, come si è visto, necessariamente contraddistinguono una legittima espropriazione.

Da quanto precede risulta chiara l'illegittimità della legge denunciata. Essa indica, sì, nella realizzazione di un'opera pubblica, la ragione dell'espropriazione; ma non fissa alcun termine per il compimento della procedura espropriativa e dei lavori, rendendo in tal modo possibile una espropriazione per esigenze non attuali, o addirittura venute meno.

3. – Né varrebbe obiettare che, pur essendo avvenuta per legge l'autorizzazione all'espropriazione, l'indicazione dei termini avrebbe potuto essere effettuata (anche in virtù del richiamo alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, contenuto nell'art. 2 della legge denunciata) dall'autorità amministrativa, così come la giurisprudenza ritiene debba avvenire in tutti quei casi in cui una legge dichiara di pubblica utilità intere categorie di opere, facendo così dipendere l'espropriabilità dei beni occorrenti dalla approvazione dei progetti da parte dell'autorità amministrativa o addirittura dal semplice riscontro, da parte della stessa, nelle opere per l'esecuzione delle quali venga avanzata richiesta di espropriazione, dei caratteri propri della categoria ipotizzata dal legislatore. Negli anzidetti casi l'assoggettamento del singolo bene a procedura espropriativa dipende infatti sempre da un atto di un'autorità amministrativa; con la conseguenza che, non osservati i termini da questa imposti, la proprietà viene a riacquistare la sua libertà (occorrendo, per sottoporla eventualmente a una nuova procedura espropriativa, un nuovo provvedimento da adottare sulla base di nuove valutazioni). Quando invece – come nel caso in esame – l'autorizzazione alla espropriazione sia stata disposta dalla legge nei confronti di singoli

beni, individualmente determinati, l'indicazione dei termini non può essere idonea ad assicurare la garanzia voluta dalla Costituzione, se non in quanto sia contenuta nella stessa legge. Infatti, in un caso del genere, quando la legge non indichi alcun termine, e i termini vengano fissati dall'autorità amministrativa, la scadenza di essi non potrebbe fare venir meno gli effetti della legge; con la conseguenza che, perdurando la possibilità dell'espropriazione autorizzata legislativamente, l'autorità amministrativa (pur ammesso che in siffatte condizioni una fissazione di termini da parte di essa potesse esser necessaria ed utile) ben potrebbe in qualsiasi momento stabilire termini nuovi e diversi, in tal modo frustrando le garanzie della proprietà.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 19 febbraio 1951, n. 20, recante "espropriazione per pubblica utilità dell'area per il costruendo palazzo della Regione".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1966.

* * *

Sentenza n. 260/1976 (Pres. Rossi; Rel. Astuti)

Considerato in diritto

1. – Il Consiglio di Stato solleva, in riferimento all'art. 42 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, primo ed ultimo comma, del d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, testo unico delle leggi sul Mezzogiorno. Si osserva nell'ordinanza di rimessione che i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti da detto t.u. producono un duplice ordine di effetti, sia nei confronti dei comuni interessati, per l'equiparazione ai piani territoriali di coordinamento disciplinati dalla legge urbanistica del 1942, sia anche nei confronti dei privati proprietari delle aree comprese nei piani e soggette ad espropriazione. In base al disposto del primo comma dell'art. 147 possono infatti essere sotto poste a vincolo di destinazione tutte le aree interessate dalle opere pubbliche, dichiarate urgenti e indifferibili, programmate per l'attuazione delle iniziative di cui agli artt. 144 e 150, mentre l'ultimo comma dell'art. 147 attribuisce ai consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale la facoltà di promuovere l'espropriazione di immobili, non solo al fine dell'attrezzatura delle zone, ma anche al fine di rivenderli o cederli in locazione per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali. Ne consegue il dubbio sulla legittimità costituzionale di queste disposizioni, prospettato dall'ordinanza

con riguardo da un canto alla incidenza dei vincoli, che per la loro intensità assumerebbero carattere espropriativo senza previsione di indennizzo, e dall'altro alla mancata statuizione di un limite temporale di efficacia dei vincoli imposti: osservandosi che la destinazione all'esproprio comporta per i beni interessati dal piano immediate limitazioni dei poteri di godimento e di disposizione dei proprietari, limitazioni tanto più gravi in rapporto alla indeterminata durata dei vincoli stabiliti dal piano stesso. Al riguardo, anche la previsione di un aumento dell'indennità in relazione al tempo decorso dall'imposizione del vincolo al momento dell'espropriazione, introdotta dall'art. 1 della legge 21 luglio 1965, n. 904, non potrebbe ritenersi sufficiente, perché "il trasferimento coattivo, al quale è legata la indennità per l'immobilizzo conseguente al vincolo, è meramente eventuale, potendo in definitiva (come si è, in effetti, verificato in molti casi), non intervenire affatto".

[*omissis*]

3. – Preliminarmente all'esame della questione occorre considerare il contenuto e gli effetti dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, la cui formazione è disciplinata dall'art. 146 del t.u. delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523. Si tratta di piani regolatori di tipo speciale, che i consorzi previsti dall'art. 144 debbono redigere seguendo, in quanto applicabili, i criteri e le direttive di cui all'art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150; questi piani, una volta approvati, per espressa disposizione dell'art. 146, sesto comma, producono gli stessi effetti giuridici dei piani territoriali di coordinamento previsti dalla legge urbanistica.

Conseguentemente, a norma dell'art. 6 di detta legge, anche questi piani hanno vigore a tempo indeterminato; e comportano per i comuni il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un comprensorio prescelto come zona di sviluppo industriale, l'obbligo di uniformare alle loro indicazioni i rispettivi piani regolatori e strumenti urbanistici.

D'altra parte, i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale possono anche incidere direttamente sui diritti ed interessi dei privati, con la imposizione di vincoli di destinazione per le aree di loro proprietà, in vista della espropriazione. I piani contengono anzitutto l'indicazione e localizzazione delle opere occorrenti per l'attuazione delle iniziative di cui agli artt. 144 e 150, ossia delle opere di attrezzatura delle zone, sistemazione dei terreni, costruzione di infrastrutture, impianti e servizi, nonché di tutte le altre opere d'interesse generale idonee a favorire l'insediamento industriale, comprese quelle portuali ed aeroportuali. Le opere indicate dai piani, la cui esecuzione è attribuita dalla legge in parte alla competenza della Cassa per il Mezzogiorno ed in parte ai consorzi "sulla base delle norme per essi vigenti" (art. 149), sono dichiarate di pubblica utilità, urgenti e indifferibili, per espressa disposizione dell'art. 147, primo comma. Inoltre, il nono ed ultimo comma dello stesso art. 147, che regola la procedura per le espropriazioni, stabilisce testualmente che nelle aree e nei nuclei di sviluppo industriale il consorzio può promuovere l'esproprio di

immobili, “oltre che al fine dell’attrezzatura della zona, anche allo scopo di rivenderli o cederli in locazione per l’impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse, salvo il diritto degli espropriati alla restituzione, qualora gli immobili non siano utilizzati per lo scopo prestabilito entro 5 anni dal decreto di esproprio”.

È pertanto indubbio che questi piani costituiscono strumenti complessi di programmazione, e contengono non soltanto indicazioni di carattere direttivo, ma anche statuizioni immediatamente precettive; le quali (come conferma altresì l’applicabilità delle misure di salvaguardia nel corso del procedimento di approvazione dei piani, prevista dal terzo comma dell’art. 146), possono avere diretta ed immediata incidenza sugli interessi dei proprietari di aree incluse nel perimetro dei piani, nella misura in cui impongano vincoli di destinazione, con la concreta individuazione di beni soggetti ad esproprio per l’esecuzione di opere di pubblica utilità, ovvero per l’insediamento di determinati impianti industriali.

4. – La Corte ha già avuto occasione di decidere, con la sentenza n. 55 del 1968, l’analoga questione se la mancanza di previsione nella legge urbanistica del 1942 di un termine finale di effettiva operatività dei vincoli imposti da un piano regolatore generale, ordinati a future destinazioni concrete, da realizzare attraverso interventi pubblici incerti an e quando, fosse compatibile con il principio sancito dall’art. 42, terzo comma, della Costituzione. Avendo constatato che l’art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nella sua articolata formulazione, consentiva un complesso di imposizioni immediatamente operative, comprendenti “sia ipotesi di vincoli temporanei (ma di durata illimitata), preordinati al successivo (ma incerto) trasferimento del bene per ragioni di interesse generale, sia ipotesi di vincoli che, pur permettendo la conservazione della titolarità del bene, erano tuttavia destinati a operare immediatamente una definitiva incisione profonda, al di là dei limiti connaturali, sulle facoltà di utilizzabilità sussistenti al momento dell’imposizione”; e ciò senza previsione di indennizzo, anzi, con la contraria previsione di non indennizzabilità contenuta nell’art. 40, “tanto nel caso di vincoli di durata, predisposti in correlazione a trasferimenti di proprietà differiti (ma incerti an e quando), quanto nel caso di vincoli immediatamente definitivi inerenti a proprietà non destinate a essere trasferite”, con la citata sentenza questa Corte dichiarò l’illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, 4 dell’art. 7 e dell’art. 40 della detta legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per l’imposizione delle limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato che avessero contenuto espropriativo.

È noto che a seguito di quella decisione il legislatore provide, con legge 19 novembre 1968, n. 1187, a modificare le disposizioni dell’art. 7 della legge urbanistica (art. 1), e a stabilire che “le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all’espropriazione od a vincoli che comportino l’inedificabi-

lità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati”, soggiungendo che l’efficacia dei predetti vincoli non poteva essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione (art. 2).

5. – Scendendo all’esame della questione di cui è causa, appare evidente che l’imposizione di vincoli di destinazione, preordinati all’espropriazione, sopra immobili di proprietà privata, quale consegue all’approvazione del piano regolatore di un’area o nucleo di sviluppo industriale, determina, di regola, una immediata limitazione dei poteri di godimento e disposizione, che si concreta non tanto nel venir meno della possibilità di utilizzazione a scopo edilizio residenziale (poiché trattasi generalmente di zone a carattere rurale, esterne al perimetro dei centri abitati e non urbanizzate), quanto nella menomazione della possibilità e convenienza pratica di investimenti a scopo di miglioramento o trasformazione delle colture agricole esistenti e di sviluppo d’ogni altra iniziativa o attività economica diversa dall’insediamento industriale.

Tuttavia, a giudizio di questa Corte, non si può affermare in via generale che le limitazioni dei poteri di godimento e di disposizione conseguenti, per i privati proprietari, alle prescrizioni immediatamente operative del piano regolatore di un’area o nucleo di sviluppo industriale, assumano senz’altro carattere espropriativo, e quindi richiedano di per sé la previsione di un indennizzo: e ciò proprio perché trattasi di vincoli temporanei, imposti in vista della espropriazione. Il contrasto con il principio sancito dal terzo comma dell’art. 42 Cost. si verifica non per effetto della imposizione dei vincoli, bensì per effetto della mancanza d’una precisa determinazione della durata dei vincoli stessi. Sotto questo profilo ed in questi circoscritti termini, meritano accoglimento le considerazioni svolte dall’ordinanza di rimessione, per cui, trattandosi di vincoli certamente temporanei, in quanto preordinati all’espropriazione, a causa della incertezza sul quando, ed anche sull’*an* del futuro trasferimento, “viene ad essere disgiunta, illimitatamente ed irrazionalmente, la sottomissione immediata del bene al vincolo dal compenso per la sua perdita”. È precisamente la efficacia a tempo indeterminato che conferisce ai vincoli di cui trattasi carattere e contenuto espropriativo, nel difetto di qualsiasi possibilità di previsione circa la data della futura espropriazione, che potrebbe anche non verificarsi, e senza apprezzabile indennità per l’immobilizzo conseguente al vincolo, per quanto protratto nel tempo.

6. – L’esigenza che i vincoli di destinazione imposti sopra beni determinati di privata proprietà debbano avere efficacia limitata nel tempo è stata riconosciuta dal legislatore non soltanto con la ricordata legge 19 novembre 1968, n. 1187, e con le successive disposizioni di proroga temporanea emanate in vista della riforma del regime urbanistico circa l’uso dei suoli, ma anche con una serie di altre norme legislative, concernenti specificamente l’efficacia dei piani particolareggiati e la loro attuazione. Così, già la legge urbanistica 17 agosto 1942, n.

1150, stabiliva agli artt. 16 e 17 che i piani particolareggiati debbono essere attuati entro il termine massimo di dieci anni dalla loro approvazione, e decorso tale termine diventano inefficaci per la parte in cui non abbiano avuto attuazione (norme non modificate dalla successiva legge 6 agosto 1967, n. 765); ed anche la legge 18 aprile 1962, n. 167, attribuiva ai piani di zona per l'edilizia economica e popolare efficacia per 10 anni, prorogabile per giustificati motivi per non oltre due anni (art. 9: efficacia estesa poi a quindici anni dal d.l. 2 maggio 1974, n. 115, convertito in legge 27 giugno 1974, n. 247). Anche la legge 22 ottobre 1971, n. 865, prevede che i comuni, nel delimitare i comprensori di aree da espropriare per l'attuazione dei loro programmi, da aggiornare ogni cinque anni, possono vincolare dette aree "per un periodo non superiore ad un quinquennio" (art. 26), e che i piani delle zone da destinare all'edilizia popolare o ad insediamenti produttivi, aventi del pari valore di piani particolareggiati di esecuzione, hanno efficacia per dieci anni dalla data dei decreti di approvazione (artt. 27 e 38).

Per quanto concerne i piani regolatori delle aree e nuclei di sviluppo industriale previsti dal t.u. delle leggi sul Mezzogiorno, occorre tener presente che la loro attuazione non richiede la successiva formazione ed approvazione di piani particolareggiati di esecuzione, potendosi direttamente procedere alle espropriazioni, secondo le norme dettate dall'art. 147, sulla base delle indicazioni contenute nei piani. Di fatto, nel caso di specie, le Norme di attuazione del piano regolatore territoriale del nucleo di industrializzazione di Reggio Calabria stabiliscono all'art. 7 che "le opere previste dal piano regolatore sono attuate mediante progetti esecutivi redatti sulla base delle planimetrie di piano riguardanti sia l'assetto generale che i singoli agglomerati industriali", mentre gli artt. 10 e seguenti enunciano le prescrizioni di zona, relative alle diverse "zone contenute e definite entro il perimetro degli agglomerati, per le quali il piano ha valore normativo immediato".

Di fronte a tale situazione, mentre è ovvio e naturale che questi piani, nella parte in cui contengano direttive e previsioni di lungo periodo, debbano aver vigore a tempo indeterminato, al pari dei piani territoriali di coordinamento e dei piani regolatori urbanistici, essendo la loro attuazione necessariamente graduale nel corso dei decenni, non sussiste invece giustificazione razionale per cui anche le prescrizioni o indicazioni direttamente incidenti su beni determinati, con l'imposizione di vincoli di destinazione preordinati all'espropriazione, debbano avere efficacia senza limite di tempo, nell'attesa di future espropriazioni che potrebbero anche essere lungamente differite, o non avvenire.

Appare invece conforme alle più evidenti esigenze di temperamento tra gli interessi pubblici e quelli privati, (che ai primi debbono soggiacere solo per motivi di utilità generale, e nei limiti da questa richiesti), nonché ad ovvii criteri di buona e ordinata amministrazione, che i programmi di sviluppo delle zone destinate alla localizzazione di imprese industriali vengano formati sulla base di prudente valutazione dei tempi tecnici occorrenti e dei mezzi finanziari dispo-

nibili per la effettiva esecuzione delle infrastrutture, dei servizi e degli impianti, in correlazione con le richieste di insediamento di nuovi stabilimenti industriali. Nei piani potrà essere inserita anche la previsione di opere eventualmente programmate nel lungo periodo, con riguardo a possibili maggiori sviluppi futuri, ma non pare ammissibile che l'esecuzione delle opere riconosciute di immediata necessità, dichiarate dalla legge non solo di pubblica utilità ma anche indifferibili ed urgenti, possa essere decisa imponendo alla proprietà privata vincoli di destinazione immediatamente operativi, senza la indicazione di un termine per l'effettiva esecuzione, e quindi per le conseguenti espropriazioni.

7. – La difesa del Consorzio ha eccepito che la mancanza di un termine per gli espropri non avrebbe importanza, perché in base al disposto dell'art. 147, primo comma, "la dichiarazione di pubblica utilità e quindi la espropriabilità derivano direttamente dalla legge e non sono affatto collegate all'approvazione dei piani, anzi, a ben vedere, non discendono nemmeno dal t.u. del 1967, ma dalle prime leggi sulla industrializzazione del Mezzogiorno, emanate a partire dal 1947", talché "in tesi tutti i beni (ivi compresi gli edifici) che si trovano nel Mezzogiorno si trovano indefinitamente soggetti ad esproprio"; che, "trattandosi di terreni destinati all'installazione dei servizi pubblici o di interesse generale, la cui esecuzione è il presupposto stesso del piano, è normale che, pur in assenza di un termine di legge, l'esproprio segua (come di fatto è seguito) sollecitamente"; che infine l'indennizzo per il vincolo derivante dalla inclusione nel piano è accordato dalla legge n. 904 del 1965 sotto forma di maggiorazione dell'indennità di espropriazione, e che qualora esproprio non segua "il proprietario avrà un vantaggio ben più sensibile di quel che sia la maggiorazione dell'indennità".

Non occorre confutare questi argomenti, essendo di chiara evidenza che, pur in base alla dichiarazione di pubblica utilità contenuta nella legge, la espropriabilità dei beni conseguiti, e solo al vincolo di destinazione su di essi imposto con la approvazione dei piani, e che proprio per la esecuzione di opere pubbliche dichiarate urgenti e indifferibili si rende opportuna la prefissione d'un termine di efficacia dei vincoli imposti con i piani, la cui attuazione non può essere rimessa solo alla sollecitudine delle amministrazioni (nel caso di specie, il piano fu approvato nel 1966 e quindi modificato con variante dopo cinque anni, nel 1971, mentre i primi espropri per la costruzione del I lotto d'una strada consortile sono avvenuti il 16 dicembre 1972).

Per quanto concerne la misura delle indennità – di cui peraltro non si contende nel presente giudizio – occorre rilevare che sebbene l'art. 147, settimo comma, ne preveda la determinazione "ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167, modificata dalla legge 21 luglio 1965, n. 904", (la quale ultima, all'art. 1, dispone la corresponsione ai proprietari espropriati, in aggiunta all'indennità, di una somma pari al due per cento dell'importo medio degli indennizzi per ogni anno o frazione di anno dalla data di approvazione del piano a quella del decreto di esproprio), è legittimo il dubbio circa la perdurante applicabilità,

nella fattispecie di cui è causa, di queste disposizioni, posto che l'art. 39 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, ha espressamente abrogato gli artt. 12 e seguenti della legge n. 167 del 1962 e successive modificazioni, ed inoltre la legge 27 giugno 1974, n. 247, ha stabilito che le disposizioni del tit. II della legge n. 865 del 1971 relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione "si applicano a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle province, dei comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali". Sono d'altra parte veramente fuori luogo le ipotesi circa i vantaggi che avrebbero i proprietari dei terreni vincolati dai piani, qualora le previste espropriazioni fossero rinviate sine die, o non mai pronunciate.

8. – Non pertinente è, infine, il richiamo alla sentenza n. 17 del 1975 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di costituzionalità degli artt. 2 e 3 della legge 13 giugno 1961, n. 528 (Provvedimenti per il completamento del Porto canale Corsini, dell'annessa zona industriale di Ravenna e del Porto di Venezia), riconoscendo che la statuizione d'un limite temporale per la esecuzione delle opere ivi previste non doveva necessariamente essere contenuta nella legge dichiarativa della loro pubblica utilità, ben potendo l'indicazione del termine legittimamente riconnettersi al primo atto amministrativo della procedura espropriativa. Nel caso oggi in esame non è contestata la mancata previsione di un termine nella stessa disposizione del primo comma dell'art. 147 del t.u. delle leggi sul Mezzogiorno, che contiene la declaratoria astratta e generale di pubblica utilità di tutte le opere occorrenti per l'attuazione dei piani regolatori delle zone di sviluppo industriale, bensì è stata denunciata la mancanza di una norma che, nell'atto in cui la legge consentiva, mediante la formazione dei piani, l'imposizione sulle private proprietà di vincoli immediati di destinazione preordinati all'espropriazione, stabilisse un limite temporale di efficacia dei vincoli stessi, secondo i principi enunciati da questa Corte con la sentenza n. 55 del 1968, e recepiti dalla legge 19 novembre 1968, n. 1187.

Concludendo, anche in rapporto alla accertata inconsistenza delle suesposte eccezioni, deve riconoscersi la fondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal Consiglio di Stato, nei sensi e limiti sopra precisati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo ed ultimo comma, del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, nella parte in cui dette norme, senza prevedere un indennizzo, consentono che vincoli di destinazione preordinati all'espropriazione siano imposti sui beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree dei nuclei di

sviluppo industriale, disciplinati dagli articoli 146 e 147 dello stesso testo unico, senza prefissione di un termine di durata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 dicembre 1976.

* * *

Sentenza n. 179/1999 (Pres. Granata; Red. Chieppa)

Considerato in diritto

1. – Le questioni sottoposte all'esame della Corte hanno per oggetto gli artt. 7, numeri 2, 3, e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (come risultante rispettivamente a seguito degli artt. 1 e 5 della legge 19 novembre 1968, n. 1187) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, sotto il profilo della violazione dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, in quanto – come si evince dalla interpretazione corrente – consentono all'Amministrazione di reiterare il vincolo scaduto indefinitamente nel tempo, ponendo in essere una fattispecie sostanzialmente espropriativa senza la previsione di indennizzo e, comunque, senza la previsione di criteri per la determinazione dello stesso; viene altresì denunciata la violazione dell'art. 97, sotto il profilo della deviazione dal modello del buon andamento della pianificazione urbanistica, dell'art. 9, secondo comma, per il contrasto con la tutela del paesaggio, nonché dell'art. 32, primo comma, della Costituzione in relazione al diritto alla salute.

[*omissis*]

3. – Passando all'esame delle questioni sollevate, occorre premettere che il problema di un indennizzo a seguito di vincoli urbanistici – come alternativa non eludibile tra previsione di indennizzo ovvero di un termine di durata massima dell'efficacia del vincolo (sentenza n. 55 del 1968; n. 82 del 1982; n. 344 del 1995) – si può porre sul piano costituzionale quando si tratta di vincoli che:

siano preordinati all'espropriazione, ovvero abbiano carattere sostanzialmente espropriativo, nel senso di comportare come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati (sentenza n. 6 del 1966, sviluppata nella successiva n. 55 del 1968, e, tra le più recenti, le sentenze n. 344 del 1995; n. 379 del 1994; n. 186 e n. 185 del 1993; n. 141 del 1992), comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato o delle Regioni (v., con riferimento alle Regioni a statuto speciale, sentenza n. 344 del 1995; n. 82 del 1982; n. 1164 del 1988);

superino la durata che dal legislatore sia stata determinata come limite, non irragionevole e non arbitrario, alla sopportabilità del vincolo urbanistico da parte del singolo soggetto titolare del bene determinato colpito dal vincolo, ove

non intervenga l'espropriazione (sentenza n. 186 del 1993), ovvero non si inizi la procedura attuativa (preordinata all'esproprio) attraverso l'approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi a loro volta termini massimi di attuazione fissati dalla legge;

superino sotto un profilo quantitativo ("per la maggiore o minore incidenza che il sacrificio imposto ha sul contenuto del diritto": sentenza n. 6 del 1966) la normale tollerabilità secondo una concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di godimento ed i limiti preordinati alla funzione sociale (art. 42, secondo comma, della Costituzione).

Nello stesso tempo, occorre sottolineare l'indirizzo secondo cui "è propria della potestà pianificatoria la possibilità di rinnovare nel tempo i vincoli su beni individuati, purché, come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, risulti adeguatamente motivata in relazione alle effettive esigenze urbanistiche" (sentenza n. 575 del 1989). Essendo i due requisiti della temporaneità e della indennizzabilità tra loro alternativi, l'indeterminatezza temporale dei vincoli, resa possibile dalla potestà di reiterarli nel tempo anche con diversa destinazione o con altri mezzi, "è costituzionalmente legittima a condizione che l'esercizio di detta potestà non determini situazioni incompatibili con la garanzia della proprietà secondo i principi affermati dalle sentenze n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968" (sentenza n. 575 del 1989).

4. – La giurisprudenza della Corte ha inoltre affermato che non sono inquadrabili negli schemi dell'espropriazione, dei vincoli indennizzabili e dei termini di durata i beni immobili aventi valore paesistico-ambientale, "in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesenziale le qualità indicate dalla legge" (sentenze n. 417 del 1995; n. 56 del 1968, da interpretarsi in maniera unitaria con la coeva sentenza n. 55 del 1968, n. 9 del 1973; n. 202 del 1974; n. 245 del 1976; n. 648 del 1988; n. 391 del 1989; n. 344 del 1990).

Più in generale si è ritenuto che la legge può non disporre indennizzi quando i modi ed i limiti imposti – previsti dalla legge direttamente o con il completamento attraverso un particolare procedimento amministrativo – attengano, con carattere di generalità per tutti i consociati e quindi in modo obiettivo (sentenze n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968), ad intere categorie di beni, e per ciò interessino la generalità dei soggetti con una sottoposizione indifferenziata di essi – anche per zone territoriali – ad un particolare regime secondo le caratteristiche intrinseche del bene stesso. Non si può porre un problema di indennizzo se il vincolo, previsto in base a legge, abbia riguardo ai modi di godimento dei beni in generale o di intere categorie di beni, ovvero quando la legge stessa regoli la relazione che i beni abbiano rispetto ad altri beni o interessi pubblici preminenti.

Devono di conseguenza essere considerati come normali e connaturali alla proprietà, quale risulta dal sistema vigente, i limiti non ablatori posti normalmente nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbani-

stica e relative norme tecniche, quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto in relazione a talune opere pubbliche, i diversi indici generali di fabbricabilità ovvero i limiti e rapporti previsti per zone territoriali omogenee e simili.

5. – Inoltre è da precisare esplicitamente che sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non necessariamente con l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata – pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento. Si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato.

6. – Sulla base delle anzidette premesse può essere confermato che la reiterazione in via amministrativa degli anzidetti vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli stessi prevista in talune regioni a statuto speciale (v., per quest'ultimo profilo, sentenze n. 344 del 1995; n. 82 del 1982; n. 1164 del 1988) non sono fenomeni di per sé inammissibili dal punto di vista costituzionale. Infatti possono esistere ragioni giustificative accertate attraverso una valutazione procedimentale (con adeguata motivazione) dell'amministrazione preposta alla gestione del territorio o rispettivamente apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà (v. sentenze n. 344 del 1995; nn. 186 e 185 del 1993; n. 1164 del 1988).

Invece, assumono certamente carattere patologico quando vi sia una indefinita reiterazione o una proroga sine die o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza (sentenza n. 344 del 1995). Ciò ovviamente in assenza di previsione alternativa dell'indennizzo (sentenze n. 344 del 1995; n. 575 del 1989), e fermo, beninteso, che l'obbligo dell'indennizzo opera una volta superato il periodo di durata (tolle-rabile) fissato dalla legge (periodo di franchigia).

Del resto la giurisprudenza amministrativa, a proposito della reiterazione dei vincoli, ha delineato un diritto vivente (che deve essere tenuto presente per

risolvere la questione di legittimità costituzionale prospettata), secondo cui la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine può ritenersi legittima sul piano amministrativo se corredata da una congrua e specifica motivazione sulla attualità della previsione, con nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche di piano, tanto più dettagliata e concreta quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo.

Da quanto sopra deriva, come ulteriore conseguenza, che deve essere separato e distinto il profilo della ammissibilità e legittimità delle reiterazioni in via amministrativa dei vincoli urbanistici c.d. espropriativi, attuate in conformità ai principi ricavabili dalla giurisprudenza succitata, di modo che la reiterazione può essere ritenuta giustificata dalle esigenze appositamente valutate e motivate come attuali e persistenti: ciò non di meno si realizza un obbligo indennitario.

Infatti, per i vincoli derivanti da pianificazione urbanistica (come sopra delimitati), l'obbligo specifico di indennizzo deve sorgere una volta superato il primo periodo di ordinaria durata temporanea (a sua volta preceduto da un periodo di regime di salvaguardia) del vincolo (o di proroga per legge in regime transitorio), quale determinata dal legislatore entro limiti non irragionevoli, come indice della normale sopportabilità del peso gravante in modo particolare sul singolo, qualora non sia intervenuta l'espropriazione ovvero non siano approvati i piani attuativi.

In altri termini, una volta oltrepassato il periodo di durata temporanea (periodo di franchigia da ogni indennizzo), il vincolo urbanistico (avente le anzidette caratteristiche), se permane a seguito di reiterazione, non può essere dissociato, in via alternativa all'espropriazione (o al serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi), dalla previsione di un indennizzo.

Il potere della pubblica amministrazione di programmazione urbanistica e di realizzazione dei progetti relativi alle esigenze generali (richiamate dalla ordinanza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato) non si può consumare per il semplice fatto della scadenza dei termini di durata dei vincoli urbanistici innanzi delimitati, ove persistano o sopravvengano situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per differenti finalità, per cui deve essere esclusa in radice la denunciata violazione degli artt. 9, 32 e 97 della Costituzione.

Tuttavia, negli anzidetti casi, la mancata previsione di qualsiasi indennizzo si pone in contrasto con i principi costituzionali ricavabili dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione, e di conseguenza ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale. Tale dichiarazione non può tradursi in una sentenza caducatoria, posto che una simile pronuncia colpirebbe nel complesso i poteri di programmazione del territorio, che devono poter essere esercitati nonostante la intervenuta scadenza dei vincoli, ferma la necessità di previsione di indennizzo.

8. – Neppure si può ottenere in questa sede un completo adeguamento alla legalità costituzionale mediante una pronuncia che provveda a fissare i criteri per la concreta liquidazione del *quantum* dell'indennizzo nei casi sopra specificati.

Per la determinazione concreta dell'indennizzo in conseguenza della reiterazione di vincoli urbanistici esistono molteplici variabili, che non possono essere definite in sede di verifica di legittimità costituzionale con una sentenza additiva, in quanto detto indennizzo non è, nella quasi totalità dei casi (in ciò sta la netta differenza rispetto alla diversa – anche per natura – indennità di esproprio), rapportabile a perdita di proprietà. Né può essere utilizzato un criterio di liquidazione ragguagliato esclusivamente al valore dell'immobile, in quanto il sacrificio subito consiste, nella maggior parte dei casi, in una diminuzione di valore di scambio o di utilizzabilità. Inoltre l'indennizzo per il protrarsi del vincolo è un ristoro (non necessariamente integrale o equivalente al sacrificio, ma neppure simbolico) per una serie di pregiudizi, che si possono verificare a danno del titolare del bene immobile colpito, e deve essere commisurato o al mancato uso normale del bene, ovvero alla riduzione di utilizzazione, ovvero alla diminuzione di prezzo di mercato (locativo o di scambio) rispetto alla situazione giuridica antecedente alla pianificazione che ha imposto il vincolo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale non dell'intero complesso normativo che consente la reiterazione dei vincoli, ma esclusivamente della mancata previsione di indennizzo in tutti i casi di permanenza del vincolo urbanistico (preordinato all'espropriazione o comportante l'assoluta inedificabilità) oltre i limiti di durata fissati dal legislatore (quali indici di ordinaria sopportabilità da parte dei singoli), ove non risulti in modo inequivocabile l'inizio della procedura espropriativa. Con la conseguenza che la reiterazione del vincolo deve comportare la previsione di indennizzo nei sensi suindicati, restando al legislatore ogni possibilità di intervento, anche attraverso procedure semplificate, per la concreta liquidazione dell'indennizzo stesso.

Naturalmente – occorre di nuovo sottolineare – non da qualsiasi reiterazione di vincolo urbanistico discende un pregiudizio al soggetto titolare del bene e un correlativo obbligo a carico dell'amministrazione di corrispondere un indennizzo. Nell'ambito del modello indennitario si possono presentare una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee ad assicurare un serio ristoro a favore del soggetto che subisce il vincolo, in armonia con i principi costituzionali, tra le quali il legislatore può operare una scelta.

Il necessario intervento legislativo dovrà precisare le modalità di attuazione del principio dell'indennizzabilità dei vincoli a contenuto espropriativo nei sensi sopra indicati, delimitando le utilità economiche suscettibili di ristoro patrimoniale nei confronti della pubblica amministrazione, e potrà esercitare scelte tra misure risarcitorie, indennitarie, e anche, in taluni casi, tra misure alternative

riparatorie anche in forma specifica (v. ordinanza n. 165 del 1998), mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto ad un ristoro (v., come esempio di misura sostitutiva di indennità, art. 30, primo e secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47), ovvero mediante altri sistemi compensativi che non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati.

9. – L'esigenza di un intervento legislativo sulla quantificazione e sulle modalità di liquidazione dell'indennizzo non esclude che – anche in caso di persistente mancanza di specifico intervento legislativo determinativo di criteri e parametri per la liquidazione delle indennità – il giudice competente sulla richiesta di indennizzo, una volta accertato che i vincoli imposti in materia urbanistica abbiano carattere espropriativo nei sensi suindicati, possa ricavare dall'ordinamento le regole per la liquidazione di obbligazioni indennitarie, nella specie come obbligazioni di ristoro del pregiudizio subito dalla rinnovazione o dal protrarsi del vincolo.

10. – In conclusione restano al di fuori dell'ambito dell'indennizzabilità i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni – ivi compresi i vincoli ambientali-paesistici –, i vincoli derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato, i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata (periodo di franchigia) ritenuta ragionevolmente sopportabile.

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo secondo modalità legislativamente previste ed in conformità ai principi sopra richiamati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 1999.

* * *

Sentenza n. 411/2001 (Pres. Ruperto; Red. Chieppa)

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale sottoposta in via incidentale all'esame della Corte riguarda l'art. 52, primo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno), nella parte in cui consente la reiterazione, oltre il termine decennale di efficacia legislativamente stabilito, dei vincoli di destinazione preordinati all'esproprio o sostanzialmente espropriativi previsti dai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, senza previsione di indennizzo. È denunciato il contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione, attraverso il richiamo alla sentenza n. 179 del 1999, con la quale la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle analoghe norme urbanistiche (combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187), nella parte in cui tale normativa consentiva all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo.

[omissis]

3. – La questione è fondata, alla luce di quanto già deciso da questa Corte con sentenza n. 179 del 1999, relativa all'analoga previsione di reiterazione dei vincoli urbanistici.

La disposizione oggetto della presente questione (art. 52, primo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) era stata introdotta nell'ordinamento dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 147, commi 1 e 9, dell'allora vigente t.u. delle leggi sul Mezzogiorno approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, “nella parte in cui dette norme, senza prevedere un indennizzo, consentono che vincoli di destinazione preordinati all'espropriazione siano imposti su beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, senza prefissione di un termine di durata” (sentenza n. 260 del 1976).

Detta dichiarazione di illegittimità costituzionale si ricollegava all'analoga questione – relativa a vincoli espropriativi imposti da piano regolatore generale – risolta con la sentenza n. 55 del 1968, con dichiarazione di illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, e 4 dell'art. 7 e dell'art. 40 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, alla quale avevano fatto seguito la legge 19 novembre 1968, n. 1187, contenente la imposizione di limiti temporali di durata dei vincoli stessi preordinati all'espropriazione o comportanti l'inedificabilità, ed una serie

di successive disposizioni particolari prevedenti termini di efficacia temporale di varie forme di pianificazioni urbanistiche (v. la citata sentenza n. 260 del 1976).

Nella progressiva elaborazione giurisprudenziale del principio della alternatività tra temporaneità dei vincoli urbanistici preordinati alla espropriazione o sostanzialmente ablativi e obbligo di indennizzo, la Corte ha sviluppato l'*iter* interpretativo della garanzia costituzionale in materia espropriativa, aggiungendo una ulteriore affermazione di principio, derivata dall'art. 42 della Costituzione, secondo cui, per gli anzidetti vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione comporta necessariamente un indennizzo diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata.

La sentenza surrichiamata n. 179 del 1999 ha avuto occasione di precisare che "l'obbligo specifico di indennizzo deve sorgere una volta superato il primo periodo di ordinaria durata temporanea (a sua volta preceduto da un periodo di regime di salvaguardia) del vincolo" (periodo di franchigia da ogni indennizzo), quale determinata dal legislatore entro limiti non irragionevoli, riconducibili alla normale sopportabilità del peso gravante in modo particolare sul singolo.

In altri termini deve essere separato e distinto – rispetto alla pretesa indennitaria – il profilo sia della ammissibilità e legittimità della reiterazione degli anzidetti vincoli in via amministrativa, sia della ammissibilità sul piano costituzionale, entro i limiti della non irragionevolezza, delle proroghe in via legislativa o delle differenziazioni di durata per taluni vincoli o in talune regioni a statuto speciale (sentenza n. 179 del 1999).

Di conseguenza, per tutti i casi in cui può essere ammessa la reiterazione (o la proroga) degli anzidetti vincoli c.d. espropriativi, "deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale non dell'intero complesso normativo che consente la reiterazione dei vincoli" stessi, "ma esclusivamente della mancata previsione di indennizzo" (con caratteristiche distinte dall'indennità di espropriazione). L'indennizzo deve essere riferito alla permanenza del vincolo, oltre i limiti di durata non irragionevoli fissati dal legislatore, come periodo di franchigia, riconducibili alla normale sopportabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli, scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2001.

* * *

Sentenza n. 148/2003 (Pres. Chieppa; Red. Chieppa)*Considerato in diritto*

1. – La questione di legittimità costituzionale, sottoposta in via incidentale all'esame della Corte, riguarda l'art. 37, quinto comma, della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio) e l'art. 17, comma 2, della legge della Regione Puglia 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio).

Il Tribunale di Bari, con ordinanza 22 maggio 2002, ha denunciato la violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, poiché le predette norme regionali imporrebbero, dopo la scadenza dei termini previsti per l'attuazione dei piani attuativi, la protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa e di inedificabilità, trasformati a tempo indeterminato e senza previsione di indennizzo.

2. – Il giudice *a quo*, con una esauriente motivazione, ampiamente plausibile, ritiene che il permanere della destinazione a verde pubblico attrezzato, e strade pubbliche comporti una proroga dell'efficacia di vincolo avente natura sostanzialmente espropriativa con la conseguenza della rilevanza della questione per la decisione del profilo della domanda attinente al risarcimento sotto il profilo del permanere del vincolo di destinazione urbanistica, aggravato dalla caducazione della originaria speciale procedura espropriativa.

Infatti l'utilizzazione della destinazione urbanistica potrebbe avvenire solo attraverso un'opera pubblica, la quale comporta la destinazione a verde pubblico attrezzato e strade pubbliche (ricorrendo alla procedura ordinaria di espropriazione essendo decaduta la dichiarazione di pubblica utilità derivante dalla inclusione in PEEP), senza che il privato possa sostituirsi alla amministrazione pubblica, non essendovi previsione di realizzabilità "attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato".

3. – Giova, altresì, sottolineare che non può avere rilievo nella presente questione il d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) ed in particolare l'art. 38 (con disciplina dell'indennità in caso di reiterazione di vincoli del genere di quelli per cui si discute), in quanto le disposizioni del t.u. sono destinate ad entrare in vigore a decorrere dal 30 giugno 2003: art. 59 del t.u., come prorogato dall'art. 5 del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411 (Proroghe e differimento di termini), convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge 31 dicembre 2001, n. 463, ulteriormente differito dall'art. 3 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122 (Disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione) e da ultimo modificato dall'art. 1, lettera s), del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302 (Modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposi-

zioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

D'altro canto il tenore delle disposizioni denunciate non consente di applicare direttamente i principi già esistenti nell'ordinamento e di fare riferimento al quadro normativo delle leggi statali in materia di proroga di vincoli urbanistici espropriativi ed indennizzabilità, come risultanti dalla sentenza di questa Corte n. 179 del 1999, anche indipendentemente dalla entrata in vigore dell'intervento legislativo statale contenuto nel citato t.u. sulle espropriazioni.

4. – La questione è fondata nei limiti appresso precisati.

Occorre preliminarmente precisare che il problema della temporaneità e della conseguente indennizzabilità della protrazione dei vincoli urbanistici si può porre solo nei confronti dei vincoli anzidetti in quanto preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi. Restano, di conseguenza, fuori dai problemi enunciati di costituzionalità tutti gli altri vincoli attinenti a destinazioni non coinvolgenti l'esecuzione di opere pubbliche, ma rimessi alla iniziativa (anche concorrente) dei singoli proprietari (come il verde condominiale e gli accessi privati pedonali), trattandosi di vincoli meramente conformativi.

L'*iter* interpretativo della garanzia costituzionale in materia di espropriazione ha portato a riconoscere il principio secondo cui, per gli anzidetti vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione (o la proroga) comporta – oltre la temporaneità – necessariamente un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata (sentenze n. 411 del 2001; n. 179 del 1999).

L'obbligo specifico di indennizzo deve sorgere una volta superato il primo periodo di ordinaria durata temporanea del vincolo (nella specie 10 anni, secondo la legge regionale denunciata, trattandosi di piano di edilizia popolare), da considerarsi come periodo di franchigia da ogni indennizzo, quale determinato dal legislatore entro limiti non irragionevoli, riconducibili alla normale sopportabilità del peso gravante in modo particolare sul singolo (sentenza n. 179 del 1999).

Deve essere, di conseguenza, tenuto distinto – rispetto alla pretesa indennitaria – il profilo della ammissibilità e legittimità sia della reiterazione degli anzidetti vincoli in via amministrativa, sia della ammissibilità sul piano costituzionale, entro i limiti della non irragionevolezza, di proroghe o di protrazioni di durata in via legislativa o di differenziazioni di durata per taluni vincoli (sentenze n. 411 del 2001; n. 179 del 1999).

Pertanto deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale non dell'intero complesso normativo denunciato, che consente la protrazione dei vincoli derivanti dalle previsioni degli strumenti esecutivi, ma solo in quanto, per la generale indicazione di persistente ulteriore efficacia dell'obbligo di osservare le previsioni non attuate dello strumento di pianificazione urbanistica, si riferisce anche a vincoli scaduti preordinati all'espropriazione o sostanzialmente espropriativi senza previsione di durata e di indennizzo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 37, quinto comma, della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio) e dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Puglia 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), nella parte in cui si riferiscono a vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o sostanzialmente espropriativi, senza previsione di durata e di indennizzo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2003.

* * *

Sentenza n. 314/2007 (Pres. Bile; Red. Finocchiaro)

Considerato in diritto

1. – Con sette ordinanze, identicamente motivate (reg. ord. n. 252, 253, 254, 255, 256, 264 e 265 del 2005), il Consiglio di Stato, sezione IV, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e 77, comma 2, della legge della stessa Regione 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), laddove prorogano per un triennio, senza previsione di indennizzo, i piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali (piani a.s.i.), per violazione del diritto di proprietà, non essendosi previsto l'indennizzo per la reiterazione dei vincoli di inedificabilità imposti dai piani (art. 42, terzo comma, della Costituzione); del principio di ragionevolezza, essendosi prorogati vincoli già scaduti, anche da tempo considerevole, senza valutazione della necessità dell'intervento pubblico da realizzare, in riferimento al sacrificio imposto al privato (art. 3 della Costituzione); nonché del principio di buona amministrazione, non essendo stata la proroga disposta con applicazione delle norme procedurali disciplinanti l'emanazione dell'atto prorogato (art. 97 della Costituzione).

[*omissis*]

6. – Passando all'esame del merito, la questione di costituzionalità è fondata, alla stregua delle considerazioni che seguono.

6. 1. – Il giudice *a quo*, con una esauriente motivazione, da ritenere del tutto plausibile, propone un'interpretazione fondata sul dato letterale dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania n. 16 del 1998, e sull'effettiva intenzione del legislatore, fatta palese dall'interpretazione autentica della citata norma, contenuta nell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania n. 10 del 2001, per cui lo scopo delle ricordate disposizioni è stato quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale

avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, erano meno suscettibili di immediata attuazione.

L'espressione, non tecnica, di piani esistenti, usata dal legislatore regionale, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale determinare l'eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: la *voluntas* del legislatore è stata quella di "prorogare" (impropriamente, perché in realtà li ha fatti rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti. Ciò, del resto, deriva dal fatto che la legge n. 16 del 1998 ha costituito il primo intervento normativo regionale nell'ambito della materia dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale.

Il rimettente deduce che la reiterazione dei vincoli espropriativi è consentita in via amministrativa, e a maggior ragione, per legge. Essa però deve essere puntualmente motivata con riguardo alla persistente necessità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare); e, contemporaneamente, deve prevedere la corresponsione del giusto indennizzo. In mancanza di tali presupposti vi è lesione del diritto di proprietà.

La proroga di tutti i piani a.s.i. della Campania, invece, interviene indiscriminatamente per il semplice fatto della loro esistenza, siano essi già scaduti o meno, e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano venuti a scadenza: la proroga di un provvedimento non più efficace violerebbe il principio di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirarsi l'azione amministrativa.

Altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano a.s.i. di Caserta, che è oggetto d'impugnazione nel giudizio a quo, è avvenuta, si rileva, ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

6. 2. – È appena il caso di precisare che non viene qui in discussione la natura del vincolo, per la quale la Corte (sentenze n. 179 del 1999 e n. 411 del 2001) assume essere estranee alla problematica quelle destinazioni non coinvolgenti l'esecuzione di opere pubbliche, ma rimesse all'iniziativa anche concorrente dei singoli proprietari, e quindi corrispondenti a vincoli meramente conformativi. Nei piani a.s.i. non è dubbia la riconoscibilità di vincoli preordinati all'espropriazione (quindi soggetti ai principi in tema di indennizzo e durata), dato che per definizione lo sviluppo industriale commesso ai consorzi non può che avvenire previa espropriazione generalizzata.

L'*iter* interpretativo della garanzia costituzionale in materia di espropriazione ha portato a riconoscere il principio secondo cui, per gli anzidetti vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione (o la proroga) comporta – oltre la

temporaneità – necessariamente un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata (sentenza n. 148 del 2003). Ed infatti, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo ed ultimo comma, del previgente testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, nella parte in cui dette norme consentivano, senza previsione di indennizzo, che vincoli di destinazione preordinati all'esproprio fossero imposti sui beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale, senza prefissione di un termine di durata (sentenza 260 del 1976).

La regola dell'indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati è ormai un principio consolidato nell'ordinamento, anche per l'entrata in vigore dell'art. 39 del testo unico delle espropriazioni (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). La reiterazione di qualsiasi vincolo preordinato all'esproprio, o sostanzialmente espropriativo, dunque, è da intendere implicitamente integrabile con il principio generale dell'indennizzabilità (sentenza n. 397 del 2002), tanto più che al momento in cui il Consiglio di Stato ha sollevato la questione, la regione Campania, con la legge 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio), ha recepito il principio nel proprio ordinamento urbanistico, rinviando, per la quantificazione dell'indennizzo, al testo unico delle espropriazioni.

Le censure del Consiglio di Stato appaiono fondate, nella misura in cui pongono in rilievo l'assenza di una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*: rinnovo) dei vincoli posti dai piani a.s.i., in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale.

Va osservato che se, da un lato, la proroga di vincoli ancora in corso, attraverso un provvedimento generale (art. 10, comma 9, della legge regionale n. 16 del 1998), connesso ad un intervento normativo che regola l'intera materia dei consorzi a.s.i. ai fini dell'incremento e dello sviluppo delle iniziative industriali nel territorio regionale, appare giustificata, purché assistita dalla corresponsione di un indennizzo, a conclusioni diverse induce la constatazione dell'intento di far rivivere, secondo l'interpretazione autentica contenuta nell'art. 77, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2001, vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia.

Il piano a.s.i., seppure tipologicamente assimilabile al piano territoriale di coordinamento, incide direttamente sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita. La generalità dell'intervento non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile,

di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo. L'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani a.s.i., non avrebbe potuto prescindere dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.

L'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania n. 16 del 1998, come interpretato dall'art. 77, comma 2, della legge della stessa Regione 11 agosto 2001, n. 10, va, pertanto, dichiarato incostituzionale nella parte in cui proroga i piani a.s.i. già scaduti al momento della sua entrata in vigore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2007.

* * *

Sentenza n. 24/2009 (Pres. Flick; Red. Finocchiaro)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Napoli – con due ordinanze identiche, come sono identici gli scritti difensivi delle parti costituite e intervenute nel giudizio innanzi alla Corte – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, d.l. 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.

Osserva il Tribunale che la suddetta disposizione determina la reviviscenza dei verbali di concordamento dell'indennità, nell'ambito di procedure espropriative per gli interventi nelle zone terremotate, di cui alla legge 14 maggio 1981, n. 219. Diversamente, questi sarebbero stati da considerare inefficaci per la mancata emanazione dei decreti di esproprio entro il termine di scadenza delle occupazioni. La norma censurata – a parere del giudice *a quo* – vanificherebbe qualsiasi pretesa indennitaria dei proprietari, in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3, secondo comma, della Costituzione), intro-

durrebbe un nuovo modo di perdita del diritto di proprietà, in ragione del concordamento amichevole dell'indennità, in contrasto con l'art. 42, secondo e terzo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 1 del I Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e risolverebbe giudizi in corso in senso deliberatamente favorevole all'amministrazione, in contrasto con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

[*omissis*]

4. – La questione è fondata.

L'art. 3, comma 3, del d.l. n. 300 del 2006 determina la reviviscenza degli effetti di dichiarazioni a suo tempo rese dai proprietari, annullando la rilevanza della mancata adozione del decreto di esproprio.

Senza voler ripercorrere tutta la vicenda normativa e giurisprudenziale relativa ai verbali di concordamento delle indennità espropriative nel quadro degli interventi di ricostruzione delle zone terremotate (legge n. 219 del 1981), la norma censurata appare come il tentativo di sottrarre quegli accordi indennitari all'inefficacia cui li condannerebbe la mancata conclusione rituale della procedura ablatoria.

Già l'art. 9 del d.lgs. 20 settembre 1999, n. 354 (Disposizioni per la definitiva chiusura del programma di ricostruzione di cui al titolo VIII della L. 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni, a norma dell'articolo 42, comma 6, della L. 17 maggio 1999, n. 144), si proponeva di rendere possibile, attraverso la proroga delle occupazioni, l'emanazione tardiva dei decreti di esproprio, in modo da assicurare l'efficacia degli atti di concordamento dell'indennità. Di quella norma, però, prevalse l'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo cui qualsiasi proroga dell'occupazione, stabilita in via legislativa per dar modo al decreto di esproprio di intervenire utilmente (giacché, diversamente, l'avvenuto compimento dell'opera in assenza di decreto di esproprio fa acquisire il bene alla mano pubblica per effetto dell'occupazione appropriativa), deve intervenire prima della scadenza del periodo di occupazione legittima (Cass. n. 3966 del 2004 e n. 7544 del 2005).

L'art. 3, comma 3, del d.l. n. 300 del 2006, convertito dalla legge n. 17 del 2007, oggetto di censura, interviene ora direttamente a sancire l'efficacia degli accordi indennitari, a prescindere dall'emanazione del decreto di espropriazione.

L'irragionevolezza dell'intervento legislativo è palese, ove si pensi che, nella specie, i proprietari degli immobili assoggettati al procedimento espropriativo furono indotti a concordare l'indennità, peraltro cumulativamente determinata, da una valutazione di convenienza riferita a quel momento specifico della procedura. Nella valutazione dei motivi per la stipulazione dell'accordo non poteva non essere presente la consapevolezza della disciplina vigente in tema di accordi, ivi compresa l'eventualità di una loro inefficacia ove la procedura non fosse pervenuta a compimento.

Il decreto di esproprio non venne emanato tempestivamente. La disposizione censurata, ad oltre venti anni da quella vicenda, è intervenuta a salvaguardare l'efficacia dell'accordo (con l'intento di incidere sulle liti in corso), quando sono venute meno le condizioni che avevano contribuito, allora, a determinare la volontà negoziale della parte.

L'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (sentenze n. 74 del 2008 e n. 376 del 1995), anche al fine di assegnare a determinate disposizioni un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (sentenze n. 234 del 2007 e n. 224 del 2006). La norma successiva non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze n. 156 del 2007 e n. 416 del 1999), pur se dettata dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 374 del 2002) o per far fronte ad evenienze eccezionali (sentenza n. 419 del 2000).

La norma censurata non è interpretativa ma innovativa. La sua portata precettiva non è compatibile, come possibile opzione interpretativa, con la disciplina previgente, che, anzi, deponeva, al contrario, nel senso dell'inefficacia dell'accordo, se non fosse tempestivamente emanato il decreto di esproprio. Essa interviene su situazioni in cui si è consolidato l'affidamento del privato riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettando una disciplina con esso contrastante, e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte (quella pubblica, o del privato assuntore dell'opera, comunque tenuto a sopportare le conseguenze economiche dell'espropriazione), e a svantaggio dell'altra (il proprietario).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento al canone della ragionevolezza assorbe gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2009.

* * *

Sentenza n. 243/2011 (Pres. Quaranta; Red. Finocchiaro)*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge regionale della Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), perché, nel prevedere che i Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge della regione Basilicata 29 luglio 1994, n. 32 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la stessa legge regionale n. 41 del 1998 ed hanno una validità di due anni, durante i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione con le procedure previste dalla legge medesima, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 42, 43 e 97 della Costituzione, sottoponendo nuovamente a vincolo preordinato all'esproprio immobili, con correlati diritti di proprietà, già a suo tempo incisi dai piani durante il periodo di ordinaria efficacia, senza indennizzo alcuno e senza alcun previo bilanciamento degli interessi in gioco, quello pubblico e quello privato, in violazione del diritto di proprietà e con lesione del generale principio di ragionevolezza e del principio di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Deve, preliminarmente, osservarsi che la norma impugnata, come l'intera legge regionale della Basilicata n. 41 del 1998, è stata abrogata dall'art. 39 della legge regionale della Basilicata 5 febbraio 2010, n. 18 (Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei consorzi per lo sviluppo industriale). Peraltro, la norma transitoria di cui all'art. 38 della stessa legge, al comma 4, dispone che, sino all'entrata in vigore della legge di cui all'art. 33, le disposizioni contenute nell'art. 7 della legge abrogata continuano ad esplicare la loro efficacia: donde la persistente rilevanza della questione, che va esaminata nel merito.

Il sospetto di illegittimità costituzionale della normativa censurata dal TAR della Basilicata è fondato alla luce delle argomentazioni svolte da questa Corte con la sentenza n. 314 del 2007, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione, il combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale) e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001) nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti (disposizione evidentemente analoga a quella all'odierno esame). In quella occasione è stato affermato che difettava una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*:

rinnovo) dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale. Difatti la diretta incidenza sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita, non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo, con l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani delle aree di sviluppo industriale, prescindendo dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale, a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.

La motivazione della richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale si attaglia perfettamente alla fattispecie normativa sottoposta all'esame della Corte dal t.a.r. rimettente – ove pure manca una valutazione circa la persistente attualità dell'interesse pubblico – che va, pertanto, sulla base delle stesse ragioni, dichiarata costituzionalmente illegittima, ai sensi degli invocati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

* * *

Sentenza n. 37/2025 (Pres. Amoroso; Red. D'Alberti)

Considerato in diritto

1. – Il TRGA di Bolzano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, per violazione degli artt. 3, 42, 53, 97 e 117 Cost., quest'ultimo (di cui deve intendersi evocato il primo comma) in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Tale disposizione, recante la rubrica «Efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio», stabilisce che le prescrizioni del piano urbanistico comunale che

assoggettano determinate aree a vincoli preordinati all'esproprio «perdono ogni efficacia e le aree interessate riacquistano le destinazioni precedenti se, entro 10 anni dalla data di approvazione del piano o della variante puntuale allo stesso, gli enti competenti non hanno provveduto all'acquisizione delle aree stesse o il Consiglio comunale non ha confermato con motivazione specifica il permanere della pubblica utilità».

Nel giudizio *a quo* la Generalbau spa ha impugnato la delibera della Giunta provinciale di Bolzano che, approvando una modifica d'ufficio al piano urbanistico del Comune di Bolzano, ha previsto su un'area di sua proprietà una zona per attrezzature pubbliche sovracomunali, destinandola alla realizzazione del nuovo Museo archeologico dell'Alto Adige.

1.1. – La disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., in primo luogo per la disparità di trattamento tra i cittadini residenti nella Provincia autonoma di Bolzano e i cittadini residenti nel restante territorio nazionale, insita nella previsione di vincoli preordinati all'esproprio di durata doppia rispetto a quella contemplata dalla disciplina statale di cui all'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001; in secondo luogo, l'art. 3 Cost. sarebbe violato per difetto di ragionevolezza e per arbitrarietà, non essendo ravvisabile alcuna adeguata giustificazione di tale compressione del diritto di proprietà.

Sarebbero violati, altresì, gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, poiché l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio che comprometta la piena disponibilità di un immobile per dieci anni, suscettibili di proroga, non sarebbe rispondente ai canoni di ragionevolezza e di proporzionalità.

Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 97 Cost., per la lesione del principio di imparzialità dell'amministrazione, e l'art. 53 Cost., considerata la permanenza dell'obbligo del proprietario di versare le imposte comunali sugli immobili, nonostante l'indisponibilità del bene gravato dal vincolo.

2. – In via preliminare, vanno innanzi tutto individuati l'oggetto e il *petitum* delle questioni.

Stando al dato letterale dell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* sembrerebbe dubitare della legittimità costituzionale dell'intero art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, ma dal contenuto delle censure si desume con chiarezza che l'oggetto delle questioni è circoscritto alla parte della disposizione che prevede la durata decennale dei vincoli preordinati all'esproprio.

Ancora sul piano letterale, il *petitum* formulato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione appare diretto a una pronuncia integralmente ablatoria, ma dalla motivazione risultano con pari chiarezza il diverso contenuto e il reale verso delle censure, che mirano alla «dimidiazione» del termine di efficacia dei vincoli, attraverso un «intervento correttivo» di questa Corte. È richiesta, dunque, una pronuncia parzialmente ablatoria di tipo sostitutivo, che dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione provinciale nella parte in cui

prevede che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di «10 anni», anziché di «5 anni».

[*omissis*]

5. – Nel merito, si osserva che le questioni investono il tema della durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio.

Tali vincoli consistono in previsioni urbanistiche da cui deriva l'inedificabilità di aree determinate, in attesa che le stesse vengano espropriate per la realizzazione di opere di interesse generale. Sono misure puntuali a contenuto particolare, perché precludono a specifici proprietari la facoltà di costruire, riservandola alla pubblica amministrazione per finalità collettive, previa apprensione del bene. Tali misure rappresentano una sorta di anticipazione dell'effetto ablativo che si produrrà mediante l'emissione del provvedimento espropriativo, destinando il bene che ne è interessato esclusivamente al fine pubblico cui mira la pianificazione.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, si tratta di misure che «comporta[no] come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati (sentenza n. 6 del 1966, sviluppata nella successiva n. 55 del 1968, e, tra le più recenti, le sentenze n. 344 del 1995; n. 379 del 1994; n. 186 e n. 185 del 1993; n. 141 del 1992), comportanti inedificabilità assoluta» (sentenza n. 179 del 1999).

Sul piano costituzionale, il principale problema posto dai vincoli urbanistici preordinati all'esproprio attiene alla loro compatibilità con l'art. 42 Cost., che tutela il diritto di proprietà condizionando l'espropriazione per motivi di interesse generale al riconoscimento di un indennizzo.

Questa Corte, con la sentenza n. 55 del 1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7, secondo comma, della legge n. 1150 del 1942, nonché l'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato.

A seguito di questa sentenza, il legislatore statale, chiamato a sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha optato per tale seconda soluzione, con la legge n. 1187 del 1968, il cui art. 2, secondo comma, ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo comunemente detto di franchigia, durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa.

Con la citata sentenza n. 179 del 1999 questa Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, secondo comma, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo.

Il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con l'emanazione del già richiamato testo unico di cui al d.P.R. n. 327 del 2001.

In base alle norme da questo dettate, il vincolo urbanistico preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni, nel corso dei quali al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo (art. 9, comma 2, che conferma *in parte qua* la previsione della legge n. 1187 del 1968), e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3).

Una volta decaduto e, dunque, divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4) e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39).

Le stesse garanzie devono essere poste a fondamento di un'eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza (in tal senso, sentenza n. 314 del 2007).

I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, pertanto, non danno luogo all'indennizzo solo se rispettano la durata del periodo di franchigia. La determinazione di tale durata compete al legislatore statale e a quello delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (sentenze n. 186 e n. 185 del 1993, n. 1164 del 1988), mentre a questa Corte è rimessa la verifica della ragionevolezza della scelta legislativa (sentenza n. 344 del 1995).

L'obbligo di indennizzo sorge dunque, una volta superato il periodo di ordinaria durata temporanea del vincolo, determinato dal legislatore entro limiti non irragionevoli (sentenza n. 148 del 2003, che richiama la sentenza n. 179 del 1999). Al riguardo, nella giurisprudenza costituzionale si è ritenuto che la richiamata disciplina di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001, prevedendo la durata quinquennale del vincolo, abbia individuato un «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati in gioco, onde deve ritenersi violato, tra l'altro, l'art. 42, terzo comma, Cost. in tutti i casi in cui la legislazione regionale vada oltre «il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale», senza riconoscere un indennizzo (sentenza n. 270 del 2020).

5.1. – In riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, questa Corte ha precisato che la diversa durata del vincolo da esse eventualmente prevista nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica è compatibile con la Costituzione, purché la stessa si fondi su «ragioni giustificative [...] apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà» (sentenza n. 179 del 1999).

La sussistenza di tali ragioni è stata riconosciuta nella giurisprudenza costituzionale in diverse occasioni, con specifico riferimento a normative della Regione siciliana e della Provincia autonoma di Trento (dotata, quest'ultima, di potestà legislative statutarie analoghe a quelle spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano).

In primo luogo, la sentenza n. 82 del 1982 ha ritenuto costituzionalmente legittima – in quanto giustificata dagli eventi sismici in precedenza verificatisi in

Sicilia e dalle conseguenti ripercussioni su tutte le attività economiche nell'isola – la particolare durata dei vincoli, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, previsti dagli strumenti urbanistici generali, durata fissata dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 5 novembre 1973, n. 38 (Norme concernenti la durata dei vincoli degli strumenti urbanistici nel territorio della Regione siciliana), in dieci anni, anziché in cinque, come stabiliva l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, vigente all'epoca.

La medesima situazione si è poi riprodotta con l'articolo unico della legge prov. Trento n. 11 del 1981, che pure aveva previsto la durata decennale dei vincoli posti dai programmi di fabbricazione. Anch'esso è stato ritenuto costituzionalmente legittimo, sul rilievo che la determinazione della durata dei vincoli urbanistici, sempre che non appaia irragionevole o arbitraria, rientra nella piena disponibilità del legislatore provinciale o regionale nell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva, diretta a adattare la disciplina urbanistica alle particolari esigenze provinciali o regionali. Esigenze che, nella specie, sono state rinvenute nel fine di non pregiudicare l'attuazione della riforma urbanistica del 1975 e il compimento delle più importanti opere pubbliche, di fronte ai ritardi nell'adozione dei nuovi piani urbanistici comprensoriali e alla necessità di conservare in vita i programmi di fabbricazione preesistenti (sentenza n. 1164 del 1988).

La sentenza n. 186 del 1993 ha riguardato, invece, una disposizione regionale siciliana che stabiliva la proroga dei vincoli di inedificabilità di durata limitata nel tempo – fino al 31 dicembre 1992 – e necessaria alla revisione dei piani regolatori, nonché all'adozione di altre misure finalizzate all'ordinato sviluppo del territorio (art. 2, primo e secondo comma, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali»). Questa Corte, nell'affermare la legittimità costituzionale di tale normativa, ha sottolineato che la determinazione di una particolare durata dei vincoli, così come la loro eventuale proroga, in quanto connessa alle particolari esigenze emergenti dalla realtà sociale, appartengono comunque alla discrezionalità del legislatore regionale, le cui valutazioni non sono censurabili se risultano fondate su una scelta non irragionevole.

La successiva sentenza n. 344 del 1995, avente per oggetto un'altra disposizione siciliana che prorogava l'efficacia dei vincoli previsti dagli strumenti urbanistici generali sino all'adozione dei provvedimenti di revisione e comunque sino al 31 dicembre 1993 (art. 6, comma 7, della legge della Regione siciliana 12 gennaio 1993, n. 9, recante «Modifica all'articolo 1 e proroga del termine di cui all'articolo 2 della legge regionale 6 luglio 1990, n. 11, in tema di assunzione di personale a contratto, per le finalità di cui all'art. 14 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26, nonché in favore di personale dei ruoli dell'Amministrazione regionale e proroga dei vincoli urbanistici»), ne ha rite-

nuto la legittimità costituzionale in considerazione dell'esigenza di portare a compimento il disegno di pianificazione urbanistica.

6. – Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, si può passare all'esame delle singole questioni.

[*omissis*]

6.2. – Il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. anche per il profilo dell'irragionevolezza, arbitrarietà e sproporzione della durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, in quanto determinata dal legislatore provinciale nel termine di dieci anni.

La censura è strettamente connessa a quella relativa alla violazione dell'art. 42 Cost., in quanto la lamentata lesione delle garanzie costituzionali del diritto di proprietà deve valutarsi alla stregua degli stessi criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Le questioni, che possono dunque essere esaminate unitariamente, sono fondate.

Diversamente dalle ipotesi che questa Corte ha esaminato nelle sentenze richiamate al punto 5.1., la disposizione censurata, inserita in una legge che disciplina in modo organico e in via generale il «[t]erritorio e [il] paesaggio» provinciali, determina l'ordinaria durata decennale del periodo di franchigia di tutti i vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, senza riferimenti di sorta – espliciti o ricavabili dalla *ratio* della norma – a realtà o a esigenze peculiari.

Anche a voler spostare l'indagine – come richiede la Provincia autonoma – dalla normativa urbanistica di cui alla legge prov. Bolzano n. 9 del 2018 a quella che disciplina la materia delle espropriazioni per pubblica utilità nel territorio provinciale, di cui alla legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, non è possibile individuare le specifiche ragioni della durata decennale dei vincoli preordinati all'esproprio.

Le disposizioni di tale ultima legge provinciale, concernenti tutte le fasi del procedimento espropriativo, si applicano «all'espropriazione di beni immobili, di diritti relativi a beni immobili, e alla costituzione coattiva di servitù, occorrenti per la realizzazione di opere od interventi di pubblica utilità da parte della Provincia, degli enti provinciali, dei comuni, dei consorzi tra comuni, delle comunità comprensoriali, e loro aziende, nelle materie di competenza provinciale» (art. 1, comma 1), nonché «anche all'espropriazione o alla costituzione di servitù coattive per la realizzazione di opere o interventi da realizzarsi da parte di altri enti pubblici e privati, o di singoli individui o società di *leasing* finanziatrici del soggetto promotore, purché tali opere o interventi siano dichiarati di pubblica utilità o considerati di pubblico interesse da leggi speciali» (art. 1, comma 2). Si tratta, dunque, di una normativa di carattere generale, applicabile a ogni ipotesi di espropriazione per pubblica utilità in ambito provinciale, anche al di fuori della materia urbanistica.

Né la Provincia autonoma ha indicato specifiche ragioni a sostegno della particolare durata dei vincoli, essendosi limitata a censurare l'omessa indagine

da parte del rimettente circa «la positiva sussistenza di peculiarità giustificative del procedimento espropriativo provinciale delineato dalla legge provinciale n. 10 [del] 1991», senza però chiarire in cosa consisterebbero tali peculiarità.

Non essendo giustificata da apprezzabili esigenze particolari, la durata obiettivamente eccessiva del periodo di franchigia in esame, resa evidente dalla sua macroscopica divergenza rispetto al periodo determinato dal legislatore statale, disvela l'irragionevolezza e la sproporzione della scelta operata da quello provinciale. La disposizione censurata, pertanto, ha superato il limite oltre il quale la compressione del diritto di proprietà, in mancanza di indennizzo, non può più considerarsi tollerabile in ragione delle finalità di interesse generale perseguite con l'apposizione di un vincolo urbanistico preordinato all'esproprio.

Invero, la disposizione statale che prevede la durata quinquennale del periodo di franchigia costituisce idoneo punto di riferimento e soluzione costituzionalmente adeguata già esistente nell'ordinamento, così da consentire, nel caso di accertata irragionevolezza della misura provinciale, l'intervento sostitutivo richiesto dal rimettente (tra le tante, sentenze n. 28 del 2022, n. 157 e n. 63 del 2021 e giurisprudenza ivi richiamata). In proposito, è sufficiente ribadire che nella citata sentenza n. 270 del 2020 questa Corte ha già individuato nella disciplina statale introdotta dall'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 un «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

7. – Deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, nella parte in cui dispone che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di «10 anni», anziché di «5 anni».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), nella parte in cui dispone che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di «10 anni», anziché di «5 anni»;

2) – 3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2025.

8.2.3. *Opposizione alla stima e diritto di agire*

SENTENZA N. 40/1985 (PRES. ELIA; REL. ANDRIOLI)

Espropriazione – Opposizione alla stima – Termine processuale – Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale

Legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), art. 1

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 67/1990 (PRES. SAJA; RED. PESCATORE)

Espropriazione per pubblica utilità – Determinazione dell'indennità – Esperibilità della relativa azione giudiziaria – Esclusione fintantoché manchi la relazione di stima

Legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità, modifiche e integrazioni alle l. 17 agosto 1942, n. 1150, l. 18 aprile 1962, n. 167, l. 29 settembre 1964, n. 847, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia, agevolata e convenzionata), art. 19

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 173/1991 (PRES. CORASANITI; RED. PESCATORE)

Espropriazione per pubblica utilità – Accettazione dell'indennità provvisoria da parte dell'espropriando – Possibilità per l'espropriante di agire in giudizio per contestarne la determinazione – Omessa previsione

Legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità), art. 12, quinto comma, come modificato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli)

Costituzione, art. 24

SENTENZA N. 365/1992 (PRES. CORASANITI; RED. PESCATORE)

Espropriazione per pubblica utilità – Occupazione d'urgenza delle aree da espropriare – Indennità di occupazione – Determinazione in sede amministrativa – Possibilità, per l'espropriante-occupante, di proporre opposizione davanti alla Corte d'appello – Omessa previsione

Legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), art. 20, quarto comma

Costituzione, art. 24

Sentenza n. 40/1985 (Pres. Elia; Rel. Andrioli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Si appalesa invece fondata la seconda questione cui ha dato origine il giudice *a quo* con lamentare che la giurisprudenza e parte della dottrina non ritengono applicabile al termine per la opposizione alla stima l'art. 1, l. 7 ottobre 1969, n. 742, a tenor del quale “il decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative è sospeso di diritto dal 1 agosto al 15 settembre di ciascun anno, e riprende a decorrere dalla fine del periodo di sospensione”. Posto che il termine di trenta giorni previsto nell'art. 51 ha natura ad un tempo processuale e sostanziale per ciò che la opposizione avanti il giudice competente è l'unico rimedio posto a disposizione dell'espropriato per conseguire il giusto indennizzo, nel quale l'art. 42 Cost. ravvisa l'indefettibile bilanciamento della espropriazione della proprietà privata per interesse generale, si attenterebbe al diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie pretese con escludere dall'area di applicazione dell'art. 1 l'opposizione dell'espropriato alla stima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 l. 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale) nella parte in cui non dispone che la sospensione ivi prevista si applica anche al termine di cui all'art. 51, commi primo e secondo, l. 25 giugno 1865, n. 2359.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 1985.

* * *

Sentenza n. 67/1990 (Pres. Saja; Red. Pescatore)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La Corte di Cassazione e la Corte d'appello di Salerno impugnano l'art. 19, primo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10), nella parte in cui non consente che in caso di espropriazione il proprietario del bene e gli altri interessati possano agire in giudizio per la determinazione dell'indennità loro dovuta, anche in mancanza della relazione di stima prevista dagli artt. 15 e 16 della legge stessa. Per entrambi i giudici la disciplina è sospetta di contrasto con l'art. 24 della Costituzione; per la Corte d'appello di Salerno sarebbe violato anche l'art. 42.

3. – Osserva preliminarmente la Corte che il diritto alla determinazione

dell'indennità di espropriazione può essere tutelato, secondo quanto previsto dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, mediante un giudizio affidato alla cognizione speciale in unico grado della Corte d'appello.

L'art. 19 consente all'interessato di proporre opposizione alla stima della indennità definitiva operata dalla apposita commissione istituita in ogni provincia (art. 16), ovvero, finché le commissioni stesse non siano insediate, dall'Ufficio tecnico erariale (art. 19, secondo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10), entro trenta giorni dall'inserzione dell'avviso del deposito della relazione nel Foglio degli annunci legali della provincia.

Secondo una consolidata giurisprudenza, richiamata dalle ordinanze di rimessione, la stima delle indennità, con i procedimenti indicati, si pone come presupposto dell'azione giudiziaria e la sua mancanza determina l'improponibilità della domanda. Per contro, essa non impedisce la pronuncia del decreto di espropriazione, il quale a norma dell'art. 13 della legge n. 865 del 1971 – è emanato dall'autorità competente entro quindici giorni dalla richiesta dell'espropriante, che provi di avere adempiuto a quanto previsto dall'art. 12 (pagamento dell'indennità provvisoria accettata dall'espropriando ovvero deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'indennità non accettata).

Può dunque avvenire, e risulta avvenuto nelle vicende che hanno dato origine ai giudizi *a quibus*, che il provvedimento di espropriazione sia emanato prima della determinazione dell'indennità definitiva, che tale determinazione manchi anche a lungo e che l'espropriato, già privato della proprietà del bene e non indennizzato, non possa neppure agire per ottenere la determinazione giudiziale di quanto dovutogli.

Tale situazione risulta priva di rimedi efficaci. È ben vero che questa Corte, esaminando la fattispecie disciplinata dall'art. 12 del decreto-legge luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219 (convertito in legge 24 agosto 1921, n. 1290), ritenne che l'espropriato, per ottenere il deposito dell'indennità di espropriazione, potesse far ricorso alla procedura prevista dall'art. 1183 cod. civ. che consente la fissazione, ad opera del giudice, del termine entro il quale la pubblica amministrazione deve effettuare tale deposito (sent. n. 138 del 1977). Ma in quel caso si lamentava che l'espropriazione potesse precedere il deposito dell'indennità senza che fosse fissato un termine entro il quale esso doveva avvenire. Nel caso di specie, invece, si lamenta che sia inibita "sine die" all'espropriato l'esperibilità dell'azione giudiziaria per ottenere la determinazione della giusta indennità, in attesa del deposito della relazione di stima dei beni espropriati, non essendo fissato un termine entro il quale la stima deve essere effettuata.

Trattasi, pertanto, di fattispecie obiettivamente diverse, in relazione alla prima delle quali la violazione dell'art. 24 della Costituzione non era stata neppure dedotta.

È appunto tale norma costituzionale, invece, che risulta violata dall'art. 19

della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come mod. dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

4. – Questa Corte ha costantemente affermato che la tutela giurisdizionale garantita dalla Costituzione non deve necessariamente porsi in relazione di immediatezza con il sorgere del diritto. Essa ha però precisato, fin dalla sentenza n. 47 del 1964, che la determinazione concreta di modalità e di oneri non deve rendere difficile o impossibile l'esercizio di tale diritto, ostacolando fino al punto di pregiudicarlo o renderlo particolarmente gravoso.

Tali enunciazioni di principio sono alla base della decisione (sent. n. 186 del 1972), con cui venne dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge di registro (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269), perché consentiva all'amministrazione finanziaria, discrezionalmente e senza limite di tempo, di procrastinare la definitività dell'accertamento del tributo di registro, impedendo così l'esplicazione della tutela giurisdizionale.

Nel caso ora considerato ricorrono ragioni analoghe. La pubblica amministrazione, omettendo l'adempimento relativo alla relazione di stima, può ritardare in modo indefinito non solo la corresponsione dell'indennità, ma lo stesso esercizio della potestà di agire in giudizio da parte dell'interessato. A ciò si aggiunga che – come è stato posto in luce nella relazione al disegno di legge governativo n. 1947/S, annunciato in Aula il 14 novembre 1989, recante “Norme in materia di espropriazione per pubblica utilità” – è sempre più frequente la perdita anticipata della disponibilità del bene. L'occupazione di urgenza, si legge infatti nella relazione, è andata perdendo la sua connotazione originaria di istituto eccezionale, per divenire sempre più lo strumento abituale mediante il quale l'espropriante può, prima dell'espropriazione, immettersi nel possesso del bene e, al tempo stesso, differire l'adempimento dell'obbligo di corrispondere l'indennità dovuta fino alla scadenza del termine legale dell'occupazione. Anche la natura rigorosamente temporanea dell'occupazione, prosegue la relazione, è venuta sensibilmente ad attenuarsi: il termine di durata è stato, infatti, portato da due a cinque anni con la legge 22 ottobre 1971, n. 865, e quindi più volte prorogato per le occupazioni in atto al momento dell'entrata in vigore delle relative disposizioni.

Secondo la disciplina vigente, il proprietario del bene può dunque perderne la disponibilità e in seguito anche la titolarità, restando per un lungo e non definito tempo privo di ristoro e paralizzato nella difesa. Situazione, questa, in sicuro contrasto con l'art. 24 della Costituzione, per il quale la tutela giurisdizionale, pur potendo diversamente modularsi da caso a caso, deve essere effettiva e non può quindi non concretarsi in adeguata protezione.

Né può accedersi alla tesi prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il privato potrebbe avvalersi del previo ricorso, al giudice ordinario, *ex art.* 1183 cod. civ. – affinché fissi un termine alla pubblica amministrazione per dar luogo alla stima ed agli altri adempimenti previsti

dall'art. 15 della legge n. 865 del 1971 –, nonché al giudice amministrativo, impugnando il silenzio-rifiuto sulla richiesta all'amministrazione di adempiere.

A parte i problemi inerenti alla esperibilità astratta di tali rimedi, evidente è, infatti, il loro carattere defatigante e non conclusivo e la conseguente scarsa efficacia al fine di assicurare all'espropriato, in tempi ragionevoli, la concreta e definitiva determinazione dell'indennità di espropriazione.

Certo, come osserva l'Avvocatura generale dello Stato, non spetta alla Corte surrogarsi al legislatore, stabilendo termini e modalità del procedimento di acquisizione di beni per pubblica utilità. Ma spetta alla Corte stabilire i limiti al di là dei quali le garanzie apprestate dalla Costituzione devono ritenersi violate. Nel caso considerato, per dare effettività al diritto garantito dall'art. 24 della Costituzione, non può negarsi all'interessato di agire per ottenere l'indennizzo sancito nell'art. 42 della Costituzione, quanto meno dal momento in cui egli perde la proprietà del bene.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nella parte in cui, pur dopo l'avvenuta espropriazione, non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità, finché manchi la relazione di stima prevista dagli artt. 15 e 16 della legge.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*] dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità, modifiche e integrazioni alle l. 17 agosto 1942, n. 1150, l. 18 aprile 1962, n. 167, l. 29 settembre 1964, n. 847, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia, agevolata e convenzionata), come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), nella parte in cui, pur dopo l'avvenuta espropriazione, non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità, finché manchi la relazione di stima prevista dagli artt. 15 e 16 della legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 1990.

* * *

Sentenza n. 173/1991 (Pres. Corasaniti; Red. Pescatore)

Considerato in diritto

1. – La Corte d'appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, commi primo e terzo, e 12, commi secondo, terzo,

quinto e settimo, della l. 22 ottobre 1971, n. 865, così come modificati dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, in quanto – non consentendo all'espropriante di agire in giudizio per contestare la determinazione dell'indennità provvisoria di espropriazione accettata dall'espropriando – contrasterebbero con l'art. 24 della Costituzione.

[*omissis*]

3. – Nel merito la questione è fondata nei limiti che saranno indicati.

Secondo la procedura espropriativa regolata dalla l. n. 865 del 1971 il Presidente della giunta regionale (art. 11) nel decreto, col quale dichiara la pubblica utilità delle opere, "indica la misura dell'indennità di espropriazione, da corrispondere a titolo provvisorio agli aventi diritto". Tale decreto è pubblicato per estratto nel bollettino ufficiale della regione e nel foglio degli annunci legali della provincia e l'ammontare dell'indennità è comunicato ai proprietari espropriandi, nelle forme previste per la notificazione degli atti processuali civili.

Della liquidazione dell'indennità non va data comunicazione all'espropriante; né è a questo attribuito alcun mezzo di contestazione della misura di essa.

I proprietari espropriati (art. 12), entro trenta giorni, possono comunicare al Presidente della giunta e all'espropriante l'accettazione dell'indennità: in tale caso ne viene ordinato il pagamento da parte dell'espropriante agli espropriati entro sessanta giorni.

Qualora l'indennità non sia accettata, si apre (art. 15, primo comma) la procedura amministrativa per la riliquidazione dell'indennità a titolo definitivo.

Avvenuta la determinazione definitiva, l'espropriante "comunica le indennità ai proprietari degli immobili ai quali le stime si riferiscono, mediante avvisi notificati nelle forme degli atti processuali civili" (art. 15, secondo comma) e deposita la relazione di stima nella segreteria comunale, dandole pubblicità con avviso da affiggere nell'albo del comune e da inserire nel foglio degli annunci legali della provincia. Entro trenta giorni da tale inserzione (art. 19) i proprietari, gli altri interessati al pagamento dell'indennità e l'espropriante possono proporre opposizione alla stima davanti alla Corte d'appello competente per territorio.

4. – Da tale quadro normativo emerge che l'espropriante, mentre ai sensi dell'art. 19 può proporre opposizione alla stima avverso la determinazione dell'indennità effettuata ai sensi dell'art. 16, non può proporla avverso quella effettuata ai sensi dell'art. 11, divenuta definitiva in base all'art. 12 per l'accettazione dei proprietari dei beni espropriati.

Detta disciplina, pertanto, come ha dedotto il giudice *a quo*, si pone in contrasto con l'art. 24 Cost., che garantisce a tutti il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

Va osservato al riguardo che l'art. 42, terzo comma, Cost., prescrive che la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

Tale disposizione conferisce una posizione costituzionalmente protetta al soggetto espropriato, con la conseguente pretesa diretta ad ottenere la corrispondenza dell'indennità, intesa come congruo ristoro per la perdita del bene (e non necessariamente come corrispettivo commisurato al suo valore reale: cfr. da ultimo la sentenza n. 216 del 1990). Peraltro, il contenuto della disposizione non si esaurisce in ciò.

Essa, stabilendo il principio dell'indennizzo, da quantificarsi entro il limite massimo del valore reale del bene (sentenza n. 1022 del 1988), garantisce anche all'espropriante la pretesa di non essere tenuto a pagare, in conseguenza dell'espropriazione, nulla di più del congruo ristoro.

Questo si configura, infatti, come misura economica unitaria, diretta a regolare i rapporti tra i diversi soggetti interessati; la sua sfera di applicabilità non si limita, dunque, alla posizione originaria dell'espropriato, ma, operando gli stessi presupposti e finalità, comprende anche l'espropriante, per ragioni di omogeneità di trattamento e, quindi, di eguaglianza nell'ambito dello stesso procedimento espropriativo.

Invero, l'espropriante, essendo il beneficiario del trasferimento del bene (e dell'opera alla quale il bene serve), si pone come il soggetto sostanzialmente interessato all'acquisizione della cosa trasferita e come obbligato alla corrispondenza dell'indennizzo liquidato ed accettato.

5. – Le anzidette garanzie dell'espropriato e dell'espropriante, debbono trovare (alla stregua dell'art. 24 della Costituzione) tutela giurisdizionale, che le leggi regolatrici dei procedimenti espropriativi non possono pretermettere.

Incorre pertanto nella violazione dell'art. 24 Cost. l'art. 12, quinto comma, della l. 22 ottobre 1971, n. 865. Tale norma, per l'ipotesi dell'accettazione, da parte dell'espropriato, dell'indennità provvisoria liquidata ai sensi dell'art. 11, stabilisce che l'espropriante deve procedere al pagamento di essa entro sessanta giorni dal provvedimento col quale il Presidente della giunta regionale dispone detto pagamento, senza prevedere che l'espropriante – ove ritenga l'indennità eccedente i limiti innanzi indicati – possa agire in giudizio per contestarne la misura.

La norma anzidetta (nel testo modificato dall'art. 14 della l. n. 10 del 1977), va quindi dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede che l'espropriante, in alternativa al pagamento dell'indennità accettata, possa esperire, entro sessanta giorni, opposizione ai sensi dell'art. 19.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del quinto comma dell'art. 12 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità), così come modificato

dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), nella parte in cui non prevede che l'espropriante, in alternativa al pagamento dell'indennità accettata dall'espropriato, possa esperire entro sessanta giorni opposizione ai sensi dell'art. 19;

b) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 1991.

* * *

Sentenza n. 365/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Pescatore)

Considerato in diritto

1. – Il giudice *a quo* ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dell'art. 20, comma quarto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nella parte in cui non prevede che l'espropriante possa proporre opposizione davanti alla Corte d'appello contro la determinazione dell'indennità di occupazione d'urgenza delle aree da espropriare compiuta in sede amministrativa. Ha esposto al riguardo che questa Corte, con la sentenza n. 173 del 1991, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, dell'art. 12, comma quinto, della legge n. 865 del 1971, nella parte in cui non prevedeva che l'espropriante, in alternativa al pagamento dell'indennità accettata dall'espropriato, potesse esperire opposizione, entro il termine di sessanta giorni, ai sensi dell'art. 19. Ha dedotto che analoga *ratio decidendi* impone, nella fattispecie regolata dall'art. 20, quarto comma, della legge n. 865 del 1971, l'estensione all'espropriante del diritto ad impugnare la determinazione dell'indennità di occupazione d'urgenza delle aree da espropriare, compiuta in sede amministrativa.

[omissis]

3. – Nel merito la questione è fondata.

L'art. 42, terzo comma, della Costituzione, nello statuire – in connessione con la garanzia posta dal secondo comma – che la proprietà privata “può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo espropriata per motivi d'interesse generale”, dà fondamento e disciplina, con le relative implicazioni di carattere costituzionale, non soltanto agli atti espropriativi in senso proprio, ma pure a quelli inerenti all'occupazione del bene, imponendo un giusto indennizzo anche per la durata di tale occupazione, che impedisce al proprietario la disponibilità e il godimento del bene. Inoltre, il principio del giusto indennizzo – come questa Corte ha già affermato a proposito dell'indennità di espropriazione (sentenza n. 173 del 1991) – deve essere operante, in base all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, non soltanto nei confronti dei soggetti passivi dell'espropriazione, ma anche dei soggetti che la promuovono e che, di conse-

guenza, hanno un interesse a che l'indennizzo non travalichi la giusta misura prescritta dalla norma costituzionale.

L'apprensione del bene attraverso l'occupazione concreta, infatti, una fase autonoma del procedimento ablativo, che deve essere munita delle necessarie garanzie a favore di tutti i soggetti implicati, sia rispetto all'elemento bene, oggetto dell'ablazione, sia nella corresponsione del giusto indennizzo, che concerne, nel quadro di pur distinte posizioni, il soggetto passivo dell'occupazione e il soggetto che la promuove.

Ne deriva che la garanzia sancita dall'art. 24, primo comma, della Costituzione debba operare anche riguardo ai soggetti che abbiano promosso l'occupazione d'urgenza dei beni (art. 20, commi primo e secondo, della legge n. 865 del 1971).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma quarto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nella parte in cui non prevede che anche l'espropriante possa proporre opposizione davanti alla corte d'appello contro la determinazione dell'indennità di occupazione d'urgenza delle aree da espropriare. Tale opposizione andrà proposta con atto di citazione notificato alle controparti nel termine e con le forme ivi stabilite, salvo nel caso in cui l'espropriante sia il comune. In detta ipotesi, non potendosi consentire che sia rimesso alla discrezionalità del comune espropriante lo stabilire il momento iniziale di decorrenza del termine per l'opposizione, questo termine dovrà decorrere dal giorno in cui sia pervenuta al comune, ai sensi del terzo comma dell'art. 20, la comunicazione della determinazione dell'indennità di occupazione da parte della commissione prevista dall'art. 16. L'art. 20, terzo comma, infatti, disponendo che il sindaco debba provvedere alla comunicazione dell'indennità "agl'interessati", presuppone che la suddetta commissione sia tenuta a trasmettere al comune la determinazione dell'indennità da essa effettuata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma quarto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), nella parte in cui non prevede che anche l'espropriante possa proporre opposizione davanti alla corte d'appello contro la determinazione dell'indennità di occupazione dei beni da espropriare, con atto di citazione notificato alle controparti nei modi ivi stabiliti e, quando l'espropriante sia il comune, con decorrenza del termine per l'opposizione dal giorno in cui sia pervenuta al comune stesso la comunicazione della

determinazione di detta indennità da parte della commissione prevista dall'art. 16.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 1992.

8.2.4. *Servitù militari e vincoli sostanzialmente espropriativi*

SENTENZA N. 6/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. PAPALDO)

Servitù militari – Imposizione alla proprietà privata di sacrifici di carattere espropriativo

Legge 20 dicembre 1932, n. 1849 (Riforma del testo unico delle leggi sulle servitù militari), art. 3, secondo comma

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 138/1993 (PRES. CASAVOLA; RED. MENGONI)

Espropriazione per pubblica utilità – Immobili colpiti da servitù militari – Indennizzo spettante ai proprietari – Criterio di determinazione – Automatico riferimento ai valori della rendita catastale

Legge 20 dicembre 1932, n. 1849 (Riforma del testo unico delle leggi sulle servitù militari), art. 2, secondo e terzo comma, come sostituito dall'art. 1 della legge 8 marzo 1968, n. 180 (Modificazioni della legge 20 dicembre 1932, n. 1849, concernente la riforma del testo unico delle leggi sulle servitù militari).

Costituzione, art. 42, terzo comma.

SENTENZA N. 390/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. CHIEPPA)

Servitù militari – Vincoli di inedificabilità derivanti dalle servitù – Terreni con preesistente destinazione edificatoria e insuscettibili di altra utilizzazione e rendita agraria – Giusto indennizzo

Legge 24 dicembre 1976, n. 898 (Nuova regolamentazione delle servitù militari), art. 7, come modificato dall'art. 3 della legge 2 maggio 1990, n. 104 (Modifiche ed integrazioni alla legge 24 dicembre 1976, n. 898, concernente nuova regolamentazione delle servitù militari)

Costituzione, art. 42, terzo comma

Considerato in diritto

1. – La norma denunziata è contenuta nel secondo comma dell'art. 3 della legge 20 dicembre 1932, dal cui testo si evince, per omissione, l'esclusione di ogni indennizzo fuori dei casi di modificazione dello stato delle cose ai sensi del primo comma dello stesso articolo.

Per giudicare se tale esclusione sia in contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione occorre vedere se le "servitù" indicate nell'art. 1 e specificate nell'art. 2 di tale legge comportino, in tutto o in parte, una espropriazione ai sensi della invocata norma costituzionale.

La difesa della parte privata sostiene che le servitù militari non pongono meri limiti al libero godimento della proprietà, ma si risolvono in parziali espropriazioni, alle quali deve corrispondere un giusto indennizzo. Nella specie, le limitazioni sarebbero tali da ridurre il diritto del proprietario ad un *merum nomen*.

L'Avvocatura dello Stato, nel presupposto che non si abbia espropriazione se non nel caso di trasferimento coattivo di un diritto dello espropriato allo espropriante, nega che possa parlarsi di espropriazione e quindi di indennizzabilità rispetto all'imposizione di limitazioni, tranne che ricorra un danno permanente che produca la definitiva soppressione del diritto.

2. – È da premettere che questa Corte non è chiamata a risolvere la questione se spetti o no all'attore nel giudizio *a quo* un indennizzo a causa delle "servitù" imposte nella sua proprietà: in questa sede si giudica della legittimità delle norme, non dell'applicazione di esse ai casi concreti.

È altresì da premettere che per risolvere la questione di legittimità costituzionale non gioverebbe far ricorso ad un'altra questione: quella del carattere delle cosiddette servitù militari. Che trattisi di servitù o di limiti non ha influenza decisiva, come ha messo bene in luce l'ordinanza della Corte di cassazione; tanto più che, non essendo chiarito a sufficienza nella legislazione, nella giurisprudenza e nella dottrina il significato dei due termini "servitù" e "limiti" (assunti come sinonimi ed intercambiabili i due termini "limiti" e "limitazioni", le cui differenze di significato, se pure esistono, non hanno rilievo ai fini della questione in esame), specialmente in rapporto alle servitù militari, il tentativo di una definizione di tale significato in questa sede non partirebbe da una base sicura e difficilmente approderebbe ad una sicura soluzione.

Ma anche se fosse possibile giungere ad una appagante discriminazione, rispetto alle predette "servitù", dei due concetti di servitù e di limite, ciò non offrirebbe un criterio valevole per identificare i casi in cui sussista espropriazione e quindi diritto all'indennizzo. Difatti, non sarebbe esatto affermare che si abbia sempre espropriazione nei casi di servitù e non si abbia mai espropriazione nei casi di limiti, giacché possono esserci imposizioni di servitù che non importano espropriazione e imposizioni di limiti che hanno carattere di espro-

priazione, secondo la natura, l'incidenza, l'entità del sacrificio che deriva dalla imposizione.

3. – Giova, anzitutto, affermare che la nozione di espropriazione enunciata nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione non può essere ristretta al concetto di trasferimento coattivo nè l'obbligo della indennizzabilità può essere ricondotto esclusivamente a tale concetto.

Già nel periodo anteriore alla Costituzione vigente era pacifica l'indennizzabilità in alcuni casi nei quali non si aveva trasferimento, fossero o no tali casi classificabili sotto il concetto di espropriazione: si ricordino i casi di requisizione in uso, di occupazioni temporanee, di danno permanente conseguente all'esecuzione di opere pubbliche; la imposizione di talune servitù; la eliminazione di servitù senza il trasferimento della servitù stessa ad altri. Del resto anche nel caso previsto dall'art. 3, primo comma, della legge denunciata la legge stessa prevede il diritto ad indennità anche se non si verificano trasferimenti.

Ora, se è vero che il Costituente nel parlare di espropriazione si è riferito a questo istituto quale risultava dalla tradizione in atto, è pure certo, da un canto, che la tradizione conosceva espropriazioni non traslative e, dall'altro, che con l'art. 42, terzo comma, non fu esclusa l'indennizzabilità per i casi in cui il diritto vigente ammetteva – ed ammette – l'indennizzabilità anche se non sussista trasferimento di diritti.

Lo Statuto albertino, mentre dichiarava inviolabile la proprietà, permetteva, dato il suo carattere di flessibilità, che la legge ordinaria limitasse o addirittura sottraesse il diritto all'indennizzo. All'opposto, la Costituzione vigente, per un verso, accorda una minore tutela, ma, per l'altro, stante il suo carattere rigido, non ammette la legittimità di una legge ordinaria che disponendo o autorizzando misure espropriative, neghi l'indennizzo.

Che cosa debba intendersi per espropriazione ai sensi del terzo comma dell'art. 42 risulta dal confronto di questa norma con i due commi precedenti dello stesso articolo. Con il primo comma e con la prima parte del secondo comma, si afferma, in correlazione con altri articoli, quali precipuamente il 41, il 43 ed il 44, il principio che l'istituto della proprietà privata è garantito; con la seconda parte del secondo comma si enuncia che la legge ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti; nel terzo comma si prevede che la proprietà può essere espropriata, salvo indennizzo. Ciò comporta che la determinazione dei modi di acquisto e di godimento e dei limiti, volta, come deve essere, a regolare l'istituto della proprietà privata, a stabilirne, cioè, la configurazione nell'ordinamento positivo, non può violare la garanzia accordata dalla Costituzione al diritto di proprietà, sopprimendo l'istituto della proprietà privata o negando ovvero comprimendo singoli diritti senza indennizzo. La logica del sistema impone di considerare che la violazione della garanzia si avrebbe non soltanto nei casi in cui fosse posta in essere una traslazione totale o parziale del diritto, ma anche nei casi in cui, pur restando intatta la titolarità, il diritto di proprietà venisse annullato o menomato senza indennizzo.

4. – Trattandosi di materia non regolata, in via generale, dal legislatore e ancora in elaborazione da parte della dottrina e della giurisprudenza, non è possibile fissare criteri sicuri, valevoli a comprendere tutti i casi e a chiarire tutte le situazioni.

Tuttavia, si può affermare che la legge può non disporre indennizzi quando i modi ed i limiti che essa segna, nell'ambito della garanzia accordata dalla Costituzione, attengano al regime di appartenenza o ai modi di godimento dei beni in generale o di intere categorie di beni ovvero quando essa regoli la situazione che i beni stessi abbiano rispetto a beni o a interessi della pubblica Amministrazione; sempre che, la legge, sia destinata alla generalità dei soggetti i cui beni si trovino nelle accennate situazioni, salva la possibilità di accertare con singoli atti amministrativi l'esistenza di tali situazioni rispetto a singoli soggetti ed a singoli beni. Per questo può anche dirsi che le imposizioni devono avere carattere obbiettivo, nel senso che devono scaturire da disposizioni che imprimano, per così dire, un certo carattere a determinate categorie di beni, identificabili a priori per caratteristiche intrinseche.

Se le imposizioni non abbiano questo carattere generale ed obbiettivo, in quanto comportino un sacrificio per singoli soggetti o gruppi di soggetti rispetto a beni che non si trovino nelle condizioni suindicate, allora sorge il problema dell'indennizzabilità. In questi casi può dirsi che si ha espropriazione quando il godimento del bene (nel senso di utilizzazione e di disposizione) sia in tutto o in parte sottratto al titolare del diritto, essendo senza decisiva importanza il fatto che titolare ne resti o no il proprietario. Né ha importanza il fatto che il sacrificio sia imposto direttamente dalla legge o con atto amministrativo in base alla legge, perché non è la forma dell'atto di imposizione quella che dà all'atto stesso la sua caratteristica come atto di espropriazione.

È, pertanto, da considerarsi come di carattere espropriativo anche l'atto che, pur non disponendo una traslazione totale o parziale di diritti, imponga limitazioni tali da svuotare di contenuto il diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto profondamente da renderlo inutilizzabile in rapporto alla destinazione inerente alla natura del bene stesso o determinando il venir meno o una penetrante incisione del suo valore di scambio. È altresì da considerare come di carattere espropriativo l'atto che costituisca servitù o imponga limiti a carico della proprietà, quando gli uni e gli altri siano di entità apprezzabile, anche se non tali da svuotare di contenuto il diritto del proprietario.

Non si può negare che nei criteri esposti ha parte notevole un elemento quantitativo, nel senso che il carattere espropriativo è fatto dipendere anche dalla maggiore o minore incidenza che il sacrificio imposto ha sul contenuto del diritto. Ma questo è un elemento insopprimibile del concetto di espropriazione, intesa non soltanto come trasferimento ma anche come sottrazione o menomazione del godimento del diritto: sottrazione o menomazione che deve essere prevista ed accertata anche in rapporto alla concretezza del sacrificio imposto.

5. – Sulla base dei criteri enunciati, occorre ora tornare all'esame dell'art. 2 della legge denunziata.

In primo luogo, è da dire che non trattasi di limitazioni (si qualificano servitù o limiti) aventi carattere generale ed obbiettivo nei sensi sopra indicati. Trattasi di imposizioni da disporsi, in base alla legge, con atti amministrativi, improntati a criteri di larga discrezionalità ed aventi contenuto svariato.

È, tuttavia, da notare che nessuna delle previsioni contenute nell'art. 2 rappresenta, isolatamente considerata, un caso di espropriazione. Anche le prescrizioni che appaiono più impegnative – come quella di non impiantare linee elettriche o condotte di acqua o di gas o quella di non tenere fucine o altri impianti provvisti di focolare o quella di non fabbricare muri o edifici o quella, purché temporanea, di non transitare o non sostare – non sono idonee, da sole ed in astratto, a costituire atti di espropriazione: tali sarebbero se, per fare due soli esempi, dalla imposizione di uno o più limiti risultasse impedita la coltivazione della terra e la raccolta dei frutti in un fondo agricolo o la possibilità di abitazione (soggiorno, preparazione e consumazione dei pasti, ecc.) in un edificio a ciò destinato.

Ciò posto, mentre non si può dichiarare l'illegittimità della norma denunziata in quanto nega l'indennizzo in relazione all'uno o all'altro dei sacrifici previsti dalla legge, tale dichiarazione si deve emettere in relazione ai casi in cui per effetto di uno o più di tali sacrifici si abbia espropriazione nel senso delineato nella motivazione di questa sentenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della legge 20 dicembre 1932, n. 1849, sulle servitù militari, in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, in quanto non prevede indennizzo per limitazioni della proprietà privata di natura espropriativa nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 1966.

* * *

Sentenza n. 138/1993 (Pres. Casavola; Red. Mengoni)

Considerato in diritto

1. – La Corte d'appello di Palermo ha sollevato, in riferimento all'art. 42, terzo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, secondo e terzo comma, della legge 20 dicembre 1932, n. 1849, come sostituito dall'art. 1 della legge 8 marzo 1968, n. 180, concernente l'indennizzo spettante ai proprietari di immobili colpiti da servitù militari, "in quanto non prevede, per la

determinazione dell'indennità, un criterio alternativo a quello automatico del riferimento ai valori della rendita catastale, laddove questo risulta inadeguato".

[*omissis*]

4. – Precisata nei termini ora detti, la questione è fondata.

Poiché l'imposizione di una servitù militare configura un caso analogo a quello dell'occupazione parziale e temporanea del fondo, il giudizio di congruità dell'indennizzo non può prescindere dal parametro del "giusto prezzo" risultante dagli artt. 40 e 68 della legge n. 2359 del 1865. Si tratta appunto di un parametro, non di un termine vincolante di esatta commisurazione (cfr. sentenze nn. 216 del 1990, 530 e 1022 del 1988, 138 del 1977): il legislatore rimane libero di adottare criteri più o meno automatici di determinazione dell'indennizzo, per esempio rapportandolo al valore catastale dell'immobile (risultante dalla moltiplicazione del reddito dominicale rivalutato per un certo coefficiente), oppure alla media, eventualmente corretta, del valore venale col reddito dominicale rivalutato (cfr. art. 5-*bis* del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359), sempre che le tariffe d'estimo siano stabilite in misura tale da produrre un risultato che, confrontato con quel parametro e tenuto conto degli interessi generali sottesi al provvedimento espropriativo, possa considerarsi equo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo e terzo comma, della legge 20 dicembre 1932, n. 1849 (Riforma del testo unico delle leggi sulle servitù militari), come sostituito dall'art. 1 della legge 8 marzo 1968, n. 180 (Modificazioni della legge 20 dicembre 1932, n. 1849, concernente la riforma del testo unico delle leggi sulle servitù militari).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 1993.

* * *

Sentenza n. 390/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Chieppa)

Considerato in diritto

1. – La questione sottoposta all'esame della Corte riguarda l'art. 7 della legge 24 dicembre 1976, n. 898 (nuova regolamentazione delle servitù militari), come modificato dall'art. 3 della legge 2 maggio 1990, n. 104 (modifiche ed integrazioni alla legge 24 dicembre 1976, n. 898, concernente nuova regolamentazione delle servitù militari), nella parte in cui prevede, per le limitazioni discendenti dalle "servitù militari", un criterio automatico di determinazione dell'indennizzo annuo, basato sul valore della rendita catastale (doppio, metà o

intero reddito dominicale e agrario a seconda delle ipotesi), che prescinde del tutto dal riferimento al parametro rappresentato dal valore venale del bene, con ciò determinando, nel caso di imposizione di vincoli di inedificabilità su aree edificabili, una commisurazione dell'indennizzo del tutto inadeguata, irrisoria o addirittura inesistente, e consentendo, pertanto, una compressione del diritto di proprietà mediante limitazione di natura espropriativa senza indennizzo.

Viene denunciata la violazione dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

2. – La questione è fondata per la parte in cui il criterio indifferenziato di determinazione di indennizzo annuo si applica ai terreni con preesistente destinazione edificatoria e non suscettibili di altra utilizzazione e di rendita agraria.

Con una scelta discrezionale, che andava oltre la dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa anteriore a Costituzione contenuta nell'art. 3, secondo comma, della legge 20 dicembre 1932, n. 1849 (sentenza n. 6 del 1966), il legislatore del 1976 e del 1990 ha voluto garantire ai soggetti interessati dall'asservimento a "servitù militari" sempre un indennizzo annuo per la perdita di redditività a seguito delle limitazioni, fin dal loro sorgere, in relazione alle ricordate peculiarità e natura dei vincoli negativi, non aventi carattere generale ed obbiettivo, ritenuti, di per sé, tali da incidere significativamente sulle possibilità di reddito del bene. Ciò è testimonianza di una maggiore attenzione per gli interessi anche dei privati, oltre per quelli generali (primari di difesa), avuto anche riguardo al fatto che le attività vietate al soggetto privato in virtù dell'asservimento sono considerate in genere legittime dall'ordinamento, che perciò appresta un equo temperamento degli interessi in gioco, attraverso una forma di corrispettivo, anche se non necessariamente coincidente con la diminuzione del reddito, purché non irrisorio.

Per le anzidette limitazioni non vi è normalmente alcuna preordinazione ad un trasferimento coattivo della proprietà; anzi, il sistema prescelto presuppone, in ogni caso, che il proprietario del bene asservito rimanga nella libera disponibilità dell'immobile, salvo a dover sottostare solo a quei determinati obblighi negativi, che, a seconda delle esigenze strettamente collegate al tipo di opere ed installazioni di difesa, siano stati concretamente imposti, nell'ambito di tipologie di limitazioni configurate dal legislatore, comportanti un non omogeneo "aggravio della proprietà privata" e differenziati "oneri dello Stato".

Avendo il legislatore scelto, per le anzidette limitazioni, il sistema di indennizzo annuo, basato sulla diminuzione di redditività del terreno o fabbricato, questo indennizzo annuo (alternativo non al valore venale del bene, ma al corrispettivo per la perdita parziale di utilizzazione del bene) poteva essere commisurato ad un valore, non di scambio della proprietà del bene, ma di reddito, desunto da un parametro anche automatico; è stato adoperato il valore catastale dell'immobile, utilizzando il reddito dominicale e agrario per i terreni e il reddito dei fabbricati, quali valutati ai fini della imposizione sul reddito.

Detta rendita catastale subisce differenti coefficienti di moltiplicazione (in definitiva per due e per uno) a seconda delle tipologie delle limitazioni imposte.

Tale sistema di calcolo di indennizzo annuo non è stato contestato nella sua interezza, potendo essere considerato equo nella generalità dei casi, in quanto la rendita catastale rappresenta un valore di riferimento accettabile ai fini del calcolo della rendita, dovendosi, nelle ipotesi in esame, indennizzare limitazioni temporanee per la perdita o diminuzione di redditività dell'immobile nell'anno preso in considerazione. Se poi vi siano stati errori o vizi nella applicazione delle regole per la determinazione delle rendite catastali, queste potranno essere corrette e sindacate con i rimedi previsti dall'ordinamento.

Invece, il criterio adottato si rivela del tutto inadeguato o addirittura mancante, potendo portare a valori di rendita insignificanti ed irrisori o addirittura zero (come per alcuni dei terreni in contestazione), quando si tratti di terreni con preesistente destinazione edificatoria, che non siano suscettibili di una utilizzazione agricola e quindi siano in tutto o in parte privi di rendita dominicale e agraria.

In tali casi il generalizzato metodo di calcolo dell'indennizzo attraverso la rendita catastale, necessariamente basata sul catasto terreni e sulla rendita dominicale e agraria perché non vi è stata ancora l'edificazione prevista nella programmazione urbanistica o perché il terreno non è pertinenziale ad un fabbricato è assolutamente inidoneo per determinare un giusto indennizzo, in una ipotesi di limitazione temporanea, che concretamente impone un sostanziale divieto di edificazione a carattere generale (divieto di fare elevazioni di qualsiasi materiale, di fabbricare muri e edifici), in mancanza di qualsiasi altra utilizzabilità e di riferimento a rendita temporanea.

Pertanto, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale della norma denunciata nella parte in cui non prevede un indennizzo annuo differenziato per i terreni con preesistente destinazione edificatoria e non suscettibili di altra utilizzazione e rendita agraria.

3. – La fissazione del concreto criterio correttivo specifico rientra nel potere discrezionale del legislatore, che può essere esercitato utilizzando una serie di metodi integrativi e compensativi, non necessariamente ragguagliati al valore dell'area edificabile (cfr., per taluni riferimenti, sentenza n. 179 del 1999); così, ad esempio, ricorrendo alla redditività di fabbricati omogenei nella stessa zona, depurata dagli oneri per investimenti occorrenti per la costruzione; alla percentuale di reddito medio del fabbricato edificabile, calcolando l'incidenza di valore del suolo; alla redditività media delle aree edificabili dello stesso tipo, ecc.).

In altri termini, può essere adoperato un qualsiasi metodo e criterio, che tenga conto anche della natura edificatoria dei terreni, in armonia, del resto, con il sia pure diverso sistema differenziato (terreni agricoli e suoli edificabili) di determinazione della indennità per espropriazione traslativa della proprietà o per la imposizione ICI.

4. Sul piano generale degli oneri derivanti dalle “servitù militari” deve, infine, essere sottolineato che, specie per le nuove installazioni, problemi come quelli in esame potranno essere ridotti attraverso la localizzazione delle opere ed impianti militari coordinata con i piani di assetto territoriale della regione (art. 3 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, nel testo risultante dall’art. 1 della legge 2 maggio 1990, n. 104).

In ogni modo, in caso di revisione quinquennale e di conferma della imposizione, che renda impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio del diritto di proprietà sul bene o su parte di esso, è offerta al proprietario la possibilità di chiedere la espropriazione totale o parziale del bene stesso (art. 11, primo comma, della legge 24 dicembre 1976, n. 898).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 della legge 24 dicembre 1976, n. 898 (nuova regolamentazione delle servitù militari), come modificato dall’art. 3 della legge 2 maggio 1990, n. 104 (modifiche ed integrazioni alla legge 24 dicembre 1976, n. 898, concernente nuova regolamentazione delle servitù militari), nella parte in cui non prevede un indennizzo annuo differenziato per i terreni con preesistente destinazione edificatoria e non suscettibili di altra utilizzazione e rendita agraria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2000.

8.3. Maso chiuso

SENTENZA N. 505/1988 (PRES. SAJA; RED. MENGONI)

Maso chiuso – Trasferimento coattivo infradecennale – Divisione suppletoria della massa ereditaria – Diversità di trattamento dei coeredi a seconda del carattere volontario o coatto della vendita.

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1 (Ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), art. 30

Costituzione, art. 3

SENTENZA N. 340/1996 (PRES. FERRI; RED. ONIDA)

Maso chiuso – Espropriazione per pubblica utilità – Divisione suppletoria – Obbligo dell'assuntore di conferire alla massa ereditaria l'eccedenza di valore conseguita a titolo di indennità di espropriazione – Omessa previsione

Testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del presidente della giunta provinciale di Bolzano del 28 dicembre 1978, n. 32, come modificato dalla legge provinciale 26 marzo 1982, n. 10 (Modifica del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, della legge provinciale sull'assistenza creditizia per assuntori di masi chiusi e della legge provinciale sull'amministrazione dei beni di uso civico), art. 29

Costituzione, art. 3

SENTENZA N. 193/2017 (PRES. GROSSI; RED. CAROSI)

Proprietà – Maso chiuso – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Assunzione del maso chiuso caduto in successione legittima – Scelta fra i chiamati alla successione

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), art. 5, riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi)

Costituzione, art. 3

SENTENZA N. 15/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. NAVARRETTA)

Proprietà – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Maso chiuso – Procedimento giudiziale per l'assunzione in caso di successione legittima nello stesso grado – Applicazione, *ratione temporis*, della normativa che accorda la preferenza, tra i coeredi, al più anziano (c.d. maggiorascato), anziché alla persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso

Proprietà – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Maso chiuso – Criterio di calcolo del prezzo di assunzione

Decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), art. 18,

secondo comma; legge della provincia di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), art. 14, comma 1, lett. *g*)

Costituzione, art. 3, primo comma (eguaglianza, ragionevolezza)

Considerato in diritto

1. – La norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità è l'art. 30 della legge della Provincia di Bolzano 29 marzo 1954 n. 1, ordinato come art. 29 nel testo unificato dalle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 28 dicembre 1978 n. 32. Non vengono in considerazione, in quanto non applicabili nel caso di specie, né il testo dell'art. 29, primo comma, né l'art. 29/a, successivamente introdotti nel citato testo unico dagli artt. 7 e 9 della legge provinciale 26 marzo 1982 n. 10.

2. – La questione è fondata.

La norma denunziata attribuisce ai coeredi dell'assuntore il diritto a un supplemento di divisione (*recte*: a una seconda divisione) – previo conferimento alla massa ereditaria della differenza tra il prezzo di assunzione e il prezzo ricavato dalla vendita del maso intervenuta entro dieci anni dall'assunzione, “decurtata del valore di eventuali miglioramenti da lui eseguiti, da stimarsi da esperti” – solo nel caso di vendita “volontaria”, non anche nel caso di vendita o assegnazione in un procedimento di esecuzione forzata. Il limite risponde a una *ratio legis* orientata a coniugare una misura di equità con una misura sanzionatoria del comportamento dell'assuntore, che ha alienato il maso, appropriandosi del suo valore commerciale, prima di avere soddisfatto, coltivando il fondo per un periodo di tempo ragionevole (valutato dalla legge in dieci anni dall'assunzione, ossia dall'apertura della successione), le finalità di utilità sociale in vista delle quali gli era stato concesso di assumere il maso a un prezzo agevolato, commisurato al valore di reddito anziché al valore venale. Alla radice della norma sta la concezione della proprietà – sviluppata dalla cultura religiosogiuridica germanica – come dotazione o attrezzatura dell’“ufficio” al quale Dio ha chiamato il proprietario, costituendolo amministratore fiduciario del fondo al servizio del bene comune.

La logica sanzionatoria spiega l'esclusione della pretesa dei coeredi nei casi di trasferimento coattivo del maso. Ma, almeno nel caso di vendita o assegnazione forzata per debiti, essa non è più integrata in una giustificazione sostanziale che valga a legittimare la disparità di trattamento dei coeredi al cospetto del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. L'idea che la vendita forzata del maso non possa normalmente intervenire se non a causa di una sfortunata gestione dell'impresa agricola, cioè per una causa non imputabile a cattiva volontà o a negligenza dell'assuntore, presuppone un contesto sociologico inattuale, incentrato sul maso chiuso come supporto economico di una “grande famiglia”, nella quale “il diritto di comandare discendeva di generazione in generazione insieme con la proprietà dei fondi ereditari”. Allora la successione a causa di morte, regolata dal diritto di primogenitura, non era soltanto una vicenda patrimoniale di mutamento del soggetto proprietario, ma aveva preminentemente il significato socio-politico di investitura nella qualità di capo del gruppo parentale. In siffatto contesto i membri del gruppo, pur in posizione

subalterna, esercitavano, in virtù del rapporto di parentela, un controllo sulle decisioni del titolare, e in particolare sulle decisioni che comportassero assunzione di debiti, vigilando che esse fossero giustificate dai bisogni della conduzione del maso.

Oggi il declino della grande famiglia e dei costumi che ne salvaguardavano la compattezza distorce la funzione originariamente assegnata alla norma in esame: piuttosto che sollecitare l'interesse dell'assuntore a perseverare nella fedele e diligente coltivazione del fondo e a resistere a tentazioni speculative, il limite della "volontarietà" della vendita, non più radicato nell'intimo legame un tempo esistente tra lo spirito della famiglia e la conservazione della terra, può trasformarsi in incentivo a una conduzione poco oculata o addirittura a comportamenti fraudolenti intenzionati a creare le premesse di una vendita forzata pilotata dall'assuntore allo scopo di lucrare un consistente residuo attivo sottratto a pretese dei coeredi.

In questo diverso contesto viene meno il supporto fattuale della logica sanzionatoria sopra enucleata e invece si propaga anche al caso di vendita o assegnazione forzata l'esigenza di equità che impone all'assuntore l'obbligazione restitutoria verso i coeredi prevista dall'art. 30 della legge prov. n. 1 del 1954.

2. – Lo stesso legislatore provinciale ha riconosciuto che la detta condizione non è più giustificata. Tuttavia non ha cancellato la differenza di trattamento dei coeredi dell'assuntore nei due casi di vendita volontaria e di vendita forzata del maso, ma soltanto l'ha attenuata. La legge prov. 26 marzo 1982 n. 10 ha inserito (art. 9) nel testo unico del 1978 cit. il seguente art. 29/ a: "(1) Se il maso, in tutto o in parte, viene venduto o assegnato in esecuzione forzata entro il termine previsto dal precedente articolo, l'assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria per la divisione suppletoria l'eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione. (2) In tal caso si applicano il secondo, quinto e sesto comma (quest'ultimo aggiunto dall'art. 8 della medesima legge) dell'art. 29. Il diritto dei coeredi può esercitarsi sul ricavato dell'esecuzione forzata solo nei limiti del residuo finale spettante al debitore esecutato, previa deduzione di eventuali spese inerenti all'assunzione e al miglioramento del maso".

Questa norma, non essendo retroattiva, non è applicabile al caso di specie. Ma nemmeno può fornire un modello alla pronuncia di illegittimità costituzionale modificativa della norma applicabile, cioè dell'art. 30 della legge n. 1 del 1954. La soluzione adottata dalla legge del 1982 restringe l'obbligo di restituzione dell'assuntore verso i coeredi nella misura del solo arricchimento, consentendogli di dedurre dal prezzo ricavato dalla vendita forzata, oltre al prezzo di assunzione e alle eventuali spese ad essa inerenti, non soltanto il valore delle migliorie apportate al maso, ma anche le passività contratte per altri scopi, non esclusi gli scopi voluttuari.

Pur nella misura ridotta dal nuovo art. 29/a del testo unico, la disparità di trattamento dei coeredi a seconda del carattere volontario o coatto della vendita

non appare giustificata, né dal punto di vista dei principi dogmatici del nostro ordinamento, né dal punto di vista di una razionale politica legislativa. La limitazione al mero arricchimento della responsabilità di chi ha alienato senza dolo un bene spettante alla massa ereditaria è una direttiva estranea al nostro ordinamento, come attestano l'art. 535 cod. civ., che ha abbandonato la regola romana della responsabilità dell'erede apparente di buona fede verso l'erede vero, e più puntualmente, con riguardo alla questione in oggetto, l'art. 748, che indica le deduzioni consentite al coerede donatario tenuto a conferire per imputazione il bene donato. D'altra parte, la soluzione accolta dall'art. 29/a, in quanto limita il diritto di riparto dei coeredi al residuo attivo dell'esecuzione forzata, non è adeguata all'esigenza, individuata dall'ordinanza di rimessione, "che la divisione suppletoria scoraggi l'assuntore dal lasciare, senza troppo preoccuparsene, che si creino le premesse di una vendita forzata per debiti".

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Provincia Autonoma di Bolzano 29 marzo 1954 n. 1 ("Ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano") nella parte in cui non prevede che pure in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso, in un procedimento di esecuzione forzata instaurato entro il termine ivi contemplato, l'assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, l'eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione, previa deduzione di eventuali spese inerenti all'assunzione e del valore delle miglitorie apportate al maso;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 aprile 1988.

* * *

Sentenza n. 340/1996 (Pres. Ferri; Red. Onida)

Considerato in diritto

1. – La questione, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, investe gli articoli 29 e 29 a) del testo unificato delle leggi provinciali della provincia di Bolzano sull'ordinamento dei masi chiusi, in quanto non prevedono l'applicazione dell'istituto della divisione suppletoria anche nel caso di espropriazione per pubblica utilità del maso entro il decennio dall'assunzione. Ma in sostanza la censura, che denuncia una omissione, e quindi postula una pronuncia additiva, va riferita all'articolo 29, che disciplina l'ipotesi principale

e originaria dell'alienazione del maso o di parti del medesimo, mentre il successivo art. 29 a) si limita a contemplare l'ipotesi particolare della esecuzione forzata.

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

L'istituto della divisione "suppletoria", inteso a ricondurre alla massa ereditaria l'eccedenza del prezzo di cessione del maso rispetto al valore di assunzione, commisurato al reddito e dunque istituzionalmente assai inferiore al primo, era in origine previsto dal legislatore provinciale solo con riferimento all'ipotesi dell'alienazione volontaria del bene nel decennio dall'assunzione ovvero, se l'assuntore era minorenne, dal raggiungimento da parte di questi della maggiore età (art. 29, primo comma, del testo unificato, nella formulazione anteriore alle modifiche apportate con legge provinciale n. 10 del 1982).

Anche se in tale configurazione originaria l'istituto si prestava ad essere inteso in una logica di tipo sanzionatorio, come strumento cioè diretto a colpire l'assuntore che prima del termine decennale previsto si liberasse del maso realizzandone il valore di mercato, una siffatta logica non appare più esclusiva né dominante, ma anzi è largamente soppiantata da criteri di carattere oggettivo (legati alla funzione del maso chiuso e ad esigenze di ripristino dell'equità distributiva fra i coeredi allorché tale funzione venga meno) a seguito dell'intervento del legislatore provinciale del 1982.

Con la riforma recata dalla legge provinciale n. 10 del 1982, da un lato si introdusse nel testo unificato l'art. 29 a), col quale esplicitamente si estendeva l'obbligo di divisione suppletoria al caso di vendita o di assegnazione in esecuzione forzata del maso, sempre entro il termine del decennio, stabilendo che l'assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria l'eccedenza del ricavo della vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione (limitando però alla somma residua spettante al debitore esecutato la facoltà dei coeredi di esercitare il proprio diritto sul ricavato dell'esecuzione forzata: art. 29 a), secondo comma). Dall'altro lato, venne riformulato l'art. 29 del testo unificato, sopprimendo l'accento alla volontarietà dell'alienazione come presupposto per l'insorgere dell'obbligo di divisione suppletoria (primo comma, primo periodo), e per altro verso stabilendo sia che la cessione del maso a parenti in linea diretta non si considera a questi fini come alienazione (primo comma, secondo periodo), sia che all'obbligo di divisione suppletoria possono essere sottratte le somme reinvestite dall'assuntore, entro due anni, per l'acquisto di un nuovo maso o per l'ampliamento o il miglioramento del maso (quinto comma: tale regola è estesa esplicitamente al caso della vendita o assegnazione forzata dall'art. 29 a), secondo comma).

La nuova disciplina appare più chiaramente ispirata alle esigenze di garantire la funzione oggettiva del maso nell'ambito della famiglia (attraverso la norma di favore per la cessione a parenti in linea diretta), e di collegare alla permanenza di tale funzione (anche attraverso la sostituzione di altri fondi a

quelli trasferiti) il mantenimento del vantaggio patrimoniale discendente all'assuntore dal criterio di calcolo del valore di assunzione commisurato al reddito – evidentemente inteso a salvaguardare l'unità del maso stesso – e la conseguente disuguaglianza che si produce a carico dei coeredi diversi dall'assuntore.

Ora, quando quella funzione oggettiva venga meno, per effetto del trasferimento della proprietà dei fondi fuori dall'ambito dei parenti in linea diretta dell'assuntore, vuoi a seguito di vendita, volontaria o forzata, vuoi a seguito di espropriazione per pubblica utilità (e a tal proposito si può anche ricordare la norma che prevede l'esproprio integrale del maso, a richiesta del proprietario, qualora, a seguito della espropriazione parziale progettata, vengano a mancare le caratteristiche oggettive che consentono di attribuire all'azienda la qualifica di maso chiuso: art. 15 t.u.), viene meno la fondamentale ragione giustificatrice della disparità fra coeredi, e non può dunque non riespandersi l'esigenza di un loro eguale trattamento.

4. – Non è mancato invero chi, a seguito dell'accennata riforma legislativa, e in particolare della soppressione dell'avverbio "volontariamente" nel primo comma dell'art. 29, ha ritenuto che l'obbligo di divisione suppletoria sorga ormai ogni volta che, entro il decennio dall'assunzione, il maso venga trasferito in tutto o in parte ricavandosene un corrispettivo, e dunque anche nel caso di espropriazione (a parte il caso della vendita o assegnazione nel procedimento di esecuzione forzata, espressamente regolato dall'art. 29 a). E tuttavia questa possibilità interpretativa, ignorata dal giudice *a quo*, si scontra con la difficoltà di estendere ad una ipotesi non prevista espressamente una disciplina che costituisce pur sempre una eccezione alla più ampia eccezione, rispetto alle regole generali, rappresentata dalla disciplina sulla divisione ereditaria del patrimonio di cui faccia parte un maso chiuso. Conviene dunque attenersi all'interpretazione fatta propria dal giudice remittente, del resto non messa in discussione in alcun modo, nel presente giudizio, dalle parti costituite o intervenute.

Così interpretata, la norma denunciata appare però in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza. Una disciplina che escluda l'obbligo di divisione suppletoria nel caso di espropriazione per pubblica utilità, la quale faccia conseguire all'assuntore, attraverso l'indennità, somme eccedenti il valore di assunzione del maso (non reinvestite nel medesimo o in un'azienda che ne perpetui la funzione), non appare infatti sorretta da ragioni giustificatrici della disparità di trattamento fra erede assuntore del maso e altri coeredi.

Non si tratta, come è ovvio, di disconoscere le caratteristiche tutte particolari dell'istituto tradizionale del maso chiuso, come sopravvive da noi nella legislazione della provincia autonoma di Bolzano, caratteristiche che già questa Corte individuò in "quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della "assunzione" di esso fondo come "maso chiuso" da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del

fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto" (sentenza n. 4 del 1956); né si deve ignorare che l'istituto "non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente" prima del suo disconoscimento legale, nell'ordinamento italiano, avvenuto con la estensione all'Alto Adige della legislazione nazionale (ibidem). Ma si tratta solo di seguire il criterio per cui deroghe all'eguaglianza davanti alla legge nella disciplina di posizioni costituzionalmente garantite, pur introdotte nell'esplicazione di una autonomia legislativa connotata da particolare specialità, come è quella della provincia di Bolzano, in tanto possono giustificarsi sul piano costituzionale, in quanto trovino fondamento nella *ratio* della speciale regolamentazione in questione: mentre al di fuori di questi limiti torna a dominare l'esigenza di parità.

5. – In questo senso del resto è la *ratio decidendi* della sentenza n. 505 del 1988, la quale, riferendosi alla disciplina anteriore alla riforma del 1982, riconobbe che la "logica sanzionatoria" con cui si spiegava l'esclusione della pretesa dei coeredi nell'ipotesi di trasferimento coattivo del maso, "almeno nel caso di vendita o assegnazione forzata per debiti (...) non è più integrata in una giustificazione sostanziale che valga a legittimare la disparità di trattamento dei coeredi", onde "si propaga anche al caso di vendita o assegnazione forzata l'esigenza di equità che impone all'assuntore l'obbligazione restitutoria verso i coeredi": così pervenendo a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma allora impugnata nella parte in cui non prevedeva l'applicazione della divisione suppletoria "in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso, in un procedimento di esecuzione forzata instaurato entro il termine ivi contemplato", senza peraltro alcun riferimento alle cause del debito e dell'esecuzione forzata.

L'espropriazione per pubblica utilità costituisce certo una ipotesi di trasferimento della proprietà in sé diversa da quella della vendita o dell'assegnazione a seguito di esecuzione forzata: ma non vi è differenza apprezzabile fra le due ipotesi (e fra queste e l'ipotesi della vendita volontaria) sotto il profilo, che qui viene in considerazione, dell'oggettivo venir meno della funzione del maso e della sua permanenza nell'ambito della famiglia. Anche in questo caso, dunque, devono riespandersi le esigenze di ripristino dell'eguale trattamento, che stanno alla base dell'istituto della divisione suppletoria.

6. – Né vale richiamarsi al principio, proprio del diritto delle divisioni ereditarie, per cui non rileva, ai fini di rimettere in discussione la divisione, l'eventualità che alcuno dei beni oggetto della medesima abbia acquistato maggior valore per fatti successivi. Nella specie, infatti, la differenza fra il valore di realizzo del bene (attraverso il conseguimento del suo prezzo o dell'indennizzo di espropriazione) e quello di assunzione non fa capo, in linea di principio, ad eventi sopravvenuti alla assunzione del maso, ma alla istituzionale divaricazione fra il valore di mercato del bene e il criterio legale di computo del valore di assunzione, collegato al reddito: ed è dunque una differenza non

eventuale, ma presupposta e voluta dalla legge, al fine di rendere possibile il mantenimento dell'unità del maso, e dunque di assicurarne la funzione. Venuta meno quest'ultima, o comunque realizzato il maggior valore di mercato del bene, viene meno anche la ragione per la quale il legislatore ha imposto tale divaricazione.

Né, infine, può aver rilievo il fatto che l'indennizzo di esproprio sia inferiore al valore venale del bene. Infatti l'obbligo di versamento alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, riguarda soltanto l'eccedenza, quale che sia, della somma conseguita rispetto al valore di assunzione, e che non venga reinvestita entro il biennio per l'ampliamento o il miglioramento del maso o per l'acquisto di un nuovo maso.

È poi problema interpretativo, che non deve essere risolto in questa sede, quello di stabilire i criteri di determinazione dell'eccedenza nel caso di espropriazione parziale del maso, che incida sul valore della parte residua dello stesso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 del "testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi" approvato con decreto del presidente della giunta provinciale di Bolzano del 28 dicembre 1978, n. 32, come modificato dalla legge provinciale 26 marzo 1982, n. 10 (Modifica del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, della legge provinciale sull'assistenza creditizia per assuntori di masi chiusi e della legge provinciale sull'amministrazione dei beni di uso civico), nella parte in cui non prevede l'obbligo di versamento alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, anche dell'eccedenza, rispetto al prezzo di assunzione, del valore conseguito dall'assuntore a titolo di indennità di espropriazione per pubblica utilità intervenuta entro dieci anni dall'apertura della successione, con le stesse modalità e gli stessi limiti stabiliti per il caso di alienazione del maso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

* * *

Sentenza n. 193/2017 (Pres. Grossi; Red. Carosi)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale ordinario di Bolzano dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con

decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

1.1. – Secondo il rimettente, l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, riprodotto dall'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, nella parte in cui accorda la preferenza, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi rispetto alle femmine, si porrebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., che sancisce il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, senza distinzione di sesso.

Per i chiamati all'assunzione del maso la disposizione censurata prevederebbe un criterio di preferenza basato sul sesso, operando così una discriminazione irragionevole in danno delle donne. Non sarebbe, peraltro, possibile operare un'interpretazione costituzionalmente conforme di tale disposizione, risultando «chiarissima ed univoca» nel preferire l'uomo rispetto alla donna, a parità di vincolo di parentela con il *de cuius*.

[*omissis*]

3. – Per inquadrare la peculiare fattispecie in esame è necessario un breve *excursus* storico-normativo riguardante l'istituto del maso chiuso e la sua introduzione nell'ordinamento italiano.

3.1. – Il “maso chiuso” trae origine da antichissime tradizioni diffuse nelle zone alpine orientali, regolate dalla legislazione austriaca fino alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1 (Ordinamento dei masi di chiusi nella Provincia di Bolzano), emanata in virtù dell'attribuzione statutaria della potestà legislativa (esclusiva o primaria) in materia di «ordinamento dei “masi chiusi”» (art. 11, n. 8, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante «Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»; e successivamente art. 8, n. 8, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Detto istituto fu «[i]ntrodotto in Alto Adige fin dai primi secoli del Medio Evo in corrispondenza ad antiche consuetudini germaniche, si affermò nel tempo e formò oggetto, verso l'età moderna, di disciplina legislativa formale, quale quella delle Patenti imperiali dell'11 agosto 1770 e del 9 ottobre 1795, di una legge dell'Impero del 1° aprile 1889 che attribuì alla legislazione provinciale il compito di disciplinare la materia, e della legge provinciale del 12 giugno 1900, n. 47, “concernente i rapporti giuridici speciali dei masi chiusi valevole per la Contea principesca del Tirolo”. Dopo che il territorio dell'Alto Adige

entrò a far parte del territorio italiano, l'istituto rimase in vita fino a quando con R.D. del 4 novembre 1928, n. 2325 fu estesa alle nuove Provincie la legislazione nazionale. Senonché, anche dopo il suo disconoscimento legale, la popolazione dell'Alto Adige continuò a dimostrarsi attaccata all'istituto. E non mancarono apprezzamenti favorevoli che anche giuristi particolarmente esperti in diritto agrario espressero in riguardo ad esso, considerandolo utile dal punto di vista economico, per la remora che pone allo smembramento dei fondi, e dal punto di vista sociale, per l'apporto che può dare al mantenimento della compagine familiare e alla esistenza di una sana classe rurale. È interessante rilevare che già durante l'impero della legislazione austriaca, nonostante l'abrogazione di ogni norma speciale in materia di fondi rustici appoderati disposta con la legge austriaca 27 giugno 1868, l'istituto restò eccezionalmente in vigore nel Tirolo. Ma fu essenzialmente per andare incontro alle aspirazioni chiaramente manifestate dagli esponenti della popolazione alto-atesina in riguardo al riconoscimento formale dell'antico istituto, che il legislatore costituzionale si indusse a dettare il disposto del n. 9 dell'art. 11 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, col quale attribuì alla Provincia la facoltà di emanare norme legislative "per le seguenti materie [...] n. 9: ordinamento delle minime unità culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del Codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini"» (sentenza n. 4 del 1956).

In sintesi, prima dell'accesso nel nostro ordinamento, il "maso chiuso" è stato disciplinato dalla legge 12 giugno 1900, n. 47 della Contea Principesca del Tirolo; successivamente fu abolito con regio decreto 4 novembre 1928, n. 2325 (Disposizioni per l'unificazione legislativa nei territori annessi al Regno), che estese anche all'Alto Adige la legislazione italiana (sopravvivendo peraltro, di fatto, nelle abitudini di vita delle popolazioni altoatesine); infine fu reintrodotta ad opera dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Il susseguirsi di alcune modifiche legislative dopo il formale ripristino ha reso necessaria l'emanazione del 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), attraverso la procedura di cui all'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 dicembre 1959, n. 10 (Norme modificatrici, interpretative ed integrative delle leggi provinciali 29.3.1954, n. 1 e 2.9.1954, n. 2 contenenti le norme fondamentali sull'ordinamento dei masi chiusi).

A seguito delle ulteriori modifiche introdotte dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 novembre 1974, n. 22 (Emendamenti, integrazione ed ulteriore finanziamento alla legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4 - Provvedimenti di assistenza creditizia a coltivatori diretti assuntori di masi chiusi) e dalla legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 fu poi compilato un nuovo testo unico, approvato con d.P.G.P. n. 32 del 1978.

Nuove modifiche furono apportate dalle leggi provinciali 26 marzo 1982, n.

10 (Modifica del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, della legge provinciale sull'assistenza creditizia per assuntori di masi chiusi e della legge provinciale sull'amministrazione dei beni di uso civico) e 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi).

Oggi l'istituto è disciplinato dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, che ne ha mantenuto la struttura ed i principi ispiratori, rivisitandolo in più punti, ed in particolare – per quel che qui interessa – rimodulando i criteri di successione ed assunzione del maso. In tale contesto è stata eliminata la prevalenza della linea maschile su quella femminile.

3.2. – Dall'illustrata evoluzione normativa si evince che i caratteri originari e pregnanti dell'istituto, che ne giustificano la conservazione attraverso una peculiare disciplina, sono le modalità di gestione, intestate ad una comunità familiare e ad una azienda agricola autosufficiente, ed un regime giuridico funzionale alla conservazione di dette modalità, costituito dall'indivisibilità del maso e dalla sua destinazione familiare, realizzata mediante un particolare sistema successorio, volto a designare un solo assuntore (Anerbe), il quale diviene debitore della massa ereditaria per l'ammontare del valore del maso.

In definitiva, l'analisi delle norme succedutesi nel tempo fino alla vigente legge provinciale n. 17 del 2001 consente di affermare la persistenza del nucleo funzionale dell'istituto del maso chiuso consistente nell'indivisibilità del fondo, nella sua connessione con la compagine familiare e nella "assunzione" del fondo stesso da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto.

Al contrario, alcune modalità normative poste originariamente a corredo del peculiare istituto sono state progressivamente superate: tra queste va senz'altro ricordata la regola di devoluzione del maso chiuso per successione a causa di morte in vigore fino al 2001, la quale seguiva i criteri della prelazione maschile e del maggiorascato, dal momento che il fondo veniva attribuito, allo scopo di evitarne il frazionamento, ad un unico erede, con prevalenza della linea maschile su quella femminile. L'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, come successivamente abrogato dalla l. prov. Bolzano n. 17 del 2001, prevedeva per la successione legittima il seguente ordine: 1) discendenti del *de cuius* ed a questi equiparati che siano cresciuti o che crescono e risiedono nel maso; 2) discendenti delle persone indicate al punto 1; 3) il coniuge; 4) gli ascendenti; 5) i fratelli e le sorelle; 6) i discendenti di fratelli e sorelle; 7) i parenti più prossimi non oltre il sesto grado.

La prevalenza della linea maschile era affermata esplicitamente riguardo alla successione legittima dall'art. 18, comma 2, che stabiliva la preferenza tra i

chiamati a favore dei maschi e, con riferimento alla successione per rappresentazione, dal successivo comma 6, in base al quale «i discendenti di figli premorti sono preferiti ai discendenti di figlie premorte».

Successivamente, la novella del 2001 ha previsto, in caso di successione ab intestato, che gli eredi legittimi possono trovare un accordo sulla designazione dell'unico assuntore e/o sul prezzo di assunzione (artt. 14, primo comma, e 20, primo comma); in mancanza di accordo, l'unico assuntore è determinato dall'autorità giudiziaria. Non è più riconosciuta alcuna preferenza alla linea maschile rispetto a quella femminile. La preferenza è invece accordata ai coeredi che crescono o sono cresciuti nel maso, e, tra di essi, a coloro che nei due anni antecedenti all'apertura della successione hanno partecipato abitualmente alla conduzione e alla coltivazione del maso, e, tra di essi, a 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 con l'apposito regolamento di esecuzione della Giunta provinciale di cui all'art. 49, secondo comma, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001. È inoltre previsto, come criterio residuale, rispetto ad ulteriori regole preferenziali, che l'autorità giudiziaria, sentiti i coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, scelga colui che dimostri di possedere i migliori requisiti per la diretta conduzione del maso chiuso (art. 14, secondo comma).

4. – Alla luce del descritto contesto normativo, occorre verificare se l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, oggi abrogato dalla sopravvenuta legge n. 17 del 2001, ma applicabile alla fattispecie del giudizio *a quo* in quanto vigente al momento dell'apertura della successione, sia in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede che tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

4.1. – La questione è fondata.

Questa Corte non ignora che, con propria precedente pronuncia n. 40 del 1957, in relazione a questioni sostanzialmente analoghe aventi ad oggetto gli allora vigenti artt. 16 e 18 della legge prov. Bolzano n. 1 del 1954, fu ritenuto che il contestato criterio di preferenza non collidesse con i principi generali dell'ordinamento giuridico, stabiliti nel codice civile in materia di successione legittima e divisione ereditaria e richiamati dall'art. 11 dello statuto speciale, adottato con la legge cost. n. 5 del 1948, né con il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost.

Detta pronuncia seguiva la linea interpretativa già tracciata dalla precedente sentenza n. 4 del 1956, secondo cui il legislatore costituzionale ritenne di introdurre nell'ordinamento nazionale questo istituto perché fortemente espressivo della tradizione sudtirolese. Tale istituto, non trovando «precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla

emanazione di quel R.D. 4 novembre 1928, n. 2325, sopra citato, in base al quale esso istituto cessò [temporaneamente] di avere formalmente vita» (sentenza n. 4 del 1956).

In tale contesto si ebbe ad affermare che «le esigenze della migliore produzione e gli scopi di natura familiare, di cui il legislatore costituzionale, con il maso chiuso, ha permesso il riconoscimento e la tutela per soddisfare le istanze della popolazione alto-atesina», giustificavano la preferenza per il primogenito maschio prevista dagli artt. 16 e 18 dell'allora legge provinciale vigente. Ciò «sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante» secondo cui l'assuntore preferito può conoscere dell'azienda familiare «meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito» (sentenza n. 40 del 1957).

E sono proprio tali conclusioni in tema di preferenza maschile che in questa sede devono essere superate.

La fattispecie all'esame di questa Corte si inquadra in una particolare ipotesi normativa in cui è l'assetto giuridico a doversi conformare a quello sociale e alla sua evoluzione, anche alla luce delle evidenze storiche che registrano il fallimento del precedente tentativo del legislatore statale del 1928 di trasformare il regime giuridico dei masi con un atto di imperio. L'evoluzione dell'antica usanza sudtirolese in un peculiare istituto giuridico dell'ordinamento italiano trova la sua corrispondenza nei perduranti bisogni ed esigenze di una collettività locale che si è attribuita tali regole ab immemorabili.

D'altronde, la recezione del maso chiuso attraverso il più elevato livello normativo del nostro ordinamento (la legge costituzionale) costituisce fenomeno emblematico del pluralismo economico, sociale e giuridico che permea la Carta costituzionale, tanto più significativo in quanto di questo istituto prestatale è stata più volte messa in dubbio la compatibilità rispetto all'ordinamento civile italiano, con il quale tuttavia convive da sempre nel limitato ambito territoriale della sua operatività.

Ciò non toglie che l'ordinamento del maso chiuso non possa contenere specifiche regole che nel tempo acquistano un significato diverso in virtù della interpretazione evolutiva, la quale può condurre – come nel caso in esame – ad una loro diversa valutazione di compatibilità con i parametri costituzionali.

Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire – come la disposizione impugnata – incompatibili con l'ordinamento nazionale e – conseguentemente – suscettibili di rescissione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole.

Sotto tale profilo va, peraltro, osservato come sia costante l'orientamento di questa Corte nel senso che la tutela accordata a particolari istituti come il maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenze n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del

1957, n. 4 del 1956, nonché, sia pure a contrario, n. 691 del 1988) e che comunque non comportano la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna.

4.2. – In tale prospettiva, l'orientamento risalente non può essere oggi condiviso alla luce del principio di parità tra uomo e donna, il quale assume primazia indefettibile nella valutazione degli interessi di rango costituzionale sottesi all'esame della presente questione.

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 Cost.

Dette regole, non a caso abrogate dalla legge provinciale n. 17 del 2001, fanno capo ad un contesto inattuale nel quale, all'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale (in tal senso, sentenza n. 505 del 1988). La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato, l'evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna – si possono citare, tra le più importanti, le leggi 9 febbraio 1963, n. 66 (Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni); 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia) e 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro) – hanno dunque profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento.

4.3. – D'altronde, già in passato, relativamente a questioni di minore rilevanza della presente, questa Corte aveva ritenuto, in alcuni casi, compatibili e, in altri, viziati e non più rispondenti alla *ratio* originaria, alcune norme che, rispettivamente, erano state introdotte o facevano parte dell'ordinamento del maso chiuso.

Così, per quanto riguarda l'introduzione di nuove norme, ebbe a dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento all'art. 8, numero 8), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) – dell'art. 35, comma 2, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999), come sostituito dall'art. 22, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001), che inseriva l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), per chi intendesse proporre in giudizio una domanda relativa all'ordinamento dei masi chiusi.

In quella sede fu precisato «che la peculiare dilatazione della competenza

legislativa provinciale trova esclusiva giustificazione nella circostanza che essa sia funzionale “alla conservazione dell’istituto nelle sue essenziali finalità e specificità” (sentenza n. 340 del 1996) [cosicché] ogni qualvolta la predetta finalità non sia riscontrabile, da un lato, riemergono gli ordinari impedimenti alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di diritto privato e di esercizio della giurisdizione (sentenza n. 405 del 2006) e, dall’altro, la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l’abituale estensione», per cui, applicando «i suddetti principi anche alla fattispecie ora all’esame di questa Corte, si rileva che la disposizione oggetto di censura [...] non opera alcuna, sia pur marginale, trasformazione della disciplina sostanziale dell’istituto stesso rispetto ai suoi contenuti fissati nella tradizione giuridica»; pertanto «gli ambiti di competenza legislativa provinciale risultano, per come sopra dimostrato, inviolati dalla norma censurata» (sentenza n. 173 del 2010).

Per quanto concerne la sopravvenuta non conformità a Costituzione, fu dichiarata l’illegittimità – in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 30 della legge prov. Bolzano n. 1 del 1954, nella parte in cui non prevedeva che pure in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso in un procedimento di esecuzione forzata l’assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, l’eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione. In quella sede è stato chiarito, tra l’altro, che la norma scrutinata, se era in origine giustificata da una *ratio legis* orientata a coniugare una misura di equità con una misura sanzionatoria del comportamento dell’assuntore, non era più assistita da «una giustificazione sostanziale che valga a legittimare la disparità di trattamento dei coeredi al cospetto del principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 Cost.» (sentenza n. 505 del 1988).

5. – L’art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull’ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall’art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull’ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall’art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull’ordinamento dei masi chiusi e

della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2017.

* * *

Sentenza n. 15/2021 (Pres. Coraggio; Red. Navarretta)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale ordinario di Bolzano dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 18, secondo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, la preferenza per l'assunzione di un maso chiuso spetti al più anziano. Il Tribunale sospetta, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, primo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, sia per contrasto con l'art. 3 Cost., perché porrebbe un criterio di calcolo del prezzo di assunzione che «irragionevolmente conduce alla determinazione di un importo esiguo e del tutto disancorato dal valore di mercato del bene», configurando, altresì, una irragionevole disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe regolate dalla successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), sostituiva del Testo unico censurato; sia per contrasto con l'art. 42 Cost., in quanto «il criterio comporterebbe un rilevantissimo sacrificio delle legittime ragioni degli eredi ab intestato non assuntori del maso».

[*omissis*]

4. – Si può quindi procedere all'esame di merito della prima delle questioni sollevate. Occorre, in particolare, verificare se l'art 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 sia in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., perché, in via di automatismo e senza alcuna razionale giustificazione, accorda preferenza al coerede più anziano.

4.1. – La questione è fondata.

Questa Corte ben rammenta che, con sentenza n. 40 del 1957, in relazione a questioni sostanzialmente analoghe, aventi ad oggetto gli allora vigenti artt. 16 e 18 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1 (Ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), aveva giustificato la preferenza per il primogenito maschio «sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante»: che il coerede più anziano, avendo vissuto più a lungo accanto al *de cuius*, titolare dell'azienda, «può di questa conoscere

meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito».

Senonché tale orientamento, alquanto risalente, non può essere confermato ed è stato, invero, già superato dalla sentenza n. 193 del 2017, relativamente alla prevalenza della linea maschile su quella femminile.

La tutela accordata all'istituto del maso chiuso non giustifica, infatti, qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che siano funzionali alla conservazione dell'istituto, nelle sue essenziali finalità e specificità, e che non comportino la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 193 del 2017, n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957).

4.2. – Nella prima prospettiva, se è vero che la regola del maggiorascato, in base alla normativa del 1962, detta una disciplina di chiusura, finalizzata a garantire l'individuazione dell'unico assuntore del maso chiuso, a seguito di successione legittima, d'altro canto, essa non configura una previsione intangibile, che possa essere modificata soltanto mediante un intervento del legislatore. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale di tale regola determinerebbe, infatti, una lacuna suscettibile di essere agevolmente colmata, attraverso la trama del sistema positivo, con un diverso criterio di assunzione, coerente sia con i profili attualmente distintivi dell'istituto del maso sia con i principi costituzionali.

Si tratta – secondo lo stesso giudice rimettente – di quanto dispone l'art. 14, comma 2, della vigente legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, secondo il quale «[n]el caso in cui vi siano più coeredi aventi gli stessi diritti di preferenza [...] 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».

Tale norma, che opera come criterio di chiusura dell'attuale disciplina sul maso chiuso, a presidio dell'indivisibilità, mostra il respiro di una previsione generale e flessibile, fedele ai moderni tratti distintivi dell'istituto, conforme ai principi costituzionali fondamentali e in sintonia con le stesse regole dell'ordinamento civile.

4.3. – Sulla base di questa premessa si può, dunque, procedere a verificare se l'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 superi il vaglio di conformità al principio di cui al primo comma dell'art. 3 Cost.

Obietta, in proposito, il ricorrente nel giudizio *a quo* che la richiamata previsione costituzionale non fa menzione del parametro dell'età. Senonché è un dato acquisito nell'interpretazione della norma costituzionale che l'elenco di cui all'art. 3, primo comma, Cost. non debba ritenersi tassativo, esprimendo piuttosto il generale divieto di arbitrarie discriminazioni; se ne trae ulteriore conferma dal coordinamento ermeneutico con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre

2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che espressamente vieta, al paragrafo n. 1, qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, sull'età.

Di conseguenza, l'automatica differenziazione sulla base del criterio dell'età in tanto può risultare ragionevole, e per questo non discriminatoria, in quanto evidenzi una giustificazione e risulti, nello specifico, coerente con le finalità proprie dell'istituto regolato, quale viene plasmato dall'evoluzione economico-sociale.

In tale prospettiva, e con specifico riferimento all'istituto del maso chiuso, l'indicata sentenza n. 193 del 2017 spiega, in maniera nitida, che l'evoluzione economico-sociale può condurre «ad una diversa valutazione di compatibilità [delle sue regole] con i parametri costituzionali. Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire [...] incompatibili con l'ordinamento nazionale».

Né certo convince il diverso avviso – suggerito dalla memoria di F. J. B. – secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale dovrebbe svolgersi in un'ottica storica riferita al momento dell'apertura della successione. Da un lato, infatti, i meccanismi costitutivi dell'assunzione e della divisione si realizzano nel presente ed è solo una *fictio iuris* la retroattività dettata dall'art. 757 cod. civ.; da un altro lato, e soprattutto, è nel presente che si svolge il suddetto giudizio che non può tollerare una differenziazione, ove questa nell'attualità dovesse palesarsi come discriminatoria.

4.4.– Ciò premesso, l'evoluzione economico-sociale dell'istituto del maso chiuso consente di ritenere superata la presunzione di coerenza, costruita dalla sentenza n. 40 del 1957 sulla base dell'*id quod plerumque accidit*, tra la regola del maggiorascato e le finalità che, nella contemporaneità, connotano l'istituto del maso.

L'idea, espressa da quella pronuncia, che sia un «fatto normale se non costante [che] colui che, essendo più a lungo vissuto accanto al titolare dell'azienda agricola, [possa] di questa conoscere meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e [possa] avere un maggiore attaccamento al fondo avito», seppure sostenibile in un'epoca caratterizzata dal normale perpetuarsi del mestiere fra i componenti della famiglia, e in specie dagli ascendenti ai discendenti, non può certamente essere riproposta nell'attuale contesto economico-sociale.

Non è, dunque, dirimente l'età dei coeredi rispetto agli obiettivi del maso, mentre quel che conta è il tempo effettivo che un soggetto abbia ivi trascorso e quanto si sia dedicato alle attività dell'azienda e alla specializzazione nella sua conduzione. Peraltro, la stessa fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, come ricavabile dalla lettura dell'ordinanza di rimessione, smentisce la ragionevolezza della presunzione, là dove il primogenito aveva per lo più lavorato altrove, mentre il minore si era dedicato in via esclusiva alla coltivazione e alla gestione del maso chiuso, apparendo perciò al giudice rimettente il più idoneo ad acquisire il diritto all'assunzione.

D'altro canto, l'avvento delle tecnologie nei metodi di produzione agricola e il diffondersi dell'esercizio contestuale di attività connesse a quella agricola rendono essenziale la preparazione tecnico-specialistica nella gestione, mentre fanno apparire superata la trasmissione – peraltro meramente ipotetica – di competenze da una generazione all'altra.

Se è vero, dunque, che sono le regole di esperienza generalizzate (riassunte nella formula dell'*id quod plerumque accidit: ex multis*, sentenze n. 185 e n. 48 del 2015) a supportare il vaglio di ragionevolezza di una presunzione, l'irragionevolezza della regola del maggiorascato è comprovata dal carattere "agevole" con cui è dato formulare la "normalità" di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base di tale presunzione.

4.5. – Non è un caso, del resto, che, nell'adeguarsi all'evoluzione economico-sociale, lo sviluppo normativo dell'istituto del maso chiuso abbia tradotto le finalità che esso persegue, nella sua moderna configurazione, in criteri preferenziali di attribuzione del diritto di assunzione incentrati sull'effettivo attaccamento al maso e sulla competenza professionale nella gestione aziendale. L'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, oltre a considerare nel comma 1, quali criteri preferenziali, l'essere cresciuto nel maso, l'aver partecipato abitualmente alla sua conduzione e alla sua coltivazione e l'essere in possesso di un diploma ad indirizzo agrario o di economia domestica, ha soprattutto contemplato, nel comma 2, quale clausola di chiusura della nuova disciplina, l'accertamento che il diritto venga attribuito alla «persona che dimostr[i] di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso».

In questa prospettiva, è quanto mai emblematico constatare che l'evoluzione della disciplina sul maso chiuso abbia condotto nel 2010 all'abrogazione proprio della regola del maggiorascato, che era rimasta nel 2001, quale mero criterio preferenziale residuale, antecedente alla sola clausola di chiusura.

4.6. – L'evoluzione economico-sociale nonché quella normativa dell'istituto del maso chiuso, appena descritte, palesano, dunque, l'irragionevolezza della presunzione di idoneità sottesa all'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, e tale essa rimane, ove pure si proietti la disposizione in un più complesso quadro normativo, comprensivo dell'art. 18/a dello stesso decreto, secondo il quale «sono normalmente escluse dal diritto all'assunzione del maso per successione legittima le persone [...] che] non siano idonee o qualificate a condurre personalmente il maso o non abbiano risieduto abitualmente sullo stesso».

Simile previsione, se in parte tempera la rigidità degli effetti del censurato art. 18, secondo comma, certo non ha il potere di conferire ragionevolezza al criterio legale di attribuzione del diritto sulla base dell'età.

La possibilità, infatti, di escludere chi sia inidoneo alla conduzione del maso o non vi abbia abitualmente risieduto non consente in alcun modo di giustificare il privilegio, irragionevolmente associato al fattore dell'età, nell'attribuzione del diritto di assunzione: simile correttivo non apporta alcun rimedio al rischio che

il maso venga assegnato al soggetto con un minor attaccamento al fondo e meno idoneo a gestirlo e a garantire il mantenimento dell'unità economica agricola. Altro è giudicare la fattispecie attributiva di un diritto, nella quale il criterio dell'età opera come automatismo, altro è considerare le fattispecie a posteriori correttive, che non si applicano (e dunque non correggono) se non si verificano le ipotesi limite in esse contemplate. Fuori da tali previsioni estreme, l'automatismo irrimediabilmente si produce, insieme con il conseguente rischio di assegnare il fondo al soggetto meno idoneo a gestirlo rispetto agli altri coeredi.

Tale vizio non pregiudica soltanto l'interesse della persona discriminata, ma lo stesso istituto del maso e, dunque, la tutela oggettiva della *res frugifera*, di cui tradisce le finalità: l'efficienza dell'azienda, che è garanzia della stessa indivisibilità, e la connessione con la compagine familiare che, nei passaggi in via successoria, non può tollerare discriminazioni da tempo superate nell'ambito dell'istituto giusfamiliare. Sovviene, a riguardo, il rilievo della sentenza n. 193 del 2017, secondo la quale la correlazione fra la regola del maggiorascato e «[l]'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo [non è che il frutto di] una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale (in tal senso, sentenza n. 505 del 1988). La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato [...] hanno [viceversa] profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento».

4.7.- Per le ragioni sopra esposte l'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 si pone in irrimediabile contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost.

A presidio della indivisibilità dell'istituto in questione, la regola della preferenza per il maggiore d'età viene ad essere sostituita con quella secondo cui, fra più coeredi dello stesso grado, «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» (art. 14, comma 2, legge prov. Bolzano n. 17 del 2001).

Tale criterio, infatti, nel contesto attuale, appare perfettamente idoneo a chiudere la disciplina con una previsione flessibile e di respiro generale, che si inserisce nel tessuto normativo coerentemente con i principi costituzionali, con le peculiarità dell'istituto del maso chiuso e con i principi generali dell'ordinamento giuridico in materia di successione legittima e di divisione ereditaria (si vedano, in proposito, le sentenze: Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 3 settembre 2019, n. 22038; sezione seconda civile, sentenza 22 agosto 2018, n. 20961; sezione seconda civile, sentenza 5 novembre 2015, n. 22663).

4.8.- L'acclarata irragionevolezza della regola del maggiorascato, quale criterio per la determinazione in via di automatismo del diritto di assunzione, comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, operante sino all'entrata in vigore della legge prov.

Bolzano n. 2 del 2010, in quanto disposizione di contenuto identico rispetto a quello della norma censurata (sentenze n. 229 del 2019 e n. 149 del 2018). La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 non necessita di alcuna sostituzione, in quanto il contenuto del precetto sostitutivo è già presente nel comma 2 del medesimo art. 14 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano) nella parte in cui afferma che «tra i chiamati alla successione nello stesso grado è preferito il più anziano», anziché prevedere che «tra i chiamati alla successione nello stesso grado 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»;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge della provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi);

3) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2021.

8.4. Enfiteusi

SENTENZA N. 49/1961 (PRES. CAPPI; REL. GABRIELI)

Riforma fondiaria – Norme della Regione siciliana – Conversione in enfiteusi perpetua a favore degli affittuari di fondi appartenenti a enti pubblici

Legge della Regione siciliana 13 settembre 1956, n. 46 (Applicazione della riforma agraria ai terreni degli enti pubblici)

Costituzione, artt. 3, 5 e 44; Statuto speciale per la Sicilia, art. 14, primo comma, lett. a)

SENTENZA N. 37/1969 (PRES. A. SANDULLI; REL. OGGIONI)

Contratti agrari – Enfiteusi – Contratti stipulati dopo la data di entrata in vigore del libro della proprietà del nuovo codice civile – Riferimento alla qualificazione catastale del 1939 ai fini della determinazione dei canoni annuali e del capitale di affrancazione

Legge 22 luglio 1966, n. 607 (Norme in materia di enfiteusi e di prestazioni fondiarie perpetue), art. 1

Costituzione, art. 42

SENTENZA N. 145/1973 (PRES. BONIFACIO; REL. OGGIONI)

Enfiteusi – Rapporti enfiteutici o assimilati costituiti dopo il 28 ottobre 1941 – Mancata determinazione dei capitali di affranco secondo i criteri stabiliti dall'art. 7 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e dall'art. 18 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e del correlativo valore dei canoni enfiteutici nella quindicesima parte di quegli stessi capitali

Legge 18 dicembre 1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi), art. 2

Costituzione, art. 42, terzo comma

SENTENZA N. 53/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. ASTUTI)

Enfiteusi – Estensione della nuova disciplina dettata per i rapporti enfiteutici a rapporti giuridici essenzialmente diversi

Legge 18 dicembre 1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi), artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8

Costituzione, artt. 3, 41 e 42

SENTENZA N. 406/1988 (PRES. SAJA; RED. MENGONI)

Enfiteusi – Capitale di affranco – Indennizzo – Serio ristoro

Legge 14 giugno 1974, n. 270 (Norme in materia di enfiteusi), art. 1

Costituzione, art. 42

SENTENZA N. 143/1997 (PRES. GRANATA; RED. MIRABELLI)

Enfiteusi – Enfiteusi costituite anteriormente al 28 ottobre 1941 – Determinazione del capitale di affrancazione – Valore di riferimento ancorato ai dati catastali del 1939 (rivalutati nel 1947) – Aggiornamento periodico, mediante applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenere ragionevolmente adeguata la corrispondenza del capitale di affranco con la realtà economica

Legge 22 luglio 1966, n. 607 (Norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue), art. 1, primo e quarto comma

Costituzione, artt. 3 e 42, commi secondo e terzo

SENTENZA N. 160/2008 (PRES. BILE; RED. FINOCCHIARO)

Enfiteusi – Enfiteusi urbane ed edificatorie costituite anteriormente al 28 ottobre 1941 – Affrancazione – Determinazione del capitale di affranco nella misura pari a 15 volte l'ammontare del canone enfiteutico annuo – Mancata previsione di un periodico aggiornamento dello stesso in misura tale da garantire un'adeguata corrispondenza del capitale di affranco con l'effettiva realtà economica

Legge 18 dicembre 1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi), artt. 5 e 6

Costituzione, artt. 3 e 42, commi secondo e terzo

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Nel merito, anzitutto è bene precisare, nel contrasto delle parti, che l'Assemblea regionale con la legge impugnata non ha legiferato in materia di pubblica beneficenza e di Opere pie (art. 14, lettera *m*, Statuto regionale siciliano, che riguarda l'organizzazione, il funzionamento, i controlli ecc., delle Opere pie ed assistenziali), bensì in materia di agricoltura e precisamente di riforma agraria. Ma in questo campo il potere dell'Assemblea deve adeguare ai particolari bisogni dell'Isola le leggi di riforma agraria emanate sul piano nazionale e sempre nell'ambito delle norme costituzionali. Le differenziazioni regionali contrasterebbero con i principi enunciati negli artt. 1 e 5 della Costituzione.

Le leggi dello Stato alle quali l'Assemblea siciliana deve, in materia agraria, fare riferimento sono: il D. Lgt. 24 febbraio 1948, n. 114, per la piccola proprietà contadina; la legge Sila 12 maggio 1950, n. 230; la legge stralcio 21 ottobre 1950, n. 841; la legge 18 maggio 1951, n. 333, per l'assegnazione dei terreni ai contadini.

3. – Poste tali premesse, la legge impugnata, disponendo che i terreni anche utilizzati ed anche se gravati di usi civici o soggetti a vincoli idrogeologici, a qualsiasi titolo appartenenti al patrimonio degli "enti pubblici", sono assegnati in enfiteusi perpetua ai lavoratori agricoli, che in atto li coltivano (artt. 1 e 2), sconvolge la riforma accolta dalla legislazione nazionale, ponendosi con essa in contrasto: per i soggetti colpiti dalla riforma; per il sistema con cui la riforma viene attuata; per l'oggetto e per i soggetti che se ne avvantaggiano.

Infatti, la legge n. 46 colpisce gli enti pubblici, tra i quali sono da annoverare le Opere pie, mentre la legge Sila del 1950, n. 230 (art. 2, primo comma), e la legge stralcio del 1950, n. 841 (art. 4, primo comma), riguardano soltanto i proprietari terrieri privati. Ché anzi la legislazione statale considera con favore gli enti pubblici di beneficenza e di assistenza in quanto dispone che le donazioni a beneficio di essi sono valide, se fatte fino al 15 novembre 1949 anziché sino al 1° gennaio 1948 (legge stralcio: art. 20; legge 18 maggio 1951, n. 333, art. 4, primo comma). E la legge del 1948, n. 114, comprende nella riforma i fondi rustici di natura patrimoniale appartenenti allo Stato, alle Provincie, ai Comuni, ma non i beni appartenenti agli altri enti pubblici (art. 5).

4. – Quanto al sistema, la legge in esame dispone la conversione *ex lege* in enfiteusi perpetua di tutti i rapporti giuridici che legano il coltivatore alla terra degli enti pubblici (mezzadria, affitto agrario, bracciantato, ecc.); in contrasto con la riforma nazionale attuata con la espropriazione della proprietà terriera privata con indennizzo (legge del 1950 n. 230, art. 2, primo comma; legge del 1950 n. 841, art. 4, primo comma). E non v'ha dubbio che la determinazione degli obblighi, dei vincoli e dei limiti alla proprietà privata (art. 44, primo comma, della Costituzione) va fatta sul piano nazionale. Trattandosi di riforme

di struttura con riflessi economici e sociali, il ridimensionamento della proprietà e la redistribuzione della ricchezza, che devono ispirarsi a principi uniformi e generali, non possono competere che allo Stato; il riconoscimento di una autonoma attività legislativa regionale, in questo campo, finirebbe col pregiudicare la riforma stessa.

5. – Relativamente all'oggetto, le leggi nazionali pongono, nel quadro della trasformazione agraria e fondiaria, un duplice limite alla espropriazione:

quantitativo, riservando *de jure* all'espropriato una quota del patrimonio terriero in piena proprietà (legge del 1950, n. 230, art. 2, primo comma; legge del 1950, n. 841, art. 4, primo comma); e riservando facoltativamente per l'espropriato anche in piena proprietà il terzo residuo (cit. legge, n. 841, art. 9);

qualitativo, assoggettando ad espropriazione i terreni suscettibili di trasformazione e disponendo esenzioni collegate a particolari tipi di cultura o a tipi di aziende (cit. leggi, n. 230, art. 2, primo comma, e n. 841, artt. 4, primo comma, 5, primo comma, e 10).

La legge n. 46, al contrario, assoggetta alla riforma senza limiti ed esclusioni (conversione in enfiteusi *ex lege*) tutte le proprietà terriere degli enti pubblici, anche se già convenientemente messe a culture; violando l'art. 44 della Costituzione sotto un duplice aspetto: perché colpisce anche i terreni migliorati, mentre i limiti alla proprietà privata costituzionalmente consentiti devono tendere ad una maggiore produttività; perché pregiudica gli equi rapporti sociali, favorendo solo alcune categorie di lavoratori.

6. – La legge siciliana viola, inoltre, l'autonomia degli enti pubblici limitandone la capacità negoziale nella sfera dei contratti agrari ed è in contrasto con l'art. 27 della legge 17 giugno 1890, n. 6972, secondo il quale "i beni immobili delle istituzioni pubbliche di beneficenza devono, di regola, essere dati in affitto con le forme fissate dal regolamento", per assicurare il conseguimento dei benefici fini istituzionali.

Secondo, poi, la legge regionale, l'assegnazione dei terreni è fatta di regola al contadino che coltiva la terra in atto; mentre per la legge stralcio l'assegnazione dei terreni espropriati è fatta di preferenza ai coltivatori degli stessi terreni solo quando essi abbiano in corso per lo stesso terreno contratti miglioratori, a lungo termine, ed abbiano eseguito sostanziali e permanenti migliorie nel fondo (art. 21, secondo comma). E non è superfluo aggiungere che la legge impugnata è in contrasto anche con la legislazione statale in materia di contratti agrari, che non prevede la conversione *ex lege* di detti contratti in enfiteusi perpetua.

7. – Infine, la legge regionale viola il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, della Costituzione) tra contadini che coltivano le terre degli enti pubblici e contadini che coltivano le terre dei privati, essendo riservata soltanto ai primi la possibilità di averle assegnate in concessione enfiteutica perpetua.

[*omissis*]

Pertanto, le disposizioni degli artt. 1 e 2 della legge 13 settembre 1956, n. 46, eccedono i limiti in base ai quali è consentita un'attività normativa da parte

dell'Assemblea regionale siciliana in materia di riforma agraria e devono, quindi, essere dichiarate incostituzionali. Dalla dichiarata incostituzionalità delle norme su riportate consegue la incostituzionalità della intera legge.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara la illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana 13 settembre 1956, n. 46, riguardante l'applicazione della riforma agraria ai terreni degli enti pubblici in relazione all'articolo 14, primo comma, lettera *a*, dello Statuto speciale per la Sicilia e in riferimento agli artt. 3, 5 e 44 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1961.

* * *

Sentenza n. 37/1969 (Pres. A. Sandulli; Rel. Oggioni)

Considerato in diritto

[*omissis*]

10. – Gli argomenti che si sono finora prospettati, trovano, tuttavia, la loro giustificazione, solo se riferiti alle enfiteusi ed istituti equiparati, di antica costituzione: non per quelli di più recente formazione.

La data dell'entrata in vigore del Libro della proprietà (28 ottobre 1941) segna, a giudizio della Corte, una importante demarcazione. Da una parte, l'accadimento di imponenti fatti storici ed economici ha inciso in profondità e progressivamente sui valori dei beni talvolta anche per effetto di una modifica di destinazione e la svalutazione della moneta ne è stata, ad un tempo, causa ed effetto, più o meno permanente. Dall'altra parte, i rapporti costituiti, in tempi, luoghi e situazioni diversi, dopo la data suindicata, hanno risentito della strutturazione, in parte nuova, che la legge civile ha loro assegnato. Particolarmente, l'assegnazione di un diritto alla revisione del canone "in relazione al valore attuale" (art. 962 del Cod. civ.) ha segnato il passaggio da una concezione statica del rapporto ad una concezione dinamica: ed i nuovi rapporti sono sorti – *ab initio* – e si sono svolti, sotto la garanzia della possibile operatività di quel diritto.

Il riferimento alla qualifica catastale del 1939 viene quindi ad assumere, per i rapporti ora in esame, un aspetto inadeguato, anacronistico, e tale da creare ingiuste sperequazioni, sia se considerato in relazione a quei beni che abbiano avuto – medio tempore – incrementi di valore, per cause obbiettive di trasformazione, anche indipendenti dagli apporti dei concessionari ed, eventualmente,

degli stessi concedenti, sia, ed a maggior ragione, se considerato in relazione a rapporti aventi per oggetto terreni che già, al momento della concessione, si trovavano per qualità e quantità di colture ed in genere, per i loro pregi intrinseci ed estrinseci, in condizione di redditività ben diversa e maggiore di quella esistente nel lontano anno 1939.

Il sistema della legge di procedere, per il calcolo, a ritroso nel tempo, viene così a creare (e la relazione del Ministero dell'agricoltura contribuisce coi suoi dati di confronto ad evidenziare la situazione) quella dissociazione tra il momento dell'incidenza indennizzabile sul diritto colpito e il momento cui va riferito il calcolo del valore di quest'ultimo, che questa Corte, con sentenza n. 22 del 5 aprile 1965 riguardante la legge 18 aprile 1962, n. 167, e già prima con la sentenza 22 dicembre 1959, n. 67, ha dichiarato illegittima.

Nel caso in esame, la dissociazione è profonda ed incolmabile e conseguentemente ne resta viziato, limitatamente ai rapporti temporali in esame, il congegno della legge, sia per quanto riguarda la misura dei canoni sia, correlativamente, per quanto riguarda i capitali d'affranco, gli uni e gli altri resi suscettibili di scendere al di sotto del livello di un'equa valutazione, dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

In questo senso, e dentro questi limiti, va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1.

[omissis]

16. – In conclusione, la Corte perviene alla decisione di illegittimità costituzionale, concentrandola nel solo punto in cui l'art. 1 della legge in esame consente di estendere l'applicazione delle relative norme anche alle enfiteusi e rapporti analoghi conclusi successivamente al 28 ottobre 1941.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 22 luglio 1966, n. 607, contenente "norme in materia di enfiteusi e di prestazioni fondiari perpetue", limitatamente alla parte in cui comprende nella normativa anche i rapporti, che formano oggetto della legge, conclusi successivamente alla data del 28 ottobre 1941.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 marzo 1969.

* * *

Sentenza n. 145/1973 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)

Considerato in diritto

[omissis]

3. – Ciò premesso, la Corte rileva che l'art. 2, in questione, della legge del

1970, costituisce una rinnovata applicazione del richiamato art. 1 della legge n. 607 del 1966: cioè, riafferma il principio della limitazione obbligatoria della misura dei canoni enfiteutici e delle altre prestazioni fondiari, in corrispondenza al reddito imponibile dominicale del fondo, da determinarsi a norma del d.l. 4 aprile 1939, n. 589 (convertito in legge n. 976 del 1939) rivalutato con i coefficienti di cui al d.l. C.P.S. n. 356 del 1947: ossia, conferma il riferimento al reddito imponibile del fondo, espresso in catasto, ed alle tariffe d'estimo, formate in base ai prezzi del 1939. Risulta, tuttavia, modificato l'ultimo comma dell'art. 1 nel senso di riportare la qualifica catastale alla data della Costituzione del rapporto anziché al 30 giugno 1939. Tutto ciò con la conseguente correlazione fra ammontare dei canoni, come sopra fissati, e ammontare del capitale di affranco (articolo 9 stessa legge del 1970).

Poiché con la sentenza di questa Corte n. 37 del 1969 il citato art. 1 è stato dichiarato illegittimo "nella parte riguardante i rapporti in esame conclusi dopo il 28 ottobre 1941", occorre ora accertare la legittimità del nuovo regolamento di questi ultimi rapporti, avvenuto con la legge del 1970. In proposito, è dato evincere dagli Atti parlamentari (particolarmente dalle Relazioni illustrative del Disegno di legge) i motivi che hanno indotto all'aggancio dei canoni al reddito imponibile dominicale.

Si è ritenuto di giustificare detto aggancio per considerazioni attinenti: all'antisocialità del monopolio fondiario: alla possibilità di conseguire una parziale esenzione dall'esproprio secondo le leggi di riforma agraria, offerta ai proprietari mediante la concessione in enfiteusi, circostanza, questa, verificatasi prevalentemente nella Regione siciliana: alla connessa onerosità, oltre il carico fiscale, dei canoni enfiteutici, pari e più spesso superiori alle misure dei canoni di affitto, senza più possibilità di revisione, dopo l'abrogazione dell'art. 962 c.c. avvenuta con l'art. 18 legge del 1966.

4. – La Corte osserva che il riferimento al reddito imponibile risultante dai dati catastali, non è, di per sé, da considerare illegittimo. Ciò non è stato smentito, in via di principio, dalla citata sentenza n. 37 del 1969 in tema di canoni enfiteutici: ed è stato, poi, ammesso altresì con la successiva sentenza n. 155 del 1972, che pur concerne una ben distinta fattispecie, quale l'affitto dei fondi rustici, oggetto di diversa disciplina giuridica.

La "utilizzabilità in astratto dei dati catastali" è stata riconosciuta come mezzo possibile per conseguire il riferimento ad un reddito a base orientativa, secondo una media di valutazioni e calcolazioni, atte a condurre, nell'ambito di suddivisioni zonali, regionali e comunali, a risultati di sufficiente approssimazione.

Occorre, tuttavia, tenere distinta la funzione generica del ricorso ai dati catastali dalla misura della loro operatività in concreto, affinché ne sia mantenuta adeguata nei limiti di una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica, a seconda delle modificazioni ricorrenti circa gli elementi di fatto ai quali fare riferimento.

Come si è detto, la sentenza n. 37 del 1969 ha dichiarato l'illegittimità del cennato art. 1 della legge n. 607 del 1966 per i rapporti conclusi dopo la data del 28 ottobre 1941: ciò nel senso, spiegato in motivazione, che i dati catastali del 1939, pur con l'applicazione dei coefficienti stabiliti nel 1947, non rispecchiassero, di per sé, la realtà della situazione successiva sino all'attuale, in relazione ai verificatisi mutamenti dei valori monetari e, quindi, non garantissero la congruità del capitale d'affranco, in riferimento all'art. 42 della Costituzione. Il tutto accompagnato dalla considerazione che i rapporti conclusi dopo il 28 ottobre 1941 erano sorti sotto l'egida dell'art. 962 c.c. che aveva riconosciuto il diritto alla revisione del canone.

Viceversa, l'impugnato art. 2 della legge del 1970 si è limitato ad operare una mera trasposizione dell'art. 1 della legge del 1966, al dichiarato fine di farne "applicazione" senza che vi si rinvenga un collegamento di consequenzialità con le considerazioni poste a base della precedente sentenza di questa Corte.

L'art. 9 della legge in esame, disponendo come debba operarsi "in ogni caso" l'affrancazione del fondo, si riporta, calcolandolo a una misura pari a quindici volte, ad un canone determinato con riferimento a un lontano tempo anteatto, cioè a quel canone espresso, secondo la citata sentenza n. 155 del 1972 "in moneta del 1939" e, quindi, inaccettabile per la sua distanza dai valori reali.

5. – La nuova legge ha, bensì mutato la precedente nel punto riguardante la qualifica e la classe catastale, ragguagliate ora alla data della Costituzione del rapporto, ed ha altresì riconosciuto al concedente la facoltà di chiedere nuovo accertamento di diversa qualifica a quella data. Tali innovazioni rispondono soltanto ad uno dei criteri accennati nella precedente sentenza, ma non esauriscono la più vasta tematica suscitata dal problema, quale ivi posta in primaria evidenza. Ciò perché è stato pur sempre mantenuto il calcolo dei valori in termini di reddito imponibile dominicale, secondo le tariffe d'estimo stabilite a norma del r.d.l. n. 589 del 1939 ed anche la possibilità di revisione del classamento comporta pur sempre l'applicazione di dette tariffe.

La regolamentazione dell'istituto, adottata, sul punto, dalla nuova legge, continua a rimanere carente di quegli elementi che, al fine di un'equa determinazione dei canoni e dei capitali di affranco, consenta di soddisfare le esigenze espresse dall'art. 42 della Costituzione.

6. – Va ricordato che nell'anno 1948, quando già erano in corso di preparazione le leggi di riforma fondiaria, fu emanato il d.legisl. 24 febbraio n. 114 (ratificato con legge 22 marzo 1950, n. 144) contenente provvedimenti a favore della piccola proprietà contadina, con il quale venivano accordate agevolazioni fiscali per le concessioni in enfiteusi di fondi rustici a favore di lavoratori manuali della terra non proprietari (art. 1) e veniva altresì dichiarato (art. 11) che nella eventualità di disposizioni limitatrici della proprietà fondiaria privata, non si sarebbe tenuto conto, nell'applicazione del limite, di una superficie pari a quella dei terreni venduti o ceduti in enfiteusi. Tale disposi-

zione fu, poi, espressamente confermata con l'art. 20, ultimo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini (cosiddetta legge stralcio) e, infine, abrogata solo a distanza di tempo con legge 1° febbraio 1956, n. 53. Questo particolare trattamento, riservato ai rapporti di enfiteusi, risulta, quindi, inserito nel quadro generale dei provvedimenti diretti ad attuare, mediante la riforma fondiaria, lo sviluppo della proprietà contadina. Ciò appare tanto più plausibile, ove si tenga presente la natura tradizionale dell'enfiteusi avente già come dato caratteristico, espresso dalla distinzione tra dominio utile e dominio diretto, la compressione del diritto di proprietà sino al minimo, e la concessione all'enfiteuta del diritto di affrancazione.

La divisata riforma fondiaria, ha, poi, conseguito attuazione con l'emanazione della cennata legge 12 maggio 1950, n. 230, contenente provvedimenti per la colonizzazione dell'Altipiano della Sila e dei territori jonici contermini e con la legge 21 ottobre 1950, n. 841, contenente norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini. (Aggiungasi, con pari indirizzo, la legge regionale siciliana 27 dicembre 1950, n. 104).

E da rilevare che nell'una e nell'altra legge nazionale del 1950 (nonché nella legge regionale siciliana) è stato disposto il modo di determinazione della indennità di espropriazione, mediante "commisurazione ai valori definitivamente stabiliti per l'applicazione della imposta straordinaria progressiva sul patrimonio istituita con d.legisl. 29 marzo 1947, n. 143" (art. 7 legge n. 230 e art. 18 legge n. 841). Il che ha consentito e consente di pervenire, in quel caso, alla determinazione di una indennità di espropriazione pari ai valori medi dei terreni per il periodo 1° luglio 1946 – 31 marzo 1947 calcolati mediante applicazione al reddito imponibile dominicale, risultante dalla revisione degli estimi disposta con la ricordata legge del 1939, di coefficienti-base di maggiorazione, stabiliti e pubblicati man mano dalla Commissione censuaria centrale, per zone economico-agrarie e per tutti i Comuni censuari. Sulla legittimità costituzionale di questo metodo, concernente la misura della indennità espropriativa, riferita ai valori accertati per l'imposta straordinaria sul patrimonio, questa Corte si è pronunciata con sentenza n. 61 del 1957, riconoscendo che "ciò ben rientra nell'ambito della valutazione, di competenza del legislatore, di quel minimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato".

7. – Ciò posto, la Corte ritiene che i capitali di affranco previsti dalla norma impugnata (pur tenendo conto che si tratta della sola acquisizione del dominio diretto e che – medio tempore – i concedenti hanno goduto dei canoni) non possono essere inferiori ai valori che agli stessi terreni sarebbero stati attribuiti nel caso di espropriazione attuata in applicazione delle leggi di riforma agraria. E perciò – soddisfacendo tali valori gli interessi protetti dalla norma costituzionale di raffronto – l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 1138 del 1970 va dichiarata limitatamente alla parte in cui tale norma prevede il

calcolo del capitale di affranco e la determinazione autoritativa dei canoni, nel modo innanzi descritto, anziché col ricorso ai criteri stabiliti all'articolo 7 della legge n. 230 del 1950 e all'art. 18 della legge n. 841 dello stesso anno.

Resta naturalmente il potere del legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, di dettare una diversa disciplina, purché al concedente sia garantito un capitale di affranco (e corrispondentemente un canone) non inferiore a quello che risulta dalle menzionate disposizioni in tema di esproprio.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 18 dicembre 1970, n. 1138 – nuove norme in materia di enfiteusi –, nella parte in cui non determina il valore dei capitali di affranco secondo i criteri stabiliti dall'art. 7 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (provvedimenti per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e territori contermini), e dall'art. 18 della legge 21 ottobre 1950, n. 841 (norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione e assegnazione dei terreni ai contadini), nonché il correlativo valore dei canoni enfiteutici nella quindicesima parte di quegli stessi capitali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 giugno 1973.

* * *

Sentenza n. 53/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Astuti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Occorre considerare partitamente le questioni, cominciando da quelle proposte con le prime quattro ordinanze. Ad illustrarne i precisi termini, giova il richiamo della giurisprudenza di questa Corte sulla legislazione dell'ultimo decennio in materia di enfiteusi rustiche e di rapporti alle medesime assimilati, giurisprudenza nella quale si possono rinvenire criteri determinanti ai fini della decisione. Con legge 25 febbraio 1963, n. 327, i rapporti a miglioria in uso nelle provincie del Lazio, comunque denominati e costituiti, nei quali il coltivatore avesse il possesso del fondo da oltre trenta anni e vi avesse apportato migliorie in conformità dell'uso locale o della convenzione, furono dichiarati perpetui, e ad essi venne estesa l'applicabilità delle disposizioni del titolo "dell'enfiteusi" del codice civile, e successive modificazioni e integrazioni, ammettendo la immediata affrancazione in deroga all'art. 971 del codice civile, e dettando altresì speciali norme quanto alla determinazione dei canoni e dei capitali di affranco. Questa Corte, con sentenza n. 30 del 1966, riconobbe la legittimità

dell'assimilazione al regime proprio delle enfiteusi, in considerazione della particolare natura e funzione consuetudinaria propria di quei rapporti di colonia migliorataria, tipici delle provincie laziali, caratterizzati dall'impianto di colture arboree ed arbustive (uliveti e vigneti) sopra terreni incolti e nudi, ad esclusiva opera e spesa del miglioratario (o del precedente possessore, al quale l'attuale miglioratario avesse pagato il valore delle miglioni all'atto dell'ingresso nel fondo); ma ebbe cura di escludere l'applicabilità della legge alle colonie parziarie con clausola migliorataria (art. 2164 del codice civile), precisando che i rapporti in questione si distinguevano da esse per la mancanza di carattere associativo e di funzione direttiva del concedente. La stessa sentenza dichiarò la incostituzionalità degli artt. 4 e 5 della legge, nei quali erano stabiliti i criteri e la procedura per la determinazione della quota di prodotto del concedente o del canone a lui spettante, e quindi del capitale di affrancazione, osservando che tale disciplina, esemplata su quella dettata a tutt'altro fine dalla legge 12 giugno 1962, n. 567, per la determinazione dell'equo canone per l'affitto di fondi rustici, introduceva una ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari di fondi concessi in enfiteusi e a miglioni, e poteva portare, in casi non marginali né eccezionali, "a una sostanziale espropriazione senza un adeguato e razionale indennizzo". Per gli stessi motivi, la Corte dichiarò anche la illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge, che richiamava le norme della citata legge 12 giugno 1962, n. 567, e dell'art. 8, che genericamente estendeva la nuova normativa "ai contratti aventi ad oggetto rapporti di miglioni di contenuto e caratteristiche identici a quelli di cui all'art. 1, relativi a fondi rustici situati in altre parti del territorio nazionale"; e infine, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiarò la incostituzionalità del quinto comma dell'art. 13 della legge 15 settembre 1964, n. 756, recante norme sui contratti agrari, il quale disponeva che "se nel contratto prevalgono o sono più analoghi gli elementi della enfiteusi da valutarsi secondo i criteri e nei limiti fissati dalla legge 25 febbraio 1963, n. 327, si applicano esclusivamente le norme regolatrici del rapporto enfiteutico, il tutto in conformità e secondo le disposizioni previste dalla legge anzidetta".

3. — Con legge 22 luglio 1966, n. 607, fu riformata la disciplina delle enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue, abrogando l'art. 962 del codice civile e gli artt. 142 e seguenti delle disposizioni transitorie relative alle enfiteusi costituite sotto le leggi anteriori: canoni e prestazioni vennero commisurati al reddito dominicale dei fondi, disponendo la loro eventuale riduzione e il computo dell'equivalente in denaro pei canoni in natura, ed ammettendo quindi in ogni caso l'affrancazione mediante il pagamento di una somma corrispondente a quindici volte il valore dei canoni così determinati, salve le condizioni di maggior favore per l'enfiteuta; fu altresì introdotto un più spedito e semplice procedimento di affrancazione, affidato alla competenza del pretore, qualunque fosse il valore della domanda giudiziale di affranco. L'art. 13 di detta legge stabilì inoltre che le sue disposizioni dovessero applicarsi anche: a) ai rapporti

a miglioria in uso nelle provincie del Lazio, di cui alla legge 25 febbraio 1963, n. 327; b) ai rapporti a miglioria “analoghi, per contenuto e caratteristiche, a quelli di cui alla lettera a) e relativi a fondi rustici situati in altre parti del territorio nazionale”, ai quali venivano altresì estese le disposizioni degli artt. 1, 2, 3, 6 e 9 della legge n. 327 del 1963; c) ai rapporti “costituiti in base a contratti agrari atipici ed in cui siano prevalenti gli elementi del rapporto enfiteutico”. Le stesse disposizioni, ad eccezione di quelle contenute nell’art. 1, venivano estese anche ai canoni livellari veneti, regolati dalla legge 25 febbraio 1958, n. 74.

La legge fu sottoposta all’esame di questa Corte, che con sentenza n. 37 del 1969 dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, limitatamente alla parte in cui comprendeva nella nuova normativa anche i rapporti enfiteutici e equiparati, conclusi successivamente al 28 ottobre 1941, data di entrata in vigore del libro terzo del codice civile. La stessa sentenza, nel dichiarare non fondata la questione di costituzionalità che era stata sollevata, per l’art. 13, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, svolse tuttavia puntuali considerazioni dirette a circoscrivere l’ambito d’applicazione delle disposizioni ivi contenute, precisando, tra l’altro, che per i rapporti a miglioria in uso nel Lazio, purché aventi i dati caratteristici precisati nell’art. 1 della legge n. 327 del 1963, l’applicabilità delle norme generali sull’enfiteusi e di quelle speciali e successive sull’affrancazione era sottoposta al verificarsi delle condizioni stabilite dalla legge medesima, “da accertarsi in fatto dal giudice ordinario competente”; che l’assimilazione, negli effetti, all’enfiteusi doveva invece essere esclusa per i rapporti di colonia parziaria con clausola migliorataria, in cui è prevalente il carattere associativo; che la estensione della ricordata normativa ai rapporti a miglioria relativi a fondi rustici siti in altre parti del territorio nazionale, analoghi per contenuto e caratteristiche a quelli delle provincie del Lazio, poteva coerentemente essere ammessa, “salvo al giudice di merito verificare, caso per caso, la sussistenza di tutte le condizioni di analogia”; che la stessa equiparazione di trattamento anche per i rapporti costituiti in base a contratti agrari atipici poteva ritenersi giustificata in quanto espressamente condizionata all’accertamento che in essi fossero prevalenti gli elementi caratteristici del rapporto enfiteutico.

4. – Disattendendo i principi enunciati nelle decisioni dianzi ricordate, la legge 18 dicembre 1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi), ha stabilito, secondo il testuale dettato dell’art. 3, che “le disposizioni di cui all’art. 13 della legge 22 luglio 1966, n. 607, si applicano anche ai contratti ed ai rapporti, anche di natura associativa, di colonia e di affitto con clausola migliorataria, nei quali il colono, l’affittuario, il concessionario o un loro dante causa abbiano eseguito opere di trasformazione fondiaria e agraria di carattere sostanziale e permanente di qualunque tipo. Il concedente all’atto dell’affrancazione ha diritto al rimborso integrale delle spese anticipate”.

La questione di costituzionalità di questa disposizione, prospettata dalle ordinanze di rimessione sotto diversi profili, appare fondata per i seguenti motivi.

Appare anzitutto manifesta la violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, che si è concretata nell'estensione della nuova disciplina normativa dettata per i rapporti enfiteutici dalle leggi 22 luglio 1966, n. 607, e 18 dicembre 1970, n. 1138, al regolamento di rapporti giuridici essenzialmente diversi. La nuova normativa, diretta a favorire gli enfiteuti di fondi rustici per motivi di ordine economico – sociale, agevolando l'affrancazione con più convenienti criteri di determinazione dei canoni e dei capitali d'affranco, e con più rapide e sommarie forme di procedimento, era già stata oggetto, mediante il disposto dell'art. 13 della legge n. 607 del 1966, di estensione ad ampie categorie di rapporti di concessione fondiaria, aventi tutte contenuto e caratteri analoghi o affini a quelli tipici del rapporto enfiteutico; e la legittimità costituzionale di dette disposizioni era stata riconosciuta da questa Corte con rigoroso riferimento alla stretta interpretazione dei requisiti che, per ciascuna categoria di rapporti, potevano giustificare la equiparazione al regime proprio dell'enfiteusi, sulla base degli accertamenti deferiti alla competenza dei giudici di merito sulle singole concrete situazioni di fatto e di diritto.

Con la norma dell'art. 3, mediante sommario rinvio alle disposizioni dell'art. 13 della precedente legge, che conteneva a sua volta un semplice rinvio, il nuovo regime introdotto per l'enfiteusi è stato ulteriormente esteso, disponendone l'indiscriminata applicabilità a tutti i contratti e rapporti, anche di natura associativa, di colonia e di affitto con clausola migliorataria, con l'unica condizione che siano state eseguite sul fondo, dal colono, affittuario o concessionario, o da un loro dante causa, opere di trasformazione fondiaria e agraria di carattere sostanziale e permanente di qualunque tipo.

Non occorre sottolineare l'ampiezza di questa estensione, che comprende ogni forma di colonia parziaria e di affitto rustico, senza considerare la misura della partecipazione del concedente all'impresa agraria, senza nemmeno richiedere che il concessionario debba essere coltivatore diretto, e senza tener conto della durata del rapporto, né della condizione oggettiva del fondo, quanto ad estensione, importanza degli investimenti effettuati dal proprietario, natura delle colture; che determina in modo generico il requisito dei miglioramenti, accomunando opere di trasformazione fondiaria ed agraria "di qualunque tipo", indipendentemente da qualsiasi controllo circa la loro sicura utilità per il fondo e per la produzione (cfr. art. 1632 codice civile), o circa la rispondenza all'interesse generale della produzione agraria (cfr. articolo unico legge 13 giugno 1961, n. 527); che, infine, riconoscendo al concedente, all'atto della affrancazione, il diritto al rimborso integrale delle spese anticipate, non soltanto esclude ogni sua partecipazione all'incremento di valore conseguito dal fondo per effetto degli eseguiti miglioramenti, tanto nei rapporti di tipo associativo quanto in quelli di tipo commutativo, ma attribuisce ad esclusivo vantaggio del concessionario anche i miglioramenti effettuati in base ad anticipazione delle spese ad opera del concedente.

5. – Il contrasto con il principio di eguaglianza si appalesa anche in

riferimento alle disposizioni degli artt. 41, primo comma, e 42 della Costituzione, che riconoscono e garantiscono la libertà dell'iniziativa economica privata, e la proprietà fondiaria privata, nei limiti stabiliti dallo stesso art. 42 e dall'art. 44. L'iniziativa economica dei proprietari di terreni agricoli, che non possano o non intendano condurli in economia diretta, si concreta precisamente nell'esercizio dell'autonomia negoziale, ossia nella scelta delle forme di conduzione e gestione dei fondi, mediante la costituzione dei più diversi rapporti di concessione fondiaria o agraria. Sotto questo profilo, non occorre porre in rilievo la profonda, radicale differenza tra la scelta del proprietario che abbia ritenuto di concedere un fondo in enfiteusi, perpetua o a lungo termine, costituendo a favore del concessionario un diritto reale di pieno godimento, liberamente disponibile, e la scelta del proprietario che, nella impossibilità, anche temporanea, di condurre direttamente un fondo, abbia invece inteso attuare un rapporto puramente obbligatorio, sia di natura locatizia, mediante contratto di affitto ad un privato imprenditore o ad un coltivatore diretto, a termine o senza determinazione di tempo (cfr. artt. 1629 e 1630 codice civile), sia di natura associativa, mediante contratto di colonia parziaria, caratterizzato dall'obbligo del colono di prestare il proprio lavoro secondo le direttive del concedente (cfr. artt. 2164 e 2167 codice civile).

La natura giuridica propria di questi contratti agrari, come di altri contratti tipici o atipici in uso nelle diverse regioni italiane, non può ritenersi modificata sostanzialmente dalla presenza della clausola migliorataria, che costituisce una delle condizioni consuetudinarie o convenzionali del rapporto, ma non appare, di per sé, sufficiente a determinarne l'assimilazione o equiparazione all'enfiteusi, né a giustificare la trasformazione da temporanei (anche se prorogati *ex lege*), a perpetui. Si deve ricordare, al riguardo, che l'obbligo, imposto al conduttore di attuare migliorie, mediante l'apporto di lavoro ed anche di capitale proprio, non modifica gli elementi essenziali tipici del rapporto che, come è stato riconosciuto dalla giurisprudenza, rimane sempre un affitto. Si è discusso in dottrina se la distinzione tra affitto semplice e *ad meliorandum* potesse ritenersi ancora giustificata dopo che il codice civile aveva riconosciuto all'affittuario il diritto ad indennizzo per le migliorie eseguite (cfr. art. 1633), potendo ormai sostenersi che ogni affitto rustico fosse per sua natura *ad meliorandum*, dato che ogni affittuario aveva, nei limiti e con le modalità prescritte, la facoltà di migliorare il fondo e pretendere di essere indennizzato. Effettivamente l'istanza del miglioramento è oggi intrinseca a tutte le forme di gestione dell'impresa agraria: e giustamente la nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici introdotta con la legge 11 febbraio 1971, n. 11, in considerazione dell'interesse pubblico allo sviluppo quantitativo e qualitativo della produzione agraria, ha attribuito anche all'affittuario le più ampie iniziative di organizzazione e di gestione richieste dalla razionale coltivazione del fondo, dall'allevamento di animali, o dall'esercizio delle attività connesse, indipendentemente dall'esistenza di clausola migliorataria, anzi comminando la nullità di ogni clausola convenzionale

limitatrice dei poteri riconosciuti all'affittuario per l'esecuzione di miglioramenti (titolo II, art. 10 e seguenti). Analogo discorso si impone, con anche maggiore evidenza, per i rapporti di colonia parziaria *ad meliorandum*, data la struttura associativa del rapporto, per cui il concedente, con poteri di direzione, partecipa ai rischi ed utili dell'impresa, e concorre di regola con apporti in denaro e in natura all'esecuzione di opere di trasformazione e miglioramento (come risulta, ad esempio, dalle clausole del contratto collettivo che regola la colonia migliorataria siciliana).

La estensione a questi contratti agrari tipici del regime proprio dei rapporti di tipo enfiteutico, con la conseguente facoltà di affrancazione, non potrebbe nemmeno trovare giustificazione nel fatto della esecuzione di opere di miglioramento di carattere sostanziale e permanente, di qualunque tipo. Negli sviluppi anche recenti del nostro ordinamento positivo, l'iniziativa e l'esecuzione di tali opere, di trasformazione fondiaria come di miglioramento agrario, da parte dei concessionari di fondi rustici altrui in base a contratti di tipo associativo o commutativo, non hanno mai costituito titolo per l'acquisto della proprietà, ma unicamente per la riduzione dei canoni, per la proroga dei rapporti, per la corresponsione di una giusta indennità. Anche nell'enfiteusi, del resto, l'acquisto della proprietà si può conseguire solo mediante il pagamento del capitale d'affranco, e non già come effetto delle eseguite migliorie, per quanto importanti e pregevoli possano essere. Non vi è dunque motivo di ammettere che il legislatore possa mutare la natura e la causa del contratto, trasformando un rapporto obbligatorio tipico, previsto e disciplinato dalla legge come fonte di diritti di credito, di carattere temporaneo, anche se in regime di proroga legale, in un rapporto reale perpetuo, con facoltà di immediato affranco, prescindendo da qualsiasi requisito di durata, e in aperto contrasto con la libera volontà negoziale delle parti.

6. – Si deve altresì riconoscere il contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione, risultante dall'estensione ai contratti di colonia e di affitto con clausola migliorataria delle disposizioni delle leggi n. 607 del 1966 e n. 1138 del 1970 relative all'affrancazione. Gli stessi criteri di determinazione dei canoni e dei capitali di affranco, stabiliti per l'affrancazione dei fondi enfiteutici, a titolo corrispettivo della estinzione del dominio diretto, ovvero dei canoni enfiteutici e prestazioni fondiarie assimilate, dovrebbero essere applicati per il trasferimento della proprietà a favore dei coloni o affittuari, titolari di rapporti obbligatori, prescindendo, inoltre, da qualsiasi valutazione delle eventuali pertinenze del fondo, attrezzature e scorte. L'irrazionalità dell'equiparazione all'enfiteusi appare evidente, considerando la profonda differenza tra la situazione giuridica del concedente in enfiteusi, cui appartiene solo la cosiddetta nuda proprietà, avendo egli a suo tempo ceduto all'enfiteuta ogni potere attuale di godimento e di disposizione, e quella del pieno proprietario, che tale rimane anche quando abbia concesso temporaneamente ad altri il suo fondo con contratti di colonia o di affitto, sia pur con clausola migliorataria. Nulla può giustificare la spere-

quazione che si verificherebbe calcolando il capitale d'affranco a norma dell'art. 9, a danno del proprietario (anche medio o piccolo, o coltivatore diretto), e a beneficio del concessionario (che può anche non essere coltivatore diretto, oppure essere privo di forze di lavoro e di capitali adeguati alla conduzione del fondo), senza che ricorra alcuno dei fini economici e sociali previsti dall'art. 44 della Costituzione, e senza quell'equo indennizzo che è richiesto nell'espropriazione per causa di pubblica utilità. Né certamente vale ad indennizzare il concedente la disposizione del secondo comma dell'art. 3, che gli accorda, all'atto dell'affrancazione, solo il diritto al rimborso delle spese anticipate, ossia, con ulteriore disparità di trattamento, non gli riconosce nemmeno quella indennità corrispondente all'aumento di valore conseguito dal fondo, che la legge comune attribuisce all'affittuario.

[*omissis*]

9. – Rimane da esaminare la questione se le norme con le quali sono stati stabiliti per queste enfiteusi nuovi criteri di determinazione del canone, e quindi del capitale d'affranco, possano ritenersi in contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione, sia in quanto darebbero luogo ad una sorta di espropriazione per utilità privata, senza alcuna giustificazione di ordine economico o sociale, sia in quanto assegnerebbero al direttario un indennizzo insufficiente a compensare la perdita del suo diritto dominicale, e praticamente irrisorio.

[*omissis*]

Si tratta dunque unicamente di accertare se i nuovi criteri di determinazione dei canoni, e conseguentemente dei capitali d'affranco, possano ritenersi congrui, e comunque applicabili senza grave ed ingiustificata lesione dei diritti dei concedenti.

[*omissis*]

Ma l'abrogazione della norma attributiva del diritto alla rivedibilità del canone, di cui questa Corte ebbe occasione di riconoscere la legittimità costituzionale con la sentenza n. 37 del 1969, "in funzione della materia, propria ed esclusiva, dell'enfiteusi sui fondi rustici", può ritenersi egualmente ammissibile, per le enfiteusi urbane ed edificatorie, soltanto nei confronti dei vecchi rapporti enfiteutici, costituiti anteriormente all'entrata in vigore del libro "della proprietà" del codice civile. Come già fu notato nella richiamata sentenza, il diritto a chiedere la revisione periodica del canone, riconosciuto ad entrambe le parti dall'art. 962 del codice civile, ha conferito al contratto un nuovo elemento di rilievo, rispetto al tipo tradizionale, talché la data del 28 ottobre 1941 segna una importante demarcazione tra i rapporti di antica o meno recente costituzione, e quelli costituiti e svoltisi successivamente, sotto la garanzia della possibile operatività di quel diritto, e di un sistema normativo in cui la posizione giuridica del concedente era stata oggetto di più equilibrata considerazione, nel fine di promuovere la costituzione di nuovi rapporti.

Queste considerazioni, che già furono da questa Corte ritenute determinanti ai fini della declaratoria della incostituzionalità dell'art. 1 della legge 22

luglio 1966, n. 607, limitatamente alla parte in cui si riferiva ai rapporti costituiti successivamente alla data del 28 ottobre 1941, conducono ad analoga decisione per quanto concerne le nuove norme di determinazione del canone delle enfiteusi urbane ed edificatorie, di cui deve dichiararsi la parziale illegittimità costituzionale, rispetto ai rapporti costituiti dopo il 28 ottobre 1941, per i quali la possibilità di rivalutazione dei canoni prevista dall'art. 6 con esclusivo riferimento al periodo 1° gennaio 1963 – 31 dicembre 1968 risulta manifestamente inadeguata a sostituire il criterio di revisione stabilito dall'art. 962 del codice civile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 18 dicembre 1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi);

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 7 e 8 della stessa legge, limitatamente alla parte in cui comprendono nella nuova normativa anche i rapporti di enfiteusi urbana ed edificatoria costituiti successivamente alla data del 28 ottobre 1941;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1974.

* * *

Sentenza n. 406/1988 (Pres. Saja; Red. Mengoni)

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 270 del 1974, sollevata dal Tribunale di Catania, è fondata.

Non occorre qui riepilogare tutta la complessa vicenda dell'intervento legislativo in materia di enfiteusi, a partire dalla legge 22 luglio 1966 n. 607, che ha profondamente modificato l'istituto nel quadro di una politica diretta a favorire la congiunzione della proprietà dei fondi rustici con la titolarità delle imprese agricole che li coltivano. È sufficiente riassumere la posizione di questa Corte, quale risulta specialmente dalle sentenze n. 145 del 1973 e n. 53 del 1974, circa i limiti imposti a tale politica legislativa dal rispetto del diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost. Essa si articola essenzialmente in due punti:

a) sebbene la nuova disciplina dell'enfiteusi stabilisca per il capitale di affranco una misura d'imperio in luogo del valore venale effettivo della nuda proprietà, "appare arbitrario equiparare all'espropriazione l'esercizio della facoltà di riscatto della piena proprietà mediante l'affrancazione" (sent. n. 53 del 1974). Pertanto, come ha ribadito la sentenza n. 246 del 1984, le norme con le

quali sono stati stabiliti nuovi criteri di determinazione del canone, e quindi del capitale di affranco, non sono soggette al requisito della giustificazione per motivi di interesse generale statuito dal terzo comma dell'art. 42, né possono essere confrontate con le norme in tema di espropriazione per pubblica utilità, in riferimento all'art. 3 Cost.;

b) tuttavia, poiché il capitale di affranco del fondo enfiteutico non ha più, come nella disciplina originaria del codice civile, funzione di corrispettivo (prezzo), bensì ha assunto la funzione di "indennizzo", sono applicabili per analogia i criteri di valutazione di congruità dell'indennizzo da corrispondere in caso di espropriazione, i quali devono essere "applicabili senza grave e ingiustificata lesione dei diritti dei concedenti": pur non essendo ragguagliabile al valore di mercato, la somma pagata al proprietario non può essere meramente simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un serio ristoro. In questo senso la sentenza n. 145 del 1973 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge 18 dicembre 1970 n. 1138 per violazione dell'art. 42, terzo comma, nella parte in cui, per le enfiteusi costituite dopo il 23 ottobre 1941, determinava il canone, e quindi il capitale di affrancazione (pari a quindici volte il canone), in misura fissa corrispondente al reddito dominicale risultante dal catasto secondo la revisione del 1939 e rivalutato con il d. leg. n. 356 del 1947.

2. – La sentenza n. 145 del 1973 ha indicato quello che, ad avviso della Corte, deve essere il parametro per una congrua indennità, identificandolo nei criteri stabiliti dalle leggi del 1950 ("legge Sila" n. 230 e "legge stralcio" n. 84) per la determinazione dell'indennizzo dei proprietari espropriati in attuazione della riforma agraria.

Il dispositivo della sentenza è stato recepito alla lettera dalla legge n. 270 del 1974, senza le integrazioni che da parte del legislatore sarebbero state necessarie per coglierne, alla stregua della motivazione, l'esatto significato e tradurlo in norma giuridica. La motivazione precisa che il riferimento al reddito imponibile risultante dai dati catastali non è illegittimo a condizione che sia tenuta "distinta la funzione generica del ricorso ai dati catastali dalla misura della loro operatività in concreto, affinché ne sia mantenuta adeguata, nei limiti di una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica". Alla stregua di questa direttiva si deve ritenere – come osserva l'ordinanza di rimessione – che "la Corte costituzionale abbia fatto riferimento non tanto alla misura fissa consistente nella indennità che sarebbe stata corrisposta qualora i terreni fossero stati espropriati in applicazione delle leggi di riforma agraria, quanto invece ai criteri stabiliti da quelle leggi", nel senso che i capitali di affranco non possono essere inferiori ai valori assunti per l'applicazione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio a norma dell'art. 9 del d. leg. n. 143 del 1947, periodicamente aggiornati mediante "coefficienti di maggiorazione stabiliti e pubblicati man mano dalla Commissione Censuaria centrale".

Invece l'art. 1 della legge n. 270 determina i capitali di affranco in misura fissa ragguagliata ai valori medi dei terreni per il periodo 1° luglio 1946-31

marzo 1947 calcolati a norma dell'art. 9 del citato decreto n. 143 del 1947, cioè in una misura già nel 1974 incongrua, e nel 1982 – anno in cui è stata domandata l'affrancazione nel caso in controversia – senz'altro irrisoria, come dimostra puntualmente l'ordinanza di rimessione, dalla quale si apprende che l'indennizzo dovuto al concedente è stato fissato dal Pretore in lire 122.236.

3. – Non si può pensare che l'art. 1 della legge n. 270 del 1974 sia implicitamente integrato dalla legge 20 ottobre 1954 n. 1044, la quale prevedeva che le tabelle compilate dalla Commissione censuaria centrale per l'applicazione dell'imposta progressiva straordinaria sul patrimonio fossero aggiornate secondo un coefficiente determinato ogni anno dalla medesima Commissione. Questa legge, che prevedeva un procedimento di accertamento automatico dell'imponibile per l'applicazione dell'imposta di successione sui fondi rustici, è stata abrogata dall'art. 58 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 637, entrato in vigore il 1° gennaio 1973: infatti l'ultimo aggiornamento del coefficiente di maggiorazione ai sensi dell'art. 1 della legge risale al 1972.

Nemmeno si può pensare che la norma in questione sia integrabile con l'art. 8 della legge 17 dicembre 1986 n. 880 (che ha introdotto per tutti i terreni un nuovo sistema di accertamento automatico dell'imponibile per l'applicazione dell'imposta di successione), sia per ragioni giuridiche, la legge n. 880 essendo retroattiva solo fino al 1° luglio 1986 e comunque, trattandosi di legge tributaria, non estensibile oltre il caso previsto, sia per ragioni tecniche, posto che la base di partenza per la determinazione dei canoni enfiteutici non è il reddito dominicale risultante dal catasto secondo la revisione del 1939, bensì il valore medio per il periodo 1° luglio 1946-31 marzo 1947 determinato – sulla base del reddito catastale – mediante l'applicazione dei coefficienti previsti dall'art. 9 del decreto n. 143 del 1947.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 giugno 1974 n. 270 ("Norme in materia di enfiteusi") nella parte in cui non prevede che il valore di riferimento da esso prescelto per la determinazione del canone enfiteutico sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

* * *

Sentenza n. 143/1997 (Pres. Granata; Red. Mirabelli)*Considerato in diritto*

1. – La questione di legittimità costituzionale investe l'art. 1 della legge 22 luglio 1966, n. 607 (Norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiarie perpetue), là dove prevede che l'affrancazione dei canoni enfiteutici si opera mediante il pagamento di una somma corrispondente a quindici volte il loro valore (quarto comma), comunque non superiore all'ammontare corrispondente al reddito dominicale del fondo sul quale gravano, determinato a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, rivalutato con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 maggio 1947, n. 356 (primo comma).

Il pretore di Salerno ritiene che questo criterio di determinazione del capitale di affrancazione possa essere in contrasto con la Costituzione, nella parte in cui non prevede che il canone enfiteutico rilevante ai fini della quantificazione del capitale di affrancazione sia aggiornato, al momento della determinazione in giudizio, mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con l'effettiva realtà economica.

Il contrasto con la Costituzione viene prospettato in riferimento al principio di eguaglianza ed alla tutela della proprietà privata (artt. 3 e 42, secondo e terzo comma, Cost.), giacché per le enfiteusi costituite dopo il 28 ottobre 1941 (data di entrata in vigore del libro della proprietà del codice civile) operano, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma che non li prevedeva (sentenza n. 406 del 1988), idonei coefficienti di maggiorazione, mentre non sarebbe giustificata la diversità di trattamento delle enfiteusi costituite prima di quella data. Inoltre, ad avviso del giudice rimettente, il capitale di affrancazione, rimanendo ancorato ai dati catastali del 1939, considerati inadeguati anche ai fini fiscali, verrebbe determinato in un ammontare talmente esiguo da trasformare l'affrancazione in una sostanziale ablazione della proprietà senza idoneo corrispettivo per il concedente.

2. – La medesima disposizione denunciata dal pretore di Salerno è stata in precedenza sottoposta a verifica di legittimità costituzionale, sotto il profilo della mancata rivalutazione, in rapporto al mutato potere di acquisto della moneta, della somma per l'affrancazione determinata in base al canone enfiteutico. Veniva allora denunciata la violazione sia dell'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra concedente ed enfiteuta e tra concedenti, in relazione all'epoca in cui fosse esercitato il diritto di affrancazione, sia dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione perché la irrisorietà del capitale di affrancazione avrebbe determinato una espropriazione, di fatto senza indennizzo, del diritto del concedente.

La questione, nei termini in cui era stata proposta, venne dichiarata inammissibile. Non essendo contestata la legittimità del sistema di determinazione del canone, la richiesta di rivalutazione monetaria del capitale di affrancazione avrebbe portato ad introdurre un limite all'applicazione del principio nominalistico per i debiti di valuta, che esula dai poteri della Corte (sentenza n. 441 del 1991).

Il pretore di Salerno prospetta ora la questione in termini diversi da quelli in precedenza esaminati. Non chiede la rivalutazione del capitale di affrancazione in base al mutato valore della moneta ed indica un diverso elemento di comparazione in relazione al principio di eguaglianza. La disparità di trattamento si verificherebbe perché, senza ragioni che giustifichino la diversità di disciplina, alle enfiteusi costituite prima del 28 ottobre 1941 non si applicherebbe alcun coefficiente di maggiorazione del canone, ai fini della determinazione del capitale di affrancazione, tale da mantenerne ragionevolmente adeguata la corrispondenza con la realtà economica, a differenza di quanto è ora previsto per le enfiteusi costituite dopo quella data.

3. – La questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha preso in considerazione i criteri di determinazione del canone enfiteutico in correlazione all'ammontare del capitale di affranco ed ha ritenuto che il ricorso al reddito imponibile quale risulta dai dati catastali, considerati un mezzo possibile per conseguire il riferimento ad un reddito su base orientativa, non sia di per sé illegittimo (sentenza n. 145 del 1973). Ma ha anche attribuito rilievo, per l'affrancazione del fondo, alla dissociazione tra il momento a cui va riferito il calcolo del valore del diritto, ancorato a valori catastali talvolta remoti nel tempo, ed il momento in cui il diritto da indennizzare viene colpito. In questa prospettiva è stato ritenuto in contrasto con la Costituzione il congegno determinato dalla legge che, per quanto riguarda la misura dei canoni e correlativamente i capitali di affranco, operava una dissociazione profonda ed incolmabile tra questi due momenti, tale da far scendere il capitale di affranco al di sotto del livello dell'equa valutazione richiesta dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 37 del 1969).

Queste enunciazioni erano riferite ai rapporti enfiteutici sorti successivamente all'entrata in vigore del libro della proprietà del codice civile (28 ottobre 1941), che si è ritenuto segnasse una importante linea di demarcazione, non solo per il mutamento dei valori economici ma anche per la introduzione del diritto alla revisione del canone, previsto dall'art. 962 cod. civ., che aveva così innovato nella tradizione, recepita dal codice civile del 1865, della inalterabilità del canone (sentenza n. 37 del 1969).

Esaminando la disciplina che il legislatore ha adottato per regolamentare i canoni enfiteutici nei rapporti sorti successivamente al 28 ottobre 1941, a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale delle norme ad essi relative, la giurisprudenza costituzionale ha individuato un ulteriore elemento di riferimento per la determinazione dei capitali per l'affrancazione dei fondi rustici. Pur

tenendo conto che l'affrancazione determina la sola acquisizione del dominio diretto e che i concedenti hanno goduto dei canoni, si è ritenuto che un limite, al di sotto del quale la regola che determina il capitale per l'affrancazione non contrasta con la Costituzione, sia costituito dal criterio che fissi un valore non inferiore a quello che allo stesso terreno sarebbe stato attribuito nel caso di espropriazione, attuata in applicazione delle leggi di riforma agraria (sentenza n. 145 del 1973).

Questi criteri non sono stati enunciati attribuendo loro un carattere statico. Difatti, esaminando le disposizioni legislative che ne recepiscono il contenuto per disciplinare i canoni delle enfiteusi sorte successivamente al 28 ottobre 1941, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che il riferimento al reddito imponibile risultante dai dati catastali non è illegittimo, a condizione che sia tenuta distinta la funzione generica del ricorso ai dati catastali dalla misura della loro operatività in concreto, affinché ne sia mantenuta adeguata, nei limiti di una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica (sentenza n. 145 del 1973). La Corte ha quindi ribadito che il valore di riferimento prescelto, ancorato ai dati catastali, per la determinazione del canone, in base al quale è calcolato il capitale per l'affrancazione, deve essere periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica (sentenza n. 406 del 1988).

L'affermazione di questo principio, enunciato nel dichiarare la illegittimità costituzionale delle norme in materia di enfiteusi per i rapporti costituiti successivamente al 28 ottobre 1941 (art. 1 della legge 14 giugno 1974, n. 270), non può che venire estesa anche ai rapporti costituiti prima di tale data, in quanto, come rende evidente l'ordinanza di rimessione, il capitale di affranco sia divenuto irrisorio o comunque inferiore al livello di una equa valutazione, quale potrebbe in ipotesi risultare, tra l'altro, anche dall'aggiornamento del valore dei fondi disposto dal legislatore per calcolare le imposte sui redditi (da ultimo: art. 3, comma 50, della legge 23 dicembre 1996, n. 662; art. 31, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724; art. 4 del d.-l. 4 agosto 1987, n. 326).

La diversità di trattamento che risulta nelle regole di determinazione del capitale di affranco per le enfiteusi anteriori al 28 ottobre 1941, per le quali non è previsto alcun meccanismo di adeguamento del calcolo in base ai valori catastali del 1939, rivalutati nel 1947, rispetto alle enfiteusi costituite successivamente alla data che segna il discrimine, e per le quali opera a seguito della sentenza n. 406 del 1988 il principio dell'applicazione di un coefficiente di maggiorazione, non trova ragionevole giustificazione.

Difatti la regola della revisione periodica del canone, originariamente prevista dall'art. 962 cod. civ. solo per le nuove enfiteusi, è stata soppressa anche per queste ultime (art. 18, secondo comma, della legge n. 607 del 1966), mentre comune a tutti i rapporti enfiteutici, anzi più accentuato per quelli costituiti in epoca remota, è il divario tra il capitale di affrancazione e la realtà economica.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e quarto comma, della legge 22 luglio 1966, n. 607 (Norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue), nella parte in cui, per le enfiteusi fondiari costituite anteriormente al 28 ottobre 1941, non prevede che il valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione delle stesse sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 19 maggio 1997.

* * *

Sentenza n. 160/2008 (Pres. Bile; Red. Finocchiaro)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale ordinario di Ferrara dubita della legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge 18 dicembre 1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi), nella parte in cui, per i rapporti di enfiteusi urbana ed edificatoria costituiti anteriormente al 28 ottobre 1941, non prevedono che il valore di riferimento per la determinazione del capitale ai fini dell'affrancazione delle stesse sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica. Le norme censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per la ingiustificata disparità di trattamento, quanto alla determinazione del capitale di affranco, tra le enfiteusi urbane ed edificatorie anteriori al 28 ottobre 1941, per le quali il valore di riferimento è un canone pattizio inalterabile, e quelle urbane posteriori alla stessa data, in relazione alle quali il congegno legislativo in esame è stato espressamente dichiarato incostituzionale (sentenza n. 53 del 1974). Inoltre, le norme denunciate violerebbero l'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, in quanto, pur tenendosi conto del fatto che l'affrancazione determina la sola acquisizione del dominio diretto e che i concedenti hanno goduto dei canoni, vi sarebbe un limite al di sotto del quale le regole che determinano il capitale per l'affrancazione contrastano con l'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, dal momento che vi sarebbe una distanza incolmabile tra il momento cui va riferito il calcolo del valore del diritto di affranco, ancorato ad un canone pattuito in un tempo remoto, ed il momento in cui il diritto viene effettivamente colpito, caratterizzato da una realtà economica incomparabilmente diversa.

2. – La questione è fondata.

In materia di enfiteusi si distinguono: *a)* le enfiteusi rustiche costituite anteriormente al 28 ottobre 1941; *b)* quelle rustiche costituite successivamente al 28 ottobre 1941; *c)* le enfiteusi urbane costituite prima del 28 ottobre 1941; *d)* quelle urbane costituite dopo il 28 ottobre 1941.

Nel codice civile del 1865, non era prevista la rivalutazione del canone.

Dal 28 ottobre 1941 sono entrate in vigore le norme in tema di enfiteusi dell'attuale codice civile, che consentivano una sia pur limitata rivalutazione.

Nel 1952 è poi entrata in vigore la legge 1° luglio 1952, n. 701 (Norme in materia di revisione di canoni enfiteutici e di affrancazione), che all'art. 1, primo comma, stabilisce che «I canoni in danaro di enfiteusi costituite anteriormente al 28 ottobre 1941 sono aumentati a sedici volte l'ammontare dovuto a quella data».

Successivamente, sono entrate in vigore, nel 1966, la legge 22 luglio 1966, n. 607 (Norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue), che ha abolito la possibilità di aumentare il canone, e, nel 1970, la legge 18 dicembre 1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi), il cui art. 5 (oggi censurato) dispone che il canone delle enfiteusi urbane non può essere rivalutato («Il canone annuo delle enfiteusi urbane ed edificatorie non può essere superiore a quello fissato all'inizio del rapporto enfiteutico salva, per i rapporti istituiti anteriormente al 28 ottobre 1941, la rivalutazione di cui alla legge 1° luglio 1952, n. 701»).

Il successivo art. 6 della stessa legge n. 1138 del 1970, parimenti censurato, stabilisce, poi, che «il canone di cui all'articolo precedente può essere in ogni caso rivalutato, a richiesta della parte interessata, in misura proporzionale al mutato potere di acquisto della lira quale risulta dalle statistiche dell'ISTAT, dal 1° gennaio 1963».

Gli artt. 5 e 6 sono stati dichiarati incostituzionali con la sentenza n. 53 del 1974 limitatamente alla parte in cui comprendono anche i rapporti di enfiteusi urbana ed edificatoria costituiti successivamente alla data del 28 ottobre 1941.

Pertanto, questi due articoli rimangono in vigore solo per le enfiteusi urbane che sono state costituite prima del 28 ottobre 1941.

Nel corso degli anni sono state sollevate diverse questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la modestia del capitale di affrancazione.

Per le enfiteusi, sia rustiche che urbane, successive al 28 ottobre 1941, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 giugno 1974, n. 270 (Norme in materia di enfiteusi) nella parte in cui non prevedeva che il valore di riferimento da esso prescelto per la determinazione del canone enfiteutico fosse periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica (sentenza n. 406 del 1988).

Analogamente, con riferimento alle enfiteusi rustiche costituite anterior-

mente al 28 ottobre 1941 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e quarto comma, della legge n. 607 del 1966, nella parte in cui non prevedeva che il valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione delle stesse fosse periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica (sentenza n. 143 del 1997).

Partendo dal precedente del 1988, la Corte, con la sentenza n. 143 del 1997, ha affermato che «la diversità di trattamento che risulta nelle regole di determinazione del capitale di affranco per le enfiteusi anteriori al 28 ottobre 1941, per le quali non è previsto alcun meccanismo di adeguamento del calcolo in base ai valori catastali del 1939, rivalutati nel 1947, rispetto alle enfiteusi costituite successivamente alla data che segna il discrimine, e per le quali opera a seguito della sentenza n. 406 del 1988, il principio dell'applicazione di un coefficiente di maggiorazione, non trova ragionevole giustificazione. Difatti la regola della revisione periodica del canone, originariamente prevista dall'art. 962 cod. civ. solo per le nuove enfiteusi, è stata soppressa anche per queste ultime (art. 18, secondo comma, della legge n. 607 del 1966), mentre comune a tutti i rapporti enfiteutici, anzi più accentuati per quelli costituiti in epoca remota, è il divario tra il capitale di affrancazione e la realtà economica».

A seguito delle richiamate pronunce, per tre delle quattro ipotesi di enfiteusi (enfiteusi rustiche costituite prima e dopo il 28 ottobre 1941; enfiteusi urbane costituite dopo il 28 ottobre 1941), è stata affermata l'incostituzionalità delle norme che non prevedono l'aggiornamento del valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione, rimanendo in vigore, peraltro, il divieto di aggiornamento solamente per le enfiteusi urbane costituite prima del 28 ottobre 1941.

La diversità di trattamento che risulta nelle regole di determinazione del capitale di affrancazione per le enfiteusi urbane anteriori al 28 ottobre 1941 non trova dunque ragionevole giustificazione, ed è, perciò, in contrasto con gli artt. 3 e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione.

Non vi è, infatti, a parte il diverso oggetto, una differenza tra enfiteusi urbane e rustiche che possa giustificare un distinto criterio per la determinazione del capitale di affrancazione; infatti per entrambe è previsto in capo all'enfiteuta un obbligo di migliorare il fondo, e anzi i concessionari in enfiteusi di immobili urbani o di suoli edificatori non appartengono, di massima, a categorie sociali più deboli e meritevoli di protezione rispetto a quelle dei concedenti enfiteusi rustiche (in questo senso cfr. sentenza n. 53 del 1974).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge 18 dicembre

1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi), nella parte in cui, per le enfiteusi urbane costituite anteriormente al 28 ottobre 1941, non prevedono che il valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione delle stesse sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2008.

9. BREVETTI E DIRITTO D'AUTORE

SENTENZA N. 20/1978 (PRES. ROSSI; REL. ELIA)

Industria e commercio – Brevetti – Divieto di brevettare i medicinali ed i processi diretti a produrli – Carattere derogatorio nei confronti della disciplina generale in tema di brevetti per invenzioni industriali

Regio decreto 29 giugno 1939, n. 1127 (Testo delle disposizioni legislative in materia di brevetti per invenzioni industriali), art. 14, primo comma

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza), 9 e 41

SENTENZA N. 122/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. CRISCUOLO)

Informatica – Norme della Regione Piemonte – Diritto per chiunque di sviluppare, pubblicare e utilizzare un *software* originale compatibile con gli standard di comunicazione e formati di salvataggio di un altro *software*, anche proprietario – Deroga alla disciplina statale del diritto d'autore sui programmi per elaboratori, adottata in attuazione della normativa comunitaria

Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione), artt. 1, comma 3, e 3

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (ordinamento civile e penale).

Considerato in diritto

1. – Le diciotto ordinanze propongono questioni attinenti alla stessa normativa. Pertanto i giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

[*omissis*]

3. – È poi da chiedersi se l'oggetto della questione di legittimità costituzionale, proposta nei confronti dell'art. 14 del r.d. 29 giugno 1939, n. 1127 (ma che deve intendersi diretta al primo comma di questa disposizione), includa anche il divieto di brevettazione dei procedimenti per la fabbricazione di medicinali. Com'è noto, infatti, l'art. 16 del r.d. 13 settembre 1934, n. 1602, ammetteva la concessione delle privative industriali per i processi usati nella produzione dei medicinali. Peraltro l'art. 16 e le altre disposizioni di questo regio decreto non entrarono mai in vigore, giacché non fu emanato il regolamento alla cui pubblicazione l'art. 134 del predetto decreto condizionava l'entrata in vigore delle disposizioni in esso contenute. D'altra parte sopravveniva il r.d.l. 24 febbraio 1939, n. 317, che, mentre delegava il governo ad emanare una disciplina organica, tra le altre, in materia di brevetti per invenzioni industriali "integrando, modificando, sopprimendo" le disposizioni del r.d. n. 1602 del 1934, disponeva nell'art. 2 che "fosse differita" l'attuazione dell'art. 16, comma secondo, riguardante le invenzioni dei processi per medicinali. Questa Corte, chiamata a giudicare della illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma primo, del r.d. 29 giugno 1939, n. 1127, per eccesso di delega, dichiarava non fondata la questione con sent. n. 37 del 1957, ritenendo che il divieto di brevettazione previsto dall'art. 14, comma primo, anche per i procedimenti di fabbricazione, costituisse l'immediata e doverosa conseguenza del differimento di attuazione dell'art. 16, comma secondo, del r.d. n. 1602 del 1934 (come è confermato dalla sent. n. 42 del 1958, al punto 4 del Considerato in diritto). Tuttavia, secondo la motivazione della sent. n. 37 del 1957, il principio della brevettabilità dei procedimenti industriali per la produzione dei medicinali ("legislativamente accolto, ma in una legge mai entrata in vigore") non era negato nemmeno dal divieto di brevettazione *ex* art. 14, comma primo, del r.d. n. 1127 del 1939: e si concludeva che "dato il rinvio di una disciplina definitiva ad un tempo successivo, in base alla riserva contenuta nel più volte citato art. 5 del r.d. 24 febbraio 1939, n. 317 – e riannodandosi appunto a tale riserva – il legislatore potrà riprendere eventualmente in esame l'intera materia".

Si deve ora constatare che malgrado diversi tentativi effettuati nel ventennio trascorso con la presentazione di vari disegni di legge alle Camere, la situazione normativa del settore è rimasta invariata: e che al principio legislativamente accolto nel 1934, e la cui attuazione fu sospesa "*sine die*" con la legge delega del 1939, n. 317, non può riconoscersi alcuna operatività, nemmeno a livello interpretativo, trattandosi, appunto, di un "principio" rimasto privo dell'atto,

che, entrando in vigore, avrebbe potuto immetterlo, sia pure con efficacia differita, nell'ordinamento giuridico italiano.

4. – Nel merito la questione è fondata.

È utile ricordare che l'origine del divieto di brevettazione dei prodotti farmaceutici si trova nelle deliberazioni del Parlamento subalpino sul progetto legislativo in tema di privative industriali, divenuto poi legge 12 marzo 1855, n. 782, più conosciuta attraverso il provvedimento con cui fu estesa alla Lombardia (r.d. 30 ottobre 1859, n. 3731). L'art. 6 di questo testo conteneva una esclusione, introdotta su proposta del deputato Luigi Carlo Farini, secondo la quale non potevano costituire "argomento di privativa... i medicamenti di qualunque specie". Veramente, già nel dibattito della Camera dei deputati, appare difficile cogliere una univoca *ratio legis* di questa disposizione, che contrastava con la linea del progetto governativo e con quella difesa dalla Commissione parlamentare. I due motivi fatti valere più direttamente dal Farini si fondavano sulla opportunità di evitare che ciarlatani, speziali e "segretisti" profittassero dell'attestato di privativa per smerciare prodotti non utili alla salute, e, meno coerentemente, sulla intenzione di rinviare la disciplina della materia ad un "codice sanitario ed igienico" che già si stava approntando.

Peraltro, sia negli interventi del Farini che in quelli dei deputati consenzienti con la sua proposta, emergeva anche la preoccupazione per il "rincarimento cagionato dalla privativa" e l'idea che allo scopritore – inventore – filantropo, il quale dispensa a tutti gli uomini il frutto delle sue ricerche a rimedio della fisica fragilità, non spetti nessuna forma di remunerazione economica, salvo quei premi che i corpi rappresentativi avrebbero immancabilmente deliberato a favore di chi arrecasse davvero "un segnalato beneficio" in questo campo.

Si sono rievocati i molteplici e, per così dire, giustapposti motivi del voto che ebbe luogo il 5 dicembre 1854 nella Camera dei deputati del regno sardo (ed ebbero qualche peso anche i timori dei farmacisti torinesi per la preparazione dei medicamenti nelle farmacie), perché le incertezze circa la *ratio legis*, se fino alla entrata in vigore della Costituzione repubblicana ed in particolare del suo art. 3, primo comma, facevano sorgere più di un dubbio circa la saggezza della via prescelta dal legislatore (ed erano perciò argomento di politica legislativa), a partire dal 1° gennaio 1948 potevano dar luogo ad una questione di legittimità costituzionale, risultando inadeguati ad offrire un idoneo fondamento giustificativo alla deroga che la disposizione dell'art. 14, primo comma, del r.d. n. 1127 del 1939 dispone nei confronti della disciplina generale in tema di brevetti per invenzioni industriali. La possibilità di prospettare in termini di costituzionalità, nell'ambito dell'art. 3, primo comma, Cost., la questione che prima si poneva in termini di opportunità, è confermata dal modo come Antonio Scialoja, commissario regio per il dibattito alla Camera, riassume nella sua relazione al progetto governativo l'essenza del problema: "...se egli è vero che l'inventore di un processo acconcio a guarentire dal deperimento una

materia qualunque ha diritto a conseguire una privativa, per qual motivo dovrebbe essere spogliato di simil diritto l'inventore di una medicina atta a conservare la vita dell'uomo?".

5. – Nell'ordinanza della Commissione dei ricorsi contro i provvedimenti dell'Ufficio centrale brevetti la prima anomalia, che darebbe luogo a violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., consisterebbe nella impossibilità per l'inventore di medicinali nuovi o di nuovi procedimenti per la fabbricazione di medicinali di vedere formalmente e pienamente riconosciuta "*erga omnes*" la paternità della sua invenzione ove gli fosse precluso l'ottenimento del brevetto, residuando a vantaggio suo e degli altri aventi diritto forme di tutela di certo meno piene ed appaganti.

In realtà, anche da altri passi dell'ordinanza (vedi nel penultimo periodo il confronto tra gli inventori nel campo farmacologico ed ogni altro operatore economico, dipendente o indipendente) si trae che la violazione del principio del pari trattamento viene eccepita partendo da un profilo più comprensivo, e cioè in rapporto sia alla tutela del diritto personale dell'inventore sia alle situazioni economiche di vantaggio cui dà luogo la esclusiva derivante dal brevetto.

Ammessa come pacifica l'esistenza del *tertium comparationis* riguardo alle invenzioni nel settore farmaceutico, consistente nel più vasto genere delle invenzioni industriali di cui al r.d. n. 1127 del 1939 ed agli artt. 2584 – 2591 del codice civile, deve dirsi che il motivo di deroga per le invenzioni in materia farmaceutica (carattere ulteriore della specie rispetto al genere, e cioè, in ipotesi, finalizzazione alla tutela sanitaria) non presenta la nota necessaria della esclusività. Non si vede perché, in effetti, avendo presenti le stesse finalità, il legislatore non si sia dato cura di escludere dalla brevettabilità le invenzioni in materia alimentare o, più ancora, quelle relative a presidi medico-chirurgici (dalle incubatrici pediatriche ai *pacemaker*). In secondo luogo, non appaiono ormai corrispondenti a realtà i motivi più specificamente adottati per la deroga. Non il timore di agevolare ciarlatani, speciali e segretisti da quando la produzione dei medicinali ha superato le arcaiche condizioni che potevano (in ipotesi) facilitare quel tipo di sfruttamento della credulità popolare (senza che si possa escludere l'odierno uso di mezzi più sottili per sviare la pubblica opinione con la pubblicità, uso, tuttavia, favorito, anziché ostacolato, dal divieto di brevet-tazione).

Né corrisponde a realtà la preoccupazione di favorire (o di non impedire) il "rincarimento" dei prezzi dei medicinali come conseguenza dei diritti di esclusiva a profitto di chi detiene il brevetto, perché i prezzi dei prodotti farmaceutici sono determinati e modificati di imperio sia in base alle leggi sanitarie sia per effetto della normativa sul Comitato interministeriale prezzi (cfr. da ultimo per il C.I.P. art. 33 d.l. 26 ottobre 1970, n. 745). Del resto, l'esperienza degli altri paesi, nei quali è ammessa la brevettabilità dei prodotti farmaceutici (o quanto meno dei procedimenti di fabbricazione), dimostra

come non sia possibile stabilire un legame di causa-effetto tra brevettabilità e livello dei prezzi, risultando ovunque il mercato dei medicinali largamente corretto da interventi autoritativi, che debbono tener conto non solo del costo delle materie prime e della mano d'opera, del normale profitto e della spesa di confezionamento, ma pure della possibile diffusione del farmaco, dell'incidenza della ricerca, nonché di altri fattori più peculiari.

Quanto alla rarefazione del prodotto, derivante dal calcolo speculativo del titolare della esclusiva, soccorrerebbe comunque l'art. 52 della legge sui brevetti (che prevede un onere di attuazione nel territorio dello Stato "in misura tale da non risultare in grave sproporzione con i bisogni del paese") nonché l'art. 54 della stessa legge nel nuovo testo disposto dall'art. 1 del d.P.R. 26 febbraio 1968, n. 849.

Ma è da chiedersi, da vari punti di vista, se la disciplina derogativa sia congrua rispetto all'interesse generale quale emerge a questo proposito dalla normativa della Costituzione.

Tale interesse deve ravvisarsi nella tutela della salute (art. 32, primo comma) e ad esso devono coordinarsi, quali mezzi al fine, la disciplina del prezzo dei medicinali, la loro presenza sul mercato in quantità sufficiente, ed infine, ma non certo come ultimo fattore, la ricerca scientifica e tecnica organizzata nell'ambito dell'industria farmaceutica. Naturalmente, il coordinamento di questi fattori, perché sia raggiungibile l'obiettivo di interesse generale rappresentato dalla tutela della salute pubblica, deve risultare equilibrato, non sacrificandosi dunque in misura grave nessuno di essi. Ma la disciplina attuale sacrifica appunto la componente della ricerca scientifica e tecnica, essenziale ormai per assicurare l'ulteriore progresso nel settore della produzione farmaceutica.

La necessità di "promuovere" la ricerca (art. 9 Cost.), cioè di predisporre per l'avvenire le condizioni idonee alla sua esplicazione ed al suo sviluppo, è in contrasto radicale con la deroga dell'art. 14, primo comma, della legge n. 1127 del 1939.

E ciò per almeno due ragioni, che sarebbero superabili soltanto se si conservasse una concezione non aggiornata della funzione del brevetto. In effetti si è fin qui contrapposto l'interesse dell'inventore a sfruttare in regime di esclusiva il suo ritrovato all'interesse della collettività ad una libera utilizzazione di questo: ma si dimentica con ciò che una delle finalità del conferimento dei diritti patrimoniali derivanti dalla brevettazione è quella di incentivare la ricerca, coprendo innanzitutto le ingenti spese che comporta la sua organizzazione ed il suo svolgimento. Spetterà poi all'autorità che stabilisce i prezzi valutare quale margine di guadagno, al di là della copertura di questi e di altri costi, debba spettare al titolare del brevetto. In altre parole, una volta superata dal progresso tecnico la fase "individualistica" dell'attività inventiva, è chiaro che o la ricerca è finanziata da organismi pubblici (come tendenzialmente avviene nel campo della ricerca pura), o il finanziamento della ricerca scienti-

fico-tecnica si realizza anche mediante i diritti di brevetto, peraltro di temporanea durata. Inoltre, da un secondo punto di vista, il contrasto con l'art. 9 Cost. viene a coincidere con una specifica violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione: in realtà l'art. 14, primo comma, non solo non concorre a promuovere la ricerca, ma pone in condizione di svantaggio le imprese che organizzano la ricerca stessa rispetto a quelle che si avvalgono, puramente e semplicemente, della possibilità di imitare le invenzioni altrui, realizzate in Italia ed all'estero. In definitiva, nell'ambito del nostro ordinamento, si verificano insieme la disincentivazione della ricerca e la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., giacché vengono trattate in modo eguale situazioni profondamente diverse. Né si può riparare al trattamento eguale di situazioni diseguali con la fissazione autoritativa dei prezzi, perché questi, per intrinseca necessità, non possono certo essere differenziati a vantaggio dell'impresa che ha organizzato la ricerca da cui è derivata l'invenzione del prodotto farmaceutico o del processo di fabbricazione.

Infine la non congruità con l'interesse generale alla tutela della salute viene in evidenza ove si consideri la sproporzione tra il mezzo prescelto (divieto di brevettazione) e la possibilità di soddisfare quell'interesse con mezzi più rispettosi del principio di eguaglianza. In effetti l'ordinamento italiano non ignora l'espropriazione dei diritti di brevetto per ragioni di pubblica utilità (art. 60, primo comma) nonché il sistema delle licenze obbligatorie (artt. 54 e ss. r.d. n. 1127 del 1939, modificato dal d.P.R. 26 febbraio 1968, n. 849), soluzioni che presuppongono entrambe la brevettabilità dell'invenzione: in ogni caso, specie con riguardo a quest'ultimo istituto, il legislatore ben potrà introdurre i necessari adattamenti, prevedendo, a simiglianza di quanto è disposto in altri paesi europei, forme speciali di licenza obbligatoria non esclusiva, indipendentemente dallo stato di attuazione della invenzione brevettata; e ciò appunto per conseguire, anche con procedure particolarmente celeri, l'interesse primario consistente nella tutela della salute pubblica.

Si potrebbe osservare a questo punto che solo con il divieto stabilito dall'art. 14, primo comma, del r.d. n. 1127 del 1939 si può anticipare quella situazione di generale utilizzabilità del prodotto farmaceutico o del processo di fabbricazione (c.d. dominio pubblico del bene immateriale) che normalmente segue all'esaurimento del periodo di durata del brevetto. Ma si può replicare che questo è solo un altro modo di porre il problema più generale cui si è fatto cenno: se l'istituto del brevetto è ritenuto socialmente utile in settori assai delicati della vita collettiva, è necessario che risultino ragionevoli motivi di differenziazione per escludere tale utilità nel settore farmaceutico. Al contrario, si è dovuto constatare il venir meno di ogni motivo specifico a tale riguardo; l'attuale normativa anzi, oltre alle disparità segnalate, solleva anche la difficoltà pratica di rendere rapidamente noti (in assenza di pubblicità collegata al brevetto) taluni più delicati procedimenti di fabbricazione.

Va poi precisato che la obsolescenza dei motivi di trattamento derogatorio

con riflessi di ordine propriamente costituzionale in relazione al criterio della "corrispondenza a realtà" (giustamente accolto ai fini del controllo del rispetto del principio di eguaglianza), si è verificata ben più tardi della entrata in vigore della Costituzione repubblicana, specie per quanto riguarda la giustificatezza della deroga in ordine ai prodotti medicinali (mentre per i processi di fabbricazione, oltre alle oscillazioni giurisprudenziali in tema di brevettabilità in periodi precedenti la sent. n. 37 del 1957 di questa Corte, si era da tempo rafforzata, anche a livello di iniziativa legislativa, la tendenza ad un allineamento con la soluzione accolta nelle legislazioni di quasi tutti i paesi dell'ONU). In realtà, negli ultimi anni la presa di coscienza della sopravvenuta mancanza di ogni fondamento razionale della deroga è cresciuta di pari passo con l'affermarsi del valore della ricerca scientifico-tecnica e del dovere della Repubblica di promuoverla; con la più elevata capacità dell'industria farmaceutica italiana di organizzare la ricerca, anche in rapporto alle condizioni di competitività con quella degli altri paesi; ed infine con le più intense relazioni con i mercati esteri, particolarmente nell'ambito degli stati appartenenti alla organizzazione del Consiglio d'Europa ed a quella della Comunità economica europea (come è attestato dalle convenzioni stipulate dal governo italiano, tutte orientate a restringere o a eliminare radicalmente la possibilità di vietare la brevettazione in singoli settori).

6. – A quelle già esaminate, l'ordinanza aggiunge un'altra censura concernente l'art. 14, primo comma, r.d. n. 1127 del 1939 per violazione degli artt. 42 e 43, Cost. In particolare, le invenzioni farmaceutiche formalmente non sarebbero in proprietà di alcuno, contravvenendosi così al sistema chiuso *ex art. 42*, primo comma, Cost., secondo il quale i beni economici sono di proprietà pubblica o privata. Secondo altra interpretazione dell'ordinanza, poi, la violazione dell'art. 42 si riferirebbe alla generale utilizzabilità delle invenzioni non brevettabili *ex art. 14*, primo comma, r.d. n. 1127 del 1939 (uso indifferenziato da parte di ognuno), perché ciò presupporrebbe in ogni caso la precedente attribuzione del diritto di proprietà ad un soggetto di diritto pubblico.

Ma la peculiarità della categoria dei beni immateriali, suscettibili di simultaneo e plurimo godimento (del resto lo stato di *res communis omnium* è quello definitivo di tutte le invenzioni, siano esse brevettabili o meno) sconsiglia ogni meccanica inserzione negli schemi della proprietà privata o pubblica *ex art. 42*, primo comma, Cost. anche se per taluni aspetti l'assimilazione è possibile: così per l'espropriazione dei diritti di brevetto, prevista dagli artt. 60 e ss. del r.d. n. 1127 del 1939.

Ciò premesso, le censure motivate da violazione degli articoli 42 e 43 Cost, debbono comunque considerarsi assorbite.

7. – Dalle considerazioni che precedono emerge pertanto il contrasto tra l'art. 14, primo comma, del r.d. n. 1127 del 1939 per quanto riguarda la par condicio degli autori di invenzioni industriali, in ordine alla piena tutela del diritto personale al riconoscimento della paternità dell'invenzione; e risulta

pure, in parallelo, che la precitata norma viola il combinato disposto degli artt. 3 e 41, Cost., in quanto svantaggia gli imprenditori del settore produttivo farmaceutico (nonché alcuni imprenditori di questo nei confronti dei loro concorrenti) rispetto agli imprenditori di altri comparti, impedendo che operino a loro favore le previsioni normative contenute negli artt. 23, secondo comma, e 24 del r.d. n. 1127 del 1939. Di riflesso sono posti in condizione deteriore gli autori di invenzioni industriali dipendenti dai datori di lavoro nel settore farmaceutico, non potendo essi, a seguito del divieto di brevettazione, acquisire l'equo premio o il corrispettivo che la normativa vigente ricollega all'ottenimento del brevetto.

Resta altresì confermato il contrasto tra l'art. 14, primo comma, del testo unico sui brevetti e l'art. 9 della Costituzione, nella parte in cui prevede il dovere della Repubblica di promuovere la ricerca scientifica e tecnica.

Non spetta, com'è ovvio, a questa Corte suggerire provvedimenti conseguenziali a questa pronunzia; sarà il legislatore a valutare se si renda necessario assicurare in via transitoria una tutela a quegli inventori che, vigendo il divieto di brevettazione, non abbiano nemmeno presentato la relativa domanda, sicché si sia verificata una situazione ammissibile per certi aspetti a quella del preuso; e se occorra, sempre in via transitoria, tutelare in qualche misura coloro che, vigendo la normativa di non brevettabilità, abbiano operato investimenti in strutture dell'industria farmaceutica, sulla base dell'affidamento che nasceva dalla esistenza stessa di quella normativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma primo dell'art. 14 del r.d. 29 giugno 1939, n. 1127: "Testo delle disposizioni legislative in materia di brevetti per invenzioni industriali".

Così deciso, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 1978.

* * *

Sentenza n. 122/2010 (Pres. Amirante; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici

nella pubblica amministrazione), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Il ricorrente individua la *ratio* della normativa censurata, composta da 13 articoli, nel fine di favorire il pluralismo informatico, garantire l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche e consentire l'eliminazione di ogni barriera dovuta all'uso di standard non aperti, promuovendo la diffusione e lo sviluppo del software libero, per le sue positive ricadute sul progresso della ricerca scientifica e tecnologica, e perseguendo l'obiettivo della massima divulgazione dei propri programmi informatici realizzati mediante il detto software.

Tuttavia, ad avviso della difesa erariale, la legge regionale de qua presenta profili d'illegittimità costituzionale, perché talune disposizioni violano la competenza statale, sia in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sia in ordine alla disciplina del diritto d'autore, con conseguente lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2. – Prima di procedere all'esame delle singole censure, è opportuno premettere alcune nozioni di carattere generale.

Nel linguaggio informatico il concetto di *open source* e *software* libero individua un modello volontario di licenza e sub-licenza per lo sfruttamento del diritto d'autore su un programma per elaboratore, che si fonda sulla diretta accessibilità al sottostante codice sorgente e sulla libera modificabilità del software concesso in uso secondo tale modello.

La licenza di tipo open source, quindi, esprime la rinuncia volontaria del titolare del *copyright* ad utilizzare le facoltà escludenti tipiche di esso, così favorendo l'interesse degli altri operatori/utenti, sia a fruire della conoscenza del codice sorgente, sia ad utilizzare i prodotti sviluppati sulla base del primo.

Attraverso la conoscenza del codice sorgente si può apprendere la struttura del programma, la logica posta alla base della sua realizzazione, ed è possibile effettuare qualsiasi intervento modificativo, anche al fine di conseguire una interoperabilità o integrazione con altri programmi. Per tali ragioni, nei tradizionali modelli contrattuali di concessione in uso del software, non è consentito all'utente di ottenere la disponibilità del codice sorgente.

Di recente, però, accanto al modello di licenza tradizionale, che prevede il pagamento di un corrispettivo a fronte della concessione del diritto d'uso, si sono imposti, nel mondo dell'informatica, schemi negoziali alternativi, i quali consentono all'utilizzatore del programma di avere una disponibilità completa sul codice sorgente e d'impiegare il software anche senza corrispettivo. Si tratta di formule contrattuali che concedono il diritto di utilizzare il programma in ogni settore di attività. In sostanza, quindi, come nota la Regione Piemonte (il punto non è controverso), un programma *open source* è un *software* che il creatore ha deciso di mettere a disposizione degli altri utenti, autorizzandoli a

studiare il codice sorgente, a modificarlo e a ridistribuirlo liberamente, sia pure con le limitazioni che le parti possono pattuire nell'ambito dell'autonomia negoziale.

3. – Tanto premesso, si deve ora procedere all'esame delle singole censure.

Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, il quale stabilisce che «Alla cessione di software libero non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 171-*bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), come sostituito dall'articolo 13 della legge 18 agosto 2000, n. 248 (Nuove norme di tutela del diritto d'autore)».

La norma s'inserisce in un articolo che, sotto la rubrica «Finalità della legge», esprime la volontà della Regione di favorire, nel rispetto della normativa statale in materia d'informatizzazione della pubblica amministrazione, il pluralismo informatico, di garantire l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche e di promuovere l'eliminazione di ogni barriera dovuta all'uso di standard non aperti, incentivando la diffusione e lo sviluppo del software libero in considerazione delle sue positive ricadute sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica.

La difesa erariale osserva che anche il *software* cosiddetto "libero" costituisce un'opera dell'ingegno e, pertanto, è oggetto di diritto d'autore come ogni altro programma per elaboratore. La previsione di deroga alle ipotesi di reato contemplate dall'art. 171-*bis* della legge n. 633 del 1941, come sostituito dall'art. 13 della legge n. 248 del 2000, travalica la potestà legislativa regionale, invadendo la sfera di competenza del legislatore nazionale.

La Regione Piemonte replica sostenendo che la norma censurata va intesa nel senso che la cessione di *software* libero, così come regolata dalla legge, non viola le norme a tutela del diritto d'autore. Ad avviso della Regione, l'art. 171-*bis*, primo comma, della legge menzionata fa riferimento alla distribuzione "abusiva" di programmi per elaboratore, cioè ad una fattispecie avente come presupposto la volontà contraria (o, per lo meno, assente) dell'autore. Invece, il software libero presuppone l'autorizzazione dell'autore alla ridistribuzione.

La questione è fondata.

Il citato art. 171-*bis* punisce «Chiunque abusivamente duplica, per trarne profitto, programmi per elaboratore o ai medesimi fini importa, distribuisce, vende, detiene a scopo commerciale o imprenditoriale o concede in locazione programmi contenuti in supporti non contrassegnati dalla Società italiana degli autori ed editori (SIAE)», estendendo la punibilità al fatto concernente qualsiasi mezzo inteso unicamente a consentire o facilitare la rimozione arbitraria o l'elusione funzionale di dispositivi applicati a protezione di un programma per elaboratori.

La norma censurata, che sarebbe superflua secondo l'interpretazione propugnata dalla resistente, sottrae al precetto penale la cessione, in qualsiasi forma, di software libero, ancorché essa possa rivelarsi abusiva sia per invalidità

della licenza, sia per contrasto con eventuali limiti o prescrizioni dalla medesima licenza previsti. La stessa resistente, del resto, chiarisce che le licenze open, proprio per garantire le libertà riconosciute all'utente, «impongono precisi limiti alla possibilità di modificare (o negare) i diritti di quest'ultimo» e «queste garanzie, naturalmente, si riflettono anche in vincoli e responsabilità per coloro che utilizzano, studiano, sviluppano tali software».

L'ampia formula adottata dal legislatore regionale, dunque, esclude dall'ambito applicativo del precetto penale anche condotte suscettibili di essere qualificate come abusive, superando il limite inderogabile dell'ordinamento penale e perciò ledendo la competenza esclusiva dello Stato in tale materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (*ex plurimis*: sentenze nn. 295 e 168 del 2009 e n. 183 del 2006).

Ne deriva che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009.

4. – È altresì impugnato l'art. 3 della legge regionale ora citata, il quale, sotto la rubrica «Diritto allo sviluppo portatile», stabilisce che «Chiunque ha il diritto di sviluppare, pubblicare e utilizzare un software originale compatibile con gli standard di comunicazione e formati di salvataggio di un altro software, anche proprietario».

Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione interviene sulla materia del diritto d'autore, derogando alla disciplina dettata per tutti i programmi per elaboratori dagli artt. 64-*bis* e seguenti della legge n. 633 del 1941, e successive modifiche e integrazioni, peraltro in attuazione della normativa europea in materia (direttiva CE n. 91/250).

La resistente replica sostenendo che chiunque ha il diritto di sviluppare un software originale, se ne è capace, compatibile con altri standard o formati. Da ciò si dovrebbe dedurre che la contestazione del ricorrente riguarda l'ultima parte dell'articolo, nella quale si riconosce tale diritto anche nei confronti degli standard e dei formati del software proprietario. In sostanza l'illegittimità costituzionale sarebbe ravvisabile nell'implicito obbligo (imposto agli autori di software, anche proprietari) di mettere a disposizione di tutti le conoscenze tecniche relative ai propri standard e formati, in modo da rendere effettivo lo sviluppo di programmi compatibili.

Tuttavia, tale interpretazione sarebbe «asistematica e per ciò solo discutibile».

Infatti, la disposizione andrebbe coordinata con il resto dell'impianto normativo generale e, quindi, interpretata nel senso che essa riconosce un diritto di sviluppo esercitabile sempre e soltanto nei limiti di quanto permesso dall'esercizio dei diritti altrui (in questo caso, dell'autore del software già esistente).

Inoltre, proprio la normativa statale, e per la precisione l'art. 64-*quater* della legge sul diritto d'autore, riconoscerebbe una deroga all'esclusività dei diritti spettanti al creatore di un programma, al fine di conseguire l'interoperabilità con il programma medesimo.

Anche tale questione è fondata.

Il citato art. 64-*quater*, comma 1, della legge sul diritto d'autore stabilisce che l'autorizzazione del titolare dei diritti non è richiesta, qualora la riproduzione del codice del programma di elaboratore e la traduzione della sua forma, ai sensi dell'art. 64-*bis*, lettere *a*) e *b*), della medesima legge, compiute al fine di modificare la forma del codice, siano indispensabili allo scopo di ottenere le informazioni necessarie per conseguire l'interoperabilità con altri programmi, di un programma per elaboratore creato autonomamente, purché siano soddisfatte le condizioni nella norma medesima previste. La norma statale, dunque, permette le attività necessarie per sviluppare nuovi programmi, interoperabili con quelli esistenti, ma stabilisce un requisito generale, cioè il carattere indispensabile della riproduzione del codice del programma di elaboratore e la traduzione della sua forma, ai sensi dell'art. 64-*bis*, lettere *a*) e *b*), della legge n. 633 del 1941, e poi impone la sussistenza delle tre condizioni individuate nell'art. 64-*quater*, comma 1, di detta legge.

La disposizione censurata, invece, senza formulare alcun richiamo alla normativa dello Stato in tema di diritto d'autore, con la concisa formula adottata non soltanto non prevede alcun requisito o condizione per il diritto affermato, ma lo estende anche al software proprietario, cioè al programma per elaboratore, rilasciato con licenza d'uso che non soddisfi i requisiti di cui all'art. 2, lettera *a*), della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009. Così statuendo, essa realizza una palese deroga alla norma statale, introducendo un autonomo contenuto precettivo che si rivela non suscettibile di essere coordinato con la detta norma statale.

Pertanto, l'art. 3 della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, dettata dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sicché deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, e 3 della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione);

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

10. TUTELA DEI DIRITTI

10.1. Responsabilità patrimoniale

10.1.1. *Sequestro e pignoramento del risparmio postale*

SENTENZA N. 187/1995 (PRES. BALDASSARRE; RED. MENGONI)

Esecuzione forzata per obbligazioni pecuniarie – Libretti postali di risparmio e crediti in essi iscritti – Esclusione dalla sottoponibilità a sequestro o a pignoramento

Decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), art. 157, primo comma.

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 508/1995 (PRES. FERRI; RED. MENGONI)

Esecuzione forzata per obbligazioni pecuniarie – Buoni postali fruttiferi – Esclusione dalla sottoponibilità a sequestro o a pignoramento

Decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), art. 175, primo comma

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

Considerato in diritto

1. – Il Pretore di Benevento – sezione distaccata di Guardia Sanframondi ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 47 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (c.d. codice postale), nella parte in cui non consente di sottoporre a sequestro o a pignoramento i libretti postali di risparmio e i crediti in essi iscritti.

2. – La questione è fondata in riferimento al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, mentre è palesemente inappropriato il richiamo dell'art. 47 della Costituzione.

Si tratta di un privilegio dell'Amministrazione postale solitamente giustificato col rilievo dell'“esigenza di evitare intralci nella gestione del servizio, impedendo l'esercizio, da parte dei singoli creditori, di azioni cautelari o esecutive” (cfr. Cass. n. 3782 del 1979). Una simile giustificazione presuppone l'originaria natura di amministrazione statale dei servizi di bancoposta, presupposto venuto meno in seguito al d.l. 1° dicembre 1993, n. 487, convertito nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, che ha disposto la trasformazione dell'Amministrazione delle poste in ente pubblico economico entro il 31 dicembre 1993 e in società per azioni entro il 31 dicembre 1996, con la conseguenza che, caduta ogni differenza tra l'amministrazione postale e gli altri istituti di credito per quanto riguarda la funzione di raccolta del risparmio (parificazione, del resto, anticipata dall'art. 7, comma 6, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359), la norma impugnata produce un effetto distorsivo della concorrenza in questo settore del mercato dei capitali. Essa si riflette, infatti, in un privilegio ingiustificato dei titolari di crediti iscritti in libretti di risparmio postali, i quali vengono sottratti al principio dell'art. 2740, primo comma, cod. civ.

Si aggiunga che l'interpretazione restrittiva, affermata nella giurisprudenza, secondo cui la norma non è applicabile nelle procedure concorsuali, comporta un'offesa ulteriore al principio di eguaglianza. Per giustificare tale disparità di trattamento non basta osservare che il singolo creditore ha la “possibilità di garantire o realizzare coattivamente il proprio credito sottoponendo alla misura cautelare o esecutiva altri beni o altri crediti del debitore”, i quali potrebbero mancare o avere un valore insufficiente per soddisfare la pretesa esecutiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 157, primo comma, del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 1995.

* * *

Sentenza n. 508/1995 (Pres. Ferri; Red. Mengoni)*Considerato in diritto*

1. – Il Pretore di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 175 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (c.d. codice postale), nella parte in cui non consente di sottoporre a sequestro o a pignoramento i buoni postali di risparmio, tranne che per ordine dell'autorità giudiziaria in sede penale.

2. – La questione è fondata.

Con sentenza n. 187 del 1995 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'analoga disposizione dell'art. 157 del codice postale, interdittiva del sequestro o del pignoramento dei libretti di risparmio, che sono la prima fonte di raccolta del risparmio postale. La seconda è costituita dai buoni fruttiferi, ai quali, in ragione dell'analoga del servizio e dell'identità del rapporto sottostante (deposito di denaro), l'art. 213 del regolamento generale dei servizi postali (r.d. 30 maggio 1940, n. 775) estende, in quanto compatibili, le norme relative alle Casse postali di risparmio, e in particolare ai libretti di risparmio. Pertanto, la disparità di trattamento – in ordine alla garanzia dei creditori del titolare e alla tutela cautelare di ciascun intestatario nei confronti dell'altro nel caso di cointestazione a più persone – sopravvenuta, a seguito della sentenza citata, tra i libretti di risparmio e i buoni postali fruttiferi, non essendo giustificata da situazioni non comparabili, deve essere rimossa.

Da un altro punto di vista i buoni fruttiferi, benché facciano parte delle forme ordinarie del risparmio postale, sono assimilabili ai titoli del debito pubblico, come si argomenta, tra l'altro, dall'art. 7, comma 6, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, che li ha esentati dall'imposta straordinaria sui depositi bancari e postali ivi prevista. Sotto questo profilo il privilegio accordato dalla disposizione impugnata appare lesivo del principio di eguaglianza in relazione alla norma generale dell'art. 56, primo comma, del d.P.R. 14 febbraio 1963, n. 1343 (testo unico delle leggi in materia di debito pubblico), che ammette l'esperimento di pignoramenti e sequestri sui titoli al portatore e nominativi, ovunque essi si trovino.

La ragione originaria della regola speciale di immunità del risparmio postale da misure cautelari o esecutive, cioè l'intento di favorire la diffusione del risparmio tra le categorie più povere, è legata a un tipo di società prevalentemente contadina oggi superato, e del resto già all'inizio non era del tutto appropriata, analogo favore non essendo accordato ai depositi presso le casse rurali.

3. – Resta assorbita la censura riferita all'art. 24 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 175, primo comma, del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 1995.

10.1.2. *Esecuzione forzata su somme di pertinenza delle Unità sanitarie locali e degli enti locali*

SENTENZA N. 285/1995 (PRES. CAIANIELLO; RED. MENGONI)

Esecuzione forzata per obbligazioni pecuniarie – Unità sanitarie locali – Fondi vincolati al pagamento di stipendi e competenze del personale e all'erogazione di servizi sanitari individuati con decreto ministeriale – Impignorabilità

Decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito nella legge 18 marzo 1993, n. 67, art. 1, comma 5

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 69/1998 (PRES. GRANATA; RED. A. MARINI)

Esecuzione forzata per obbligazioni pecuniarie – Crediti verso enti locali – Impignorabilità delle somme di pertinenza di tali enti – Condizioni – Disparità di trattamento del creditore di un ente locale rispetto al creditore di una unità sanitaria locale

Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), come modificato dal decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), art. 113, comma 3

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 211/2003 (PRES. CHIEPPA; RED. A. MARINI)

Esecuzione forzata per obbligazioni pecuniarie – Crediti verso enti locali – Impignorabilità delle somme di pertinenza di tali enti – Condizioni – Disparità di trattamento del creditore di un ente locale rispetto al creditore di una unità sanitaria locale

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 159, commi 2, 3 e 4

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza), 24 e 97

Considerato in diritto

1. – Il Pretore di Cosenza ha sollevato questione di legittimità costituzionale:

a) in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito nella legge 18 marzo 1993, n. 67, nella parte in cui attribuisce efficacia nei confronti dei terzi creditori ai bilanci e agli atti amministrativi interni delle unità sanitarie locali, che vincolano somme o fondi al pagamento delle retribuzioni del personale e all'erogazione dei servizi sanitari definiti dal decreto ministeriale ivi indicato;

[*omissis*]

2. – La questione *sub a*) è fondata.

Il giudice rimettente accede all'interpretazione letterale della disposizione denunciata, secondo cui l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 9 del 1993 non si limita a recepire i principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di esecuzione forzata contro le pubbliche amministrazioni (come ritengono alcuni giudici di merito), bensì innova nell'ordinamento introducendo un regime privilegiato per le unità sanitarie locali. Ai bilanci e agli atti amministrativi interni di questi enti, che programmano l'allocazione delle risorse finanziarie prevedendo vincoli di destinazione di somme o fondi al pagamento degli stipendi del personale e all'erogazione di servizi sanitari essenziali, è conferita efficacia esterna, di guisa che l'eccezione di impignorabilità è opponibile ai terzi creditori procedenti sulla semplice base di previsioni presuntive delle somme di denaro occorrenti, che vengono così sottratte all'esecuzione forzata senza bisogno di esibizione di ordini specifici di pagamento e di relativi mandati in data anteriore all'atto introduttivo del processo esecutivo.

Questo essendo il significato della disposizione, la censura di violazione del principio di eguaglianza e, con esso, del principio di ragionevolezza risulta fondata soprattutto in esito alla comparazione con la disciplina parallela dell'art. 11 del d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68, in tema di esecuzione forzata a danno degli enti locali. Contrariamente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, le due posizioni giuridiche messe a confronto sono praticamente analoghe, tanto più che alcuni dei servizi locali indispensabili, considerati dal d.l. n. 8 del 1993, incidono, al pari dei servizi sanitari, nell'ambito della tutela della salute, quali i servizi connessi alla distribuzione dell'acqua potabile, i servizi di fognatura e di depurazione, i servizi di nettezza urbana.

Si deve pertanto far luogo a una dichiarazione di incostituzionalità che, nei limiti del *petitum* formulato nell'ordinanza di rimessione, integri la norma impugnata in termini corrispondenti alla disciplina prevista dall'art. 11 del d.l. n. 8 del 1993. Resta assorbita la censura ulteriore riferita all'art. 24 della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito nella legge 18 marzo 1993, n. 67, nella parte in cui, per l'effetto della non sottoponibilità ad esecuzione forzata delle somme destinate ai fini ivi indicati, non prevede la condizione che l'organo di amministrazione dell'unità sanitaria locale, con deliberazione da adottare per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate e che dall'adozione della predetta delibera non siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data della deliberazione di impegno da parte dell'ente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 1995.

* * *

Sentenza n. 69/1998 (Pres. Granata; Red. A. Marini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Il pretore di Catania dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 97, primo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 113 del decreto legislativo n. 77 del 1995 come modificato dal decreto legislativo n. 336 del 1996, nella parte in cui non prevede, quale condizione ulteriore per l'impignorabilità delle somme di pertinenza degli enti locali, la mancata emissione, dalla data di delibera di quantificazione degli importi delle somme destinate alle finalità ivi indicate, di mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture o degli impegni di spesa.

Oltre ai parametri richiamati nell'ordinanza del pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, il rimettente evoca anche quello di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione, che impone il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, in relazione alle diverse conseguenze che la inosservanza dell'ordine cronologico nell'emissione dei mandati di pagamento di somme non vincolate comporterebbe per le unità sanitarie locali e per gli enti locali.

3. – I giudizi che investono la stessa disposizione di legge devono essere riuniti.

4. – La questione sollevata dal pretore di Catania è fondata nei termini di seguito precisati. Occorre premettere che la disciplina dell'impignorabilità delle somme di pertinenza delle unità sanitarie locali era contenuta nell'art. 1, comma 5, del d.l. 18 gennaio 1993, n. 9 (convertito, con modificazioni, nella legge 18 marzo 1993, n. 67) a tenore del quale: "Le somme dovute a qualsiasi titolo alle unità sanitarie locali e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non sono sottoposte ad esecuzione forzata nei limiti degli importi corrispondenti agli stipendi e alle competenze comunque spettanti al personale dipendente o convenzionato, nonché nella misura dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini dell'erogazione dei servizi sanitari definiti con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

La riferita disciplina risultava sostanzialmente diversa da quella applicabile agli enti locali per i quali l'art. 11, comma 1, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68), poneva quale condizione dell'impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati dal legislatore, oltre la deliberazione trimestrale di quantificazione degli importi delle somme di cui sopra, la mancata emissione dalla data di adozione della predetta delibera di "mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento" o, se si trattava di somme non soggette a fattura, della data di deliberazione di impegno da parte dell'ente.

Questa Corte con sentenza n. 285 del 1995, premesso che le due posizioni giuridiche (delle unità sanitarie locali e degli enti locali) messe a confronto erano omogenee e che, pertanto, la diversità di disciplina delle stesse risultava lesiva del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 9 del 1993, convertito nella legge n. 67 del 1993, "nella parte in cui, per l'effetto della non sottoponibilità ad esecuzione forzata delle somme destinate ai fini ivi indicati, non prevede la condizione che l'organo di amministrazione dell'unità sanitaria locale, con deliberazione da adottare per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate e che dall'adozione della predetta delibera non siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, della data di deliberazione di impegno da parte dell'ente".

L'identità di disciplina tra unità sanitarie locali ed enti locali introdotta dalla citata sentenza è stata eliminata dall'art. 113 del decreto legislativo n. 77 del 1995, entrato in vigore in data 17 maggio 1995, che, abrogando la precedente normativa di riferimento per gli enti locali, al comma 3 subordina "l'operatività dei limiti all'esecuzione forzata di cui al comma 2" alla sola condizione che "l'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificata al tesoriere, quantifichi preventivamente gli importi delle

somme destinate alle suddette finalità”. Ed è proprio in riferimento alla nuova diversità di disciplina che viene sollevata dal rimettente la stessa questione di costituzionalità già decisa dalla sentenza n. 285 del 1995.

In proposito, una precisazione appare necessaria. Secondo quanto sostenuto dall’Avvocatura dello Stato poiché la sentenza n. 285 del 1995 disporrebbe per le unità sanitarie locali un rinvio non ricettizio alla disciplina degli enti locali, la intervenuta modificazione di quest’ultima si comunicherebbe direttamente alle unità sanitarie locali eliminando in radice la stessa possibilità di una qualsiasi diversità tra le due discipline (e tra le due categorie di enti).

L’erroneità della tesi risiede nello stesso presupposto da cui muove, posto che il riferimento ad un rinvio non ricettizio asseritamente operato con la più volte citata sentenza non trova alcun conforto nella lettera e nel contenuto della stessa sentenza.

Privo di fondamento è anche l’assunto della difesa erariale della immodificabilità della disciplina delle unità sanitarie locali quale conseguenza per così dire necessitata del carattere ricettizio del rinvio. È, infatti, evidente che una sentenza di questa Corte non può in alcun caso comportare una limitazione della libertà del legislatore diversa da quella rappresentata dall’osservanza della Costituzione.

Mentre va dunque ribadita la persistente diversità di disciplina tra unità sanitarie locali ed enti locali, quel che si tratta di accertare è se tale diversità risulti o meno conforme alla Costituzione.

In proposito, attesa la identità delle questioni affrontate, debbono essere richiamate le considerazioni svolte da questa Corte nella citata sentenza n. 285 del 1995 riguardo sia all’omogeneità delle due situazioni giuridiche (delle unità sanitarie locali e degli enti locali) poste in confronto che alla irragionevole disparità di trattamento in cui si traduce la diversità di disciplina di tali categorie di enti (e dei rispettivi creditori). La norma denunciata accordando, come si è visto, ai soli enti locali la possibilità di opporre l’impignorabilità di somme di denaro indipendentemente dalla osservanza di un determinato ordine cronologico nell’emissione di mandati a titoli diversi da quelli vincolati risulta immotivatamente diversa da quella in vigore per le unità sanitarie locali ed in quanto tale lesiva del principio costituzionale di eguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione.

Si deve, pertanto, far luogo ad una dichiarazione di incostituzionalità che, nei limiti dell’ordinanza di rimessione, riconduca la disposizione denunciata in termini corrispondenti alla disciplina prevista dall’art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 9 del 1993, convertito nella legge n. 67 del 1993, come risulta a seguito della sentenza di questa Corte n. 285 del 1995.

5. – Resta assorbita ogni altra censura.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 3, del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, nella parte in cui non prevede che l'impignorabilità delle somme destinate ai fini ivi indicati non opera qualora, dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo della delibera semestrale di quantificazione preventiva degli importi delle somme stesse, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1998.

* * *

Sentenza n. 211/2003 (Pres. Chieppa; Red. A. Marini)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Messina dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 159, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui esso – diversamente da quanto disposto per le aziende sanitarie dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 marzo 1993, n. 67 – non prevede, quale condizione per la impignorabilità delle somme destinate alle finalità di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 2 dello stesso art. 159, oltre alla adozione della delibera semestrale di quantificazione delle somme stesse, che l'ente locale, successivamente a detta delibera, non emetta mandati, a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture o, in assenza della previsione di queste ultime, delle deliberazioni di impegno.

Ad avviso del rimettente, la norma denunciata determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra la posizione di chi debba procedere *in executivis* nei confronti di un ente locale e quella di chi proceda, invece, in danno di una azienda sanitaria: infatti, mentre al primo, ai fini della impignorabilità delle somme oggetto dell'azione esecutiva, l'ente esecutato potrebbe limitarsi ad opporre la sola delibera semestrale di quantificazione delle somme necessarie alla realizzazione dei compiti essenziali dell'ente debitore, nei con-

fronti del secondo la impignorabilità sarebbe condizionata anche all'osservanza da parte dell'ente esecutato di un determinato ordine cronologico nei pagamenti relativi a titoli diversi da quelli vincolati.

La norma violerebbe, altresì, l'art. 24 della Costituzione, stante l'insopportabile compressione del diritto del creditore di agire in giudizio a difesa dei propri diritti.

I medesimi parametri sarebbero, altresì, vulnerati poiché, diversamente da quanto previsto per le esecuzioni in danno delle aziende sanitarie, le pretese del creditore dell'ente locale – attesa la rilevabilità di ufficio della nullità del processo esecutivo prevista dall'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 – potrebbero essere frustrate anche in mancanza di opposizione del debitore.

La norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 97 della Costituzione poiché la mancata riproposizione della addizione introdotta nell'art. 113 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 1998, potrebbe agevolare condotte della pubblica amministrazione contrarie a principi di imparzialità e buon andamento.

[omissis]

3. – L'altra e diversa questione, sollevata dal tribunale rimettente, è fondata.

La norma impugnata, per la parte che interessa, riproduce, infatti, il testo dell'art. 113 del d.lgs. n. 77 del 1995 che, come si è ricordato, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 69 del 1998.

Questa Corte ebbe, allora, ad osservare che, stante la omogeneità delle situazioni giuridiche riferibili, rispettivamente, alle unità sanitarie locali ed agli enti locali, del tutto irragionevole risultava la disparità di trattamento della disciplina censurata nella parte in cui disponeva la impignorabilità delle somme di danaro destinate alla realizzazione degli scopi essenziali degli enti locali senza condizionarla, in conformità a quanto previsto per le unità sanitarie locali, alla inesistenza di pagamenti c.d. preferenziali e cioè effettuati da tali enti senza l'osservanza di un determinato ordine cronologico.

Le medesime considerazioni si ripropongono con riferimento alla disciplina ora impugnata.

Per effetto di essa, infatti, si determina, in violazione della garanzia della *par condicio creditorum*, la identica, irragionevole, disparità di trattamento fra ente locale ed azienda sanitaria, già dichiarata incostituzionale da questa Corte, nessun rilievo avendo la circostanza – evidenziata dalla Avvocatura dello Stato – che nell'ordinamento sanitario vigente le unità sanitarie locali siano state sostituite dalle aziende sanitarie locali.

Per un verso, infatti, è applicabile a tali aziende la disciplina riguardante le unità sanitarie contenuta nell'art. 1 del d.l. n. 9 del 1993, così come risultante a seguito della sentenza n. 285 del 1995 di questa Corte, per altro verso, le aziende stesse sono caratterizzate dagli stessi scopi propri delle unità sanitarie locali.

È, d'altra parte, significativo che la stessa immotivata diversità normativa

riscontrabile fra la disciplina applicabile agli enti locali e quella riferibile alle aziende sanitarie si ripresenti, in maniera altrettanto ingiustificata, ove si confronti la prima con l'art. 11, comma 1, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), tuttora in vigore limitatamente alle esecuzioni in danno delle regioni, che prevede, quale condizione per la non assoggettabilità ad esecuzione forzata delle somme di danaro delle regioni, che non siano stati effettuati pagamenti, per titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture o, in assenza di queste, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso.

Si deve, pertanto, fare luogo ad una dichiarazione di incostituzionalità della disposizione denunciata negli stessi termini di cui alla citata sentenza n. 69 del 1998.

Con assorbimento di ogni altra e diversa censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui non prevede che la impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 2 non operi qualora, dopo la adozione da parte dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la notificazione di essa al soggetto tesoriere dell'ente locale, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso;
[omissis]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

10.2. Cause di prelazione

10.2.1. *Crediti privilegiati*

SENTENZA N. 176/2017 (PRES. GROSSI; RED. MORELLI)

Privilegio, pegno e ipoteca – Disciplina dei privilegi erariali introdotta dal decreto-legge n. 98 del 2011 – Crediti dello Stato per imposte dirette e relative sanzioni – Collocazione sussidiaria, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari – Estensione ai crediti sorti prima ma fatti valere dopo l'istituzione del privilegio sussidiario

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 23, comma 39, ultimo periodo

Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6

Considerato in diritto

1. – In riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione – evocato, 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, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 – il giudice istruttore del Tribunale ordinario di Forlì, sezione civile, dubita, come in narrativa detto, della legittimità costituzionale dell'art. 2776, terzo comma, del codice civile, così come modificato dall'art. 23, comma 39, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché dello stesso art. 23, comma 39 [*recte*: comma 39, ultimo periodo], del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

1.1. – Il novellato art. 2776 cod. civ., denunciato in via principale, è raggiunto da una duplice censura di violazione dell'art. 3 e dell'art. 111 Cost., nella parte in cui dispone che «[i] crediti dello Stato indicati dal primo [...] comma dell'art. 2752 [ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi] sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari [...]».

Questa disposizione violerebbe, appunto, secondo il rimettente, «il principio di ragionevolezza e non discriminazione» (art. 3 Cost.), «non risultando sussistenti ragioni di interesse costituzionale che giustifichino una diversità di trattamento e apprezzabili motivi che consentano di sacrificare le pretese creditorie di altri soggetti». E contrasterebbe, altresì, con il principio del giusto processo (art. 111 Cost.), per alterazione delle condizioni di parità tra le parti del processo esecutivo.

1.2. – L'art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, è denunciato in via subordinata, in ragione della previsione (contenuta nell'ultimo suo periodo) per cui «[l]a disposizione [di cui al predetto modificato terzo comma dell'art. 2776 cod. civ.] si osserva anche, per i crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Nella prospettazione del giudice *a quo*, detta norma di diritto intertemporale violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in quanto l'applicazione retroattiva del privilegio sussidiario sul ricavato della vendita degli immobili del debitore esecutato determinerebbe un'indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, privilegiando crediti dello Stato a scapito del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse

generale, attesa la natura meramente economica dell'interesse perseguito dallo Stato.

E contrasterebbe, inoltre, con l'art. 24 Cost., in quanto la disposta retroattività verrebbe a «menomare il diritto di difesa e di azione della parte».

[*omissis*]

4. – L'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è sospettato, in via graduata, di contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all'art. 6 della CEDU – e con l'art. 24 Cost. E ciò in ragione della presupposta sua portata retroattiva, ricollegata dal rimettente alla prevista osservanza del privilegio sussidiario – introdotto nel *corpus* dell'art. 2776 cod. civ. dal medesimo art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011 – anche «per i crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Ritiene, al riguardo, il giudice *a quo* che ricorrano nella specie le medesime ragioni di tutela dell'affidamento del privato che hanno già comportato la declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi 37 (ultimo periodo) e 40 del predetto art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, con sentenza n. 170 del 2013.

La questione, nei termini della sua prospettazione, è fondata.

4.1. – Per principio generale regolatore delle procedure concorsuali (fallimentari ed espropriative in generale), il privilegio introdotto *ex novo* dal legislatore è destinato a ricevere immediata applicazione da parte del giudice procedente, anche con riguardo a crediti che – ancorché sorti anteriormente alla legge istitutiva di quel privilegio – vengano, comunque, fatti valere, in concorso con altri, in un momento successivo.

Nella sentenza n. 170 del 2013 – a proposito della disposizione (contigua ed omologa a quella ora in esame) di cui al precedente comma 37, ultimo periodo, dello stesso art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito (disposizione che, con riguardo al privilegio, per tributi e sanzioni tributarie, introdotto in sede di novellazione dell'art. 2771, primo comma, cod. civ., identicamente ne prescriveva l'osservanza «anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto») – questa Corte ha già osservato che «una previsione come quella contenuta nel comma 37 non può avere altro significato che quello di estendere retroattivamente l'applicabilità della nuova regola oltre ai casi consentiti in base ai principi generali e cioè a quelli in cui lo stato passivo esecutivo è già definitivo».

Su questa linea, la Corte di legittimità ha da epoca risalente, del resto, espresso il principio, consolidatosi in termini di diritto vivente, secondo cui, in presenza di una legge retroattiva che introduca nuovi privilegi, questi ultimi assistono anche i crediti sorti anteriormente alla sua entrata in vigore, a prescindere dal tempo in cui siano stati azionati in sede concorsuale e, quindi, anche i crediti prima chirografari, e come tali ammessi al passivo fallimentare, con la conseguenza che tale privilegio può esercitarsi anche dopo l'approvazione dello stato passivo (e, per ciò, anche dopo la formazione del cosiddetto

giudicato endofallimentare), fino a quando il riparto non sia divenuto definitivo (in tal senso, da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima, 24 giugno 2015, n. 13090).

4.2. – Sulla base di tali premesse – e con riferimento al medesimo parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, invocato anche nell'odierno giudizio, oltreché all'art. 3 Cost. – la richiamata sentenza n. 170 del 2013 ha, appunto, dichiarato, l'illegittimità costituzionale del comma 37, ultimo periodo, e del connesso comma 40, dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, per la ragione che una tale disciplina «altera [...] i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private». E ciò in «assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge».

4.3. – Alla disposizione (*sub* comma 39, ultimo periodo, del predetto art. 23), che viene qui ora in esame, sono riconducibili effetti (del tutto identici, come si è visto, a quelli prodotti dal caducato comma 37, ultimo periodo), di indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, e di orientamento della soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustificino.

E ciò, analogamente, comporta l'illegittimità costituzionale anche del qui censurato comma 39, ultimo periodo, dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, per il profilo, assorbente, della violazione del citato art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

10.2.2. *Ipoteca*

SENTENZA N. 160/2024 (PRES. BARBERA; RED. NAVARRETTA)

Privilegio, pegno e ipoteca – Ipoteca giudiziale su un terreno sul quale sia stato costruito un immobile abusivo – Acquisizione gratuita di diritto al patrimonio del comune del bene e dell'area di sedime – Permanenza dell'ipoteca iscritta sul terreno anche quando il creditore non è responsabile dell'abuso e l'ipoteca sia stata iscritta prima della trascrizione dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire – Omessa previsione, secondo l'interpretazione del diritto vivente

Privilegio, pegno e ipoteca – Novella in materia edilizia – Ipoteca giudiziale su un terreno sul quale sia stato costruito un immobile abusivo – Acquisizione gratuita di diritto al patrimonio del comune del bene e dell'area di sedime – Permanenza dell'ipoteca iscritta sul terreno a garanzia del credito ipotecario anche quando il creditore non è responsabile dell'abuso e l'ipoteca sia stata iscritta prima della trascrizione dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire – Omessa previsione, secondo l'interpretazione del diritto vivente

Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), art. 7, terzo comma; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», art. 31, comma 3, primo e secondo periodo

Costituzione, artt. 3, 24 e 42

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985 e dell'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, per violazione degli artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nella parte in cui «non prevedono – in caso di iscrizione di ipoteca giudiziale su di un terreno sul quale sia stato costruito un immobile abusivo, immobile gratuitamente acquisito al patrimonio del comune – la permanenza dell'ipoteca sul terreno a garanzia del creditore ipotecario».

1.1. – La Corte rimettente riferisce che la società Brera Servizi Aziendali, cessionaria di un credito garantito da ipoteca iscritta su un terreno sul quale i debitori avevano realizzato un immobile abusivo, chiedeva – a seguito del pignoramento sia dell'immobile sia del terreno – la vendita dei beni staggit.

Il giudice dell'esecuzione presso il Tribunale di Agrigento respingeva l'istanza e dichiarava improcedibile l'esecuzione forzata, in quanto l'immobile abusivo, l'area di sedime e quella circostante erano stati acquisiti al patrimonio comunale, ai sensi dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, con conseguente estinzione del diritto di ipoteca iscritto sul fondo.

Nel successivo giudizio di opposizione agli atti esecutivi proposto dalla società, l'ordinanza del giudice dell'esecuzione veniva confermata dal Tribunale di Agrigento con sentenza del 9 luglio 2019, avverso la quale la società proponeva ricorso per cassazione.

La Sezione terza civile della Corte di cassazione ravvisava, ai sensi dell'art. 374, secondo comma, cod. proc. civ., una questione di massima di particolare importanza, concernente il consolidato orientamento di legittimità, secondo cui l'acquisto a titolo originario dell'immobile abusivo e dell'area di sedime estingue gli eventuali diritti di garanzia iscritti in precedenza sul terreno.

2. – Le Sezioni unite, investite della questione, hanno ritenuto di non potersi discostare da tale consolidato orientamento (Cass., n. 33570 del 2021; n. 23583 del 2017; n. 23453 del 2017; n. 1693 del 2006), avallato anche dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, ad. plen., n. 16 del 2023; sez. sesta, n. 3697 del 2020; sez. quarta, n. 398 del 2019; sez. quinta, n. 220 del 1997).

Hanno, dunque, promosso incidente di costituzionalità con riguardo sia all'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, sia all'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, per come ricostruiti dal diritto vivente.

2.1. – Il rimettente, dopo aver escluso la percorribilità di interpretazioni conformi alla Costituzione, ha ravvisato la rilevanza delle questioni, sul presupposto che «il Collegio è chiamato necessariamente a fare applicazione, nel giudizio sottoposto al suo esame», della disciplina della cui legittimità costituzionale dubita.

2.2. – In ordine poi alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ha reputato le norme censurate contrastanti con diversi parametri costituzionali.

L'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985 e l'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, come interpretati, sarebbero contrari all'art. 3 Cost., poiché irragionevolmente sacrificerebbero l'ipoteca sul fondo, anche quando il creditore non abbia alcuna responsabilità nella realizzazione dell'abuso edilizio e nella demolizione dell'immobile.

Inoltre, le norme censurate lederebbero l'art. 24 Cost., poiché il creditore vedrebbe gravemente pregiudicata la possibilità di soddisfarsi in via esecutiva sul bene oggetto di un diritto reale di garanzia, che gli attribuisce lo *ius sequelae* e il diritto a essere soddisfatto con preferenza in sede espropriativa.

Infine, le medesime norme si porrebbero in conflitto con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU. A tal riguardo, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza della Corte EDU sul diritto al rispetto dei beni, ivi inclusi i crediti e le legittime aspettative, e sulla necessità di garantire un giusto equilibrio tra l'interesse generale alla regolamentazione dei beni e la salvaguardia dei diritti fondamentali. Nel caso della disciplina censurata, tale equilibrio non sarebbe assicurato, poiché il diritto di ipoteca verrebbe interamente sacrificato, senza che vi sia alcuna proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefigurato.

3. – È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

4. – In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale.

4.1. – Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'ordinanza delle Sezioni unite sarebbe adesiva al diritto vivente in base al quale la confisca amministrativa determina in capo al comune un acquisto a titolo originario della proprietà dell'immobile abusivo e dell'area di sedime. Da tale conferma deriverebbe l'impossibilità di coniugare, sia logicamente sia giuridicamente, «l'originarietà del titolo di acquisto con la sopravvivenza delle garanzie reali esistenti sull'immobile e sull'area oggetto dell'ablazione, perché esse *simul stabunt, simul cadent*».

L'Avvocatura dello Stato desume l'inammissibilità della censura.

4.2. – L'eccezione non è fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato postula una radicale incompatibilità, logica e giuridica, fra il titolo originario dell'acquisto e la possibile permanenza di garanzie reali, desumendo tale inconciliabilità dal brocardo *simul stabunt, simul cadent*.

Senonché, la sorte di un diritto reale minore non è in sé pregiudicata dalla natura originaria dell'acquisto, bensì dipende dalla funzione di quest'ultimo e da come viene regolamentato dal legislatore.

Emblematico, in tal senso, è il dibattito che si è storicamente sviluppato

intorno alla fattispecie acquisitiva dell'usucapione e che ha visto, da parte di numerosi interpreti, dubitare della configurabilità della cosiddetta *usucapio libertatis*. La sorte dei diritti reali minori dipende – nella fattispecie acquisitiva dell'usucapione ordinaria – dalle caratteristiche concrete del possesso e dal suo essere incompatibile o meno con la permanenza di diritti reali minori (si pensi a ipoteche o a servitù), nonostante l'estinzione del pregresso diritto dominicale (art. 1158 del codice civile). Analogamente, nell'usucapione abbreviata, il destino dei diritti reali minori è condizionato da quanto si evince dal titolo astrattamente idoneo al trasferimento, che può far salvi diritti reali minori, benché venga meno il precedente titolo dominicale (art. 1159 cod. civ.).

Per tali ragioni, non è implausibile quanto argomentano le Sezioni unite della Cassazione, che chiedono a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme censurate, nella parte in cui omettono di preservare il diritto di ipoteca iscritto su un terreno, sul quale venga realizzato un abuso edilizio che, di seguito, sia acquisito a titolo originario dal comune insieme con il terreno stesso.

5. – Rigettata l'eccezione di inammissibilità, occorre, sempre in rito, rilevare d'ufficio che il giudice rimettente censura due norme, che si sono succedute nel tempo: l'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985 (articolo attualmente abrogato dall'art. 136, comma 2, lettera f, t.u. edilizia) e l'art. 31, comma 3, t.u. edilizia, previsione di identico tenore (di seguito integrata, con l'aggiunta di un terzo periodo, dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica», convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105).

Solo l'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985 è, tuttavia, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* e, dunque, sono rilevanti unicamente le censure poste con riguardo alla norma recata da tale disposizione.

6. – Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., sono fondate nei termini che seguono.

7. – La norma censurata si colloca nel quadro di una disciplina che regola le conseguenze di violazioni particolarmente gravi della normativa urbanistico-edilizia, che consistono nella realizzazione di opere: in assenza di concessione (oggi, permesso di costruire); in totale difformità dalla medesima (secondo quanto specifica il primo comma dell'art. 7 della legge n. 47 del 1985); ovvero con variazioni essenziali (come determinate ai sensi dell'art. 8 della medesima legge).

Il competente organo comunale, una volta accertate le su citate violazioni, se non provvede direttamente alla demolizione dell'abuso e al ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile (artt. 4, commi primo, secondo e quarto, e 6 della legge n. 47 del 1985, nonché, analogamente, artt. 27, comma 2, e 29, comma 1, t.u. edilizia), ingiunge a quest'ultimo di demolire l'abuso con

un provvedimento che ha funzione ripristinatoria (art. 7, secondo comma, della legge n. 47 del 1985 e, nel t.u. edilizia, art. 31, comma 2, secondo cui l'ingiunzione è rivolta sia al responsabile dell'abuso sia al proprietario dell'immobile).

Se il responsabile dell'abuso «non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita» (è quanto dispone il censurato art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, non diversamente da quanto testualmente prevede l'art. 31, comma 3, t.u. edilizia).

Il provvedimento di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, previamente notificato all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari dell'acquisto in capo al comune (art. 7, quarto comma, della legge n. 47 del 1985 e, nei medesimi termini, art. 31, comma 4, t.u. edilizia).

Il responsabile dell'abuso può, comunque, impedire che si integri il meccanismo acquisitivo da parte del comune se, entro il citato termine di novanta giorni dall'ingiunzione, ottiene la concessione in sanatoria (art. 13 della legge n. 47 del 1985 e, con formulazione analoga, art. 36, comma 1, t.u. edilizia).

Viceversa, in caso di acquisizione dell'opera, il comune deve disporre, con ordinanza, la demolizione a spese del responsabile dell'abuso, «salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali» (art. 7, quinto comma, legge n. 47 del 1985 e, con minime variazioni, art. 31, comma 5, t.u. edilizia).

La richiamata disciplina, prevista con la legge n. 47 del 1985 (e riprodotta con minime variazioni nel t.u. edilizia), non ha introdotto *ex novo* la cosiddetta confisca edilizia, ma ha apportato significative innovazioni all'istituto, rispetto a quanto già in precedenza disponeva l'art. 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli). In particolare, si segnala che l'art. 7 della legge n. 47 del 1985 non prevede più che le opere gratuitamente acquisite dal comune entrino a far parte del patrimonio indisponibile dell'ente pubblico e non subordina più l'acquisizione del bene e dell'area di sedime all'adozione di un'ordinanza motivata del sindaco, vidimata e resa esecutiva dall'autorità giudiziaria (come invece statuiva l'art. 15, commi terzo, quarto e quinto, della legge n. 10 del 1977).

8. – Delineati i tratti essenziali della normativa nella quale si colloca l'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, occorre evidenziare che i dubbi di legittimità costituzionale traggono origine dall'inquadramento della confisca fra gli acquisti a titolo originario della proprietà.

8.1. – Tale qualificazione è stata sostenuta dalla Corte di cassazione sin dal 2006 (Cass., n. 1693 del 2006) ed era stata anche in precedenza evocata, in un *obiter dictum*, da un'altra sentenza resa a Sezioni unite (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 giugno 1999, n. 322).

Nel riferimento normativo all'acquisizione "di diritto" al patrimonio del comune, la giurisprudenza di legittimità ha ravvisato un meccanismo autonomo che prescinde da «una qualsivoglia vicenda di trasferimento dal precedente titolare del bene». Pertanto – conclude la pronuncia n. 1693 del 2006 – «questo, e non altro, risulta il significato da attribuire al sintagma normativo che predica l'acquisizione "di diritto"».

L'interpretazione appena richiamata ha trovato, di seguito, conferma anche nella ricostruzione del successivo art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 e si è venuta a consolidare nel tempo ad opera sia della giurisprudenza di legittimità (Cass., n. 33570 del 2021; sezione seconda civile, ordinanza 30 gennaio 2020, n. 2194; n. 23583 del 2017; n. 23453 del 2017; n. 1693 del 2006) sia di quella del Consiglio di Stato (sezione settima, sentenza 8 marzo 2023, n. 2459; ad. plen., n. 16 del 2023; sez. sesta, n. 3697 del 2020; sez. quarta, n. 398 del 2019; sez. quinta, n. 220 del 1997).

Da tale qualificazione – e in assenza di una previsione di legge che specifichi la sorte dei diritti reali minori – il diritto vivente ha, altresì, dedotto che «eventuali ipoteche, pesi e vincoli preesistenti vengono caducati unitamente al precedente diritto dominicale, senza che rilevi l'eventuale anteriorità della relativa trascrizione o iscrizione» (Consiglio di Stato, sentenza n. 16 del 2023 e, in precedenza, la giurisprudenza della Corte di cassazione sin dalla sentenza n. 1693 del 2006). La confisca viene, in sostanza, assimilata, «*quoad effecta*, al "perimento del bene", vicenda della quale l'art. 2878 c.c. predica, come conseguenza, l'estinzione del diritto reale di garanzia» (Cass., n. 1693 del 2006); ciò renderebbe irrilevanti le norme sull'ipoteca, che attribuiscono al creditore ipotecario il diritto di sequela sul bene e il diritto a essere soddisfatto con preferenza in sede espropriativa.

8.2. – Questa Corte – preso atto che, a favore della qualificazione della confisca edilizia come acquisto a titolo originario, si è formato un diritto vivente, confermato e ulteriormente motivato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nell'ordinanza di rimessione – assume la norma censurata come ricostruita dal diritto vivente.

Sotto il profilo delle implicazioni di tale inquadramento, va ribadito – come già precisato nell'esame dell'eccezione di rito (*supra*, punto 4.2. del *Considerato in diritto*) e come presupposto dalla stessa ordinanza di rimessione delle Sezioni unite – che la natura originaria dell'acquisto non è in sé logicamente e ontologicamente incompatibile con una disciplina che espressamente preveda (o – come nel caso dell'usucapione – consenta di desumere dai presupposti normativi che compongono la fattispecie acquisitiva) la salvezza di pregressi diritti reali.

Quanto all'onere della trascrizione, l'art. 7, quarto comma, della legge n. 47 del 1985 lascia trasparire una funzione della pubblicità di natura dichiarativa (diversa da quella di cui all'art. 2651 cod. civ. prevista in materia di usucapione), là dove considera il provvedimento che accerta l'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, notificato all'interessato, titolo sia per l'immissione nel possesso sia per la trascrizione. Il Consiglio di Stato (ancora sentenza n. 16 del 2023) sottolinea, al riguardo, che dare adempimento all'onere di trascrizione «rappresenta un atto indispensabile al fine di rendere pubblico nei rapporti con i terzi l'avvenuto trasferimento del diritto di proprietà e consolidarne gli effetti».

9. – Tanto premesso, i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dall'ordinanza di rimessione in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost. riguardano l'asserita irragionevolezza del sacrificio imposto dal meccanismo acquisitivo a titolo originario al creditore «che abbia iscritto ipoteca sul fondo, senza avere alcuna responsabilità nell'abuso edilizio e nel conseguente rifiuto di procedere alla demolizione dell'immobile».

La censura si focalizza, dunque, sull'irragionevole sacrificio imposto al creditore ipotecario non responsabile dell'abuso edilizio.

9.1. – Il credito garantito da ipoteca gode nell'ordinamento giuridico di una protezione peculiare, che discende dalla realtà del diritto di garanzia e dalla sua accessorialità al credito.

Il diritto di ipoteca attribuisce al titolare: lo *ius sequelae*, che consente di far valere la garanzia anche nei confronti dei terzi acquirenti del bene (ai sensi e nei limiti di cui agli artt. 2858 e seguenti cod. civ.); lo *ius distrahendi*, che permette al creditore di far espropriare i beni vincolati a garanzia del suo credito; e lo *ius praelationis*, che comporta la facoltà di soddisfare la pretesa creditoria con preferenza sul prezzo ricavato dalla vendita forzata (artt. 2741, primo comma, e 2808 cod. civ., nonché art. 510, secondo comma, cod. proc. civ.). Al contempo, in caso di cessione del credito, l'accessorialità della garanzia fa sì che il diritto reale si trasferisca insieme con il credito (art. 1263, primo comma, cod. civ.).

L'ipoteca, dunque, compone il patrimonio del creditore; comporta, in caso di espropriazione per pubblica utilità, un obbligo indennitario al pari degli altri diritti reali, come previsto dall'art. 25, comma 1, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)» e gode di una tutela riconducibile all'art. 42 Cost.

Inoltre, essendo una garanzia accessoria al credito, essa è attratta nell'alveo protettivo dell'art. 24 Cost., quale strumento volto ad assicurare una tutela preferenziale del credito in sede esecutiva. Come questa Corte ha più volte affermato, «la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale» (*ex plurimis*, sentenze n. 159 del 2023, n. 228 e n. 140 del 2022, n. 128 del 2021).

9.2. – Così ricostruito il meccanismo di tutela che l'ordinamento accorda al creditore ipotecario e che richiama lo schermo protettivo degli artt. 24 e 42 Cost., occorre riflettere sulla funzione che svolge la confisca edilizia, onde verificare se e a quali condizioni risulti irragionevole che essa comporti l'estinzione del diritto reale di garanzia.

L'acquisizione *ex lege* da parte del comune integra – secondo quanto già precisato da questa Corte – «una sanzione in senso stretto, distinta dalla demolizione, che “rappresenta la reazione dell'ordinamento al duplice illecito posto in essere da chi, dapprima esegue un'opera abusiva e, poi, non adempie all'obbligo di demolirla” (sentenza n. 345 del 1991, punto 2. Del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 427 del 1995 e ordinanza n. 82 del 1991; analogamente, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 26 gennaio 2006, n. 1693)» (sentenza n. 140 del 2018).

Pertanto – secondo questa Corte – qualora il proprietario sia radicalmente estraneo all'illecito e «non abbia la possibilità di ottemperare direttamente all'ordine di demolizione» (sentenza n. 345 del 1991), non essendo il bene nella sua materiale disponibilità, «non ricorr[o]no i presupposti per l'acquisizione gratuita del bene [e] la funzione ripristinatoria dell'interesse pubblico violato dall'abuso, sia pur ristretta alla sola possibilità della demolizione, rimane affidata al potere-dovere degli organi comunali di darvi esecuzione d'ufficio» (sentenza n. 140 del 2018, che riprende in proposito la sentenza n. 345 del 1991).

Ribadisce tale «finalità afflittiva» la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato che – intervenendo con riguardo alla disciplina prevista dal t.u. edilizia, che ha espressamente considerato il proprietario, insieme al responsabile, destinatario dell'obbligo di demolire (art. 31, comma 2, t.u. edilizia) – ritiene esperibile la confisca edilizia anche nei confronti del nudo proprietario che non abbia realizzato l'abuso, ma che, in quanto obbligato *propter rem* alla demolizione, risulti responsabile dell'inottemperanza a tale obbligo (Consiglio di Stato, sentenza n. 16 del 2023; sezione sesta, sentenza 17 marzo 2023, n. 2769).

Ebbene, alla luce della funzione della confisca edilizia, è palese l'irragionevolezza di una disciplina che determina l'automatica estinzione del diritto reale di ipoteca e il conseguente pregiudizio alla tutela del credito, a scapito di un creditore ipotecario che non sia responsabile dell'abuso.

Questi, infatti, finisce per subire le conseguenze sanzionatorie di un illecito al quale è del tutto estraneo, poiché – se non è responsabile dell'abuso edilizio – non può essere destinatario dell'ordine di demolizione, di cui all'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, e, dunque, non può rispondere dell'inottemperanza all'ordine.

D'altro canto, il creditore ipotecario non può neppure ritenersi obbligato *propter rem* alla demolizione, posto che tale diritto reale di garanzia non gli attribuisce né il possesso né la detenzione del bene.

9.3. – Così acclarata l'irragionevolezza del sacrificio imposto al creditore

ipotecario, che non sia responsabile dell'abuso edilizio, non vi sono ragioni – alla luce della disciplina vigente – per circoscrivere la sua tutela al solo caso in cui abbia iscritto ipoteca sul terreno o sia divenuto cessionario del diritto prima della realizzazione dell'immobile abusivo.

Occorre, infatti, rilevare che la natura abusiva di un immobile non incide sulle vicende relative al diritto di ipoteca.

La nullità degli atti tra vivi aventi per oggetto il trasferimento di diritti reali sugli immobili, rispetto ai quali non risultino gli estremi della concessione a edificare o della concessione in sanatoria, non si applica agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia (art. 17, primo comma, secondo periodo, della legge n. 47 del 1985, abrogato dal t.u. edilizia e sostituito dall'art. 46, comma 1, secondo periodo, del d.P.R. n. 380 del 2001, di identico tenore, nonché – con riferimento alle opere realizzate prima del 1° ottobre 1983 e non condonate – art. 40, secondo comma, della legge n. 47 del 1985).

Inoltre, la sentenza che accerta tale nullità non pregiudica i diritti reali di garanzia acquisiti in base a un atto iscritto anteriormente alla trascrizione della domanda diretta a far accertare detta nullità (artt. 17, terzo comma, e 40, quarto comma, della legge n. 47 del 1985, nonché, di seguito, art. 46, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001). In tal modo, si deroga a quanto contempla l'art. 2652, primo comma, numero 6), cod. civ., che, viceversa, fa salvi i diritti acquistati a qualunque titolo dai terzi solo se la domanda di nullità è stata trascritta cinque anni dopo la trascrizione dell'atto impugnato e solo se i terzi hanno trascritto o iscritto in buona fede il loro atto anteriormente alla trascrizione della domanda.

La richiamata disciplina dettata dalla legge n. 47 del 1985 (e successivamente dal t.u. edilizia) risponde, evidentemente, alla *ratio* di offrire una particolare protezione al creditore titolare di diritti reali di garanzia, sul presupposto che le ragioni creditorie risultino estranee a quelle istanze di tutela dei traffici giuridici e di contrasto alle finalità speculative, insite nella disciplina di repressione dell'abusivismo, che giustificano la nullità di cui ai citati artt. 17, primo comma, primo periodo, e 40, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, nonché 46, comma 1, primo periodo, t.u. edilizia (una nullità che la Corte di cassazione ha, di recente, ascripto al modello dell'art. 1418, terzo comma, cod. civ.: sezioni unite civili, sentenza 22 marzo 2019, n. 8230).

Al contempo, la logica cui si ispira la normativa concernente il diritto di ipoteca avente a oggetto un immobile abusivo si definisce e chiarisce ulteriormente nel raccordo con le regole che governano la procedura esecutiva.

Per un verso, la nullità degli atti aventi a oggetto immobili abusivi non si applica a quelli «derivanti da procedure esecutive immobiliari, individuali o concorsuali» (art. 17, quinto comma, della legge n. 47 del 1985, introdotto con l'art. 8, comma 5-*bis*, del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146, recante «Proroga di taluni termini di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive», convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno

1985, n. 298, anch'esso in seguito abrogato dal t.u. edilizia e riprodotto nel corrispondente art. 46, comma 5, del d.P.R. n. 380 del 2001).

Per un altro verso, la disciplina della vendita forzata assicura il rispetto della normativa urbanistico-edilizia.

Infatti, l'«aggiudicatario, qualora l'immobile si trovi nelle condizioni di cui all'articolo 13 della presente legge» – vale a dire qualora presenti la cosiddetta doppia conformità – «dovrà presentare domanda di concessione in sanatoria entro 120 giorni dalla notifica del decreto emesso dalla autorità giudiziaria» (in base al citato art. 17, quinto comma, della legge n. 47 del 1985). Parimenti, qualora l'immobile sia condonabile, in quanto rientri nelle previsioni di sanabilità di cui al Capo IV della medesima legge e sia oggetto di un trasferimento derivante da procedure esecutive, «la domanda di sanatoria può essere presentata entro centoventi giorni dall'atto di trasferimento dell'immobile purché le ragioni di credito per cui si interviene o procede siano di data anteriore all'entrata in vigore della [medesima] legge» (art. 40, sesto comma, della legge n. 47 del 1985 e successivamente: art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» e art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326).

Ove, viceversa, non ricorrano i presupposti per ottenere la sanatoria dell'immobile o non trovino applicazione eventuali condoni, da un lato, il carattere abusivo e non sanabile dell'immobile deve risultare dall'avviso di vendita (in tal senso, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 11 ottobre 2013, n. 23140) e, da un altro lato, il bene viene trasferito all'aggiudicatario unitamente all'obbligazione *propter rem* di provvedere alla demolizione, con tutte le conseguenze che ne derivano in caso di inottemperanza.

In definitiva, la presenza di un abuso edilizio non incide sulla circolazione e sulla tutela del credito ipotecario, le cui facoltà si fanno valere in sede espropriativa, nel rispetto della normativa urbanistico-edilizia.

Pertanto, posto che l'ordinamento giuridico accorda normalmente tutela al creditore che acquista l'ipoteca su un immobile già abusivo, non vi è ragione per cui quel medesimo creditore ipotecario, non responsabile dell'abuso edilizio, debba essere pregiudicato solo perché l'immobile abusivo viene confiscato dal comune per effetto di una sanzione inflitta per l'inottemperanza a un ordine di demolizione, di cui altri devono rispondere.

9.4. – Infine, occorre sottolineare che la confisca edilizia non frappone ostacoli alla esperibilità della vendita forzata nei confronti del comune che abbia acquisito l'immobile, l'area di sedime e quella circostante, *ex art. 7*, terzo comma, della legge n. 47 del 1985.

Il comune va considerato a tutti gli effetti quale terzo acquirente del bene ipotecato, ai sensi degli artt. 2858 e seguenti cod. civ., e i beni confiscati devono ritenersi acquisiti al patrimonio disponibile dell'ente pubblico.

Occorre, a tal riguardo, rammentare – come già precisato (*supra*, punto 7 del *Considerato in diritto*) – che l'art. 7 della legge n. 47 del 1985 (così come la successiva disciplina introdotta con l'art. 31 t.u. edilizia) non ha riprodotto quanto precedentemente disposto dall'art. 15, terzo comma, della legge n. 10 del 1977, il quale stabiliva espressamente l'acquisizione dei beni confiscati dal comune al patrimonio indisponibile dell'ente pubblico, in linea con la previsione del loro necessario utilizzo a fini pubblici. Per converso, nel diverso quadro normativo delineato dall'art. 7 della legge n. 47 del 1985, deve ritenersi che i beni confiscati siano acquisiti al patrimonio disponibile, a meno che non risulti integrata l'ipotesi, divenuta eccezionale, del mantenimento dell'opera per prevalenti interessi pubblici, ai sensi dell'art. 7, quinto comma, della legge n. 47 del 1985 (*infra*, punto 12 del *Considerato in diritto*).

In base all'art. 826 cod. civ., appartengono, infatti, al patrimonio indisponibile solo i beni di enti pubblici «destinati ad un pubblico servizio». In particolare, secondo un consolidato orientamento della Corte di cassazione, «affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826 c.c., comma 3, deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 21 giugno 2011, n. 13585; sezioni unite civili, sentenza 3 dicembre 2010, n. 24563; sezione seconda civile, sentenza 16 dicembre 2009, n. 26402; sezioni unite civili, sentenza 28 giugno 2006 n. 14865; sezioni unite civili, sentenza 27 novembre 2002, n. 16831; sezioni unite civili, sentenza 15 luglio 1999, n. 391; negli stessi termini, Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 26 novembre 2020, n. 26990).

Da ultimo, l'appartenenza dei beni confiscati al patrimonio disponibile è avvalorata anche dalla recente introduzione nel t.u. edilizia della previsione che consente al comune, a determinate condizioni, di alienare i beni confiscati. In particolare, «[n]ei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il comune, previo parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, può, altresì, provvedere all'alienazione del bene e dell'area di sedime determinata ai sensi del comma 3, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127, condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione da parte dell'acquirente delle opere abusive. È preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione. Il valore venale dell'immobile è determinato dall'agenzia del territorio tenendo conto dei costi per la rimozione delle opere abusive» (art. 1, comma 1, lettera *d*, del d.l. n. 69

del 2024, come convertito, che ha aggiunto la citata disposizione dopo il primo periodo dell'art. 31, comma 5, del d.P.R. n. 380 del 2001).

10. – Illustrate le motivazioni che evidenziano l'irragionevolezza del sacrificio imposto dalla norma censurata al creditore ipotecario non responsabile dell'abuso edilizio, occorre sottolineare che l'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985 viola gli artt. 3, 24 e 42 Cost. anche sotto il profilo della sproporzione di quel medesimo sacrificio.

Il titolare del diritto di ipoteca – a fronte di una norma che non fa salvo il suo diritto reale – si vedrebbe, infatti, costretto a una continua vigilanza sull'immobile, onde poter chiedere all'autorità giudiziaria la cessazione di quegli atti del debitore o di terzi che, in quanto idonei a creare i presupposti della confisca edilizia, sarebbero tali da cagionare il perimento giuridico del bene e, con esso, l'estinzione della sua garanzia (art. 2813 cod. civ.).

Senonché, si tratta di iniziative inesigibili, alla stregua dei principi generali elaborati dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare, il dovere del creditore di tenere una condotta attiva, atta a mitigare il danno, non comprende l'esercizio di attività gravose, quali sarebbero la vigilanza incessante sull'immobile e l'accertamento del carattere abusivo di eventuali manufatti, nonché l'assunzione di iniziative dispendiose e implicanti rischi, quale sarebbe l'avvio di un'azione giudiziale (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 5 agosto 2021, n. 22352; sezione prima civile, ordinanza 8 febbraio 2019, n. 3797; sezione terza civile, ordinanza 5 ottobre 2018, n. 24522; sezione lavoro, sentenza 11 marzo 2016, n. 4865).

D'altro canto, non smentisce la sproporzione del sacrificio determinato dall'estinzione dell'ipoteca l'esistenza di rimedi successivi, che residuerebbero al creditore in caso di perimento giuridico del bene. Quest'ultimo, privato del diritto di rifarsi in via preferenziale sui beni ipotecati, dovrebbe confidare nella permanenza di una parte del terreno oggetto della garanzia reale, non acquisito dal comune, sul quale esercitare l'azione esecutiva, o tentare di richiedere idonea garanzia su altri beni del debitore (art. 2743 cod. civ.) o agire, in via risarcitoria, rispetto al responsabile dell'inottemperanza all'obbligo di demolizione, per la perdita del diritto di ipoteca.

Nondimeno, tutti i rimedi evocati configurano forme alternative di tutela ipotetiche e aleatorie, tali da risultare inadeguate a compensare il sacrificio imposto.

Appare, allora, evidente la sproporzione, oltre che l'irragionevolezza, di un pregiudizio del credito *in executivis* non necessario a preservare la funzione sanzionatoria propria della confisca edilizia.

11. – Per le ragioni esposte, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., e va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei

registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire.

Resta assorbita la censura concernente l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

12. – Se, dunque, si impone di preservare, alle condizioni specificate, il diritto di ipoteca, deve rilevarsi che tale diritto è destinato nondimeno a estinguersi, ove il comune dichiara – secondo il procedimento e nel rispetto dei limiti di cui all'art. 7, quinto comma, della legge n. 47 del 1985 – l'esistenza di prevalenti interessi pubblici al mantenimento dell'immobile.

Simile provvedimento – che questa Corte ha ritenuto una previsione eccezionale da assumere, accertando «l'esistenza di uno specifico interesse pubblico alla conservazione [dell'immobile] e la prevalenza di questo sull'interesse pubblico al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia» (sentenza n. 140 del 2018) – imprime un vincolo di destinazione al bene acquisito dal comune, che finisce per attrarlo nel patrimonio indisponibile dell'ente.

Questo determina, pertanto, una nuova e diversa ponderazione degli interessi implicati.

13. – Da ultimo, dichiarata la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, questa Corte prende atto che l'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 – che la Corte rimettente ha direttamente censurato, ma rispetto al quale le questioni sollevate sono irrilevanti e dunque inammissibili – ha un tenore letterale identico a quello dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985.

In particolare, i primi due periodi dell'art. 31, comma 3, t.u. edilizia prevedono che, «[s]e il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita». Anche rispetto a tale disposizione si è consolidato un diritto vivente (*supra*, punti 8 e 8.1. del *Considerato in diritto*) che ravvisa un acquisto a titolo originario in capo al comune, dal quale si fa discendere l'estinzione del diritto di ipoteca in precedenza iscritto.

A ciò si aggiunga che l'apparato di regole sistematicamente coordinato alla norma dichiarata costituzionalmente illegittima, e che ha inciso sulle motivazioni addotte a supporto di tale declaratoria, trova corrispondenza – come si è in precedenza evidenziato (*supra*, punti 7 e 9.3. del *Considerato in diritto*) – con quanto disposto dal d.P.R. n. 380 del 2001.

Valgono, allora, rispetto all'art. 31, comma 3, primo e secondo periodo, t.u. edilizia, le medesime motivazioni poste a supporto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 31, comma 3, primo e secondo periodo, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire;

2) *[omissis]*

3) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, primo e secondo periodo, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2024.

10.3. Prescrizione e decadenza

10.3.1. Interruzione della prescrizione

SENTENZA N. 260/2021 (PRES. CORAGGIO; RED. NAVARRETTA)

Prescrizione – Adeguamento, mediante decreto legislativo, della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento europeo in materia di trattamento dei dati personali (c.d. GDPR) – Disciplina transitoria – Interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa in relazione ai procedimenti che, alla data di applicazione del GDPR, siano stati avviati, ma non ancora definiti con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione

Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)», art. 18, comma 5

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e proporzionalità)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 9 novembre 2020, iscritta al n. 28 del registro ordinanze dell'anno 2021, il Tribunale ordinario di Verona, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)», in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione.

2. – L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 prevede, in particolare, che «[l']entrata in vigore del presente decreto determina l'interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a norma del presente articolo, di cui all'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

3. – Sotto il profilo della rilevanza, il rimettente osserva che, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, l'opponente ha fatto valere la prescrizione del credito vantato dall'amministrazione (nella specie: il Garante per la protezione dei dati personali), avente ad oggetto le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, e che, ove la disposizione censurata dovesse essere dichiarata costituzionalmente illegittima, l'eccezione di prescrizione andrebbe accolta.

Il titolo esecutivo si sarebbe, infatti, formato con la conversione *ope legis* dell'atto di contestazione dell'illecito in ordinanza-ingiunzione, decorsi novanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018 (avvenuta il 19 settembre 2018), senza che, nei successivi sessanta giorni, L. P. avesse presentato nuove memorie.

Il maturare del termine di prescrizione che, in assenza dell'interruzione legale, sarebbe avvenuto l'8 luglio 2019, si collocherebbe, dunque, in una data successiva al formarsi del titolo esecutivo e antecedente alla notifica della cartella di pagamento, avvenuta l'8 dicembre 2019.

Ambedue le ragioni renderebbero l'eccezione di prescrizione opponibile nel giudizio *a quo*, salvo, per l'appunto, l'impedimento costituito dalla interruzione legale della prescrizione contemplata dall'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018.

[*omissis*]

5. – Sempre in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente ravvisa poi plurime ragioni di contrasto con l'art. 3 Cost.

L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 determinerebbe, innanzitutto, una irragionevole disparità di trattamento: rispetto agli illeciti il cui termine di prescrizione sia già maturato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018; rispetto a quelli commessi prima dell'applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, e non ancora contestati dal Garante; infine, rispetto a quelli

commessi sotto la vigenza dell'indicato regolamento europeo. Il rimettente osserva che per tali violazioni opererebbe la prescrizione quinquennale, di cui all'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), mentre solo per gli illeciti già contestati e non ancora definiti alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, il termine di prescrizione sarebbe «di cinque anni decorrente dall'entrata in vigore della legge più il tempo già trascorso tra la data dell'illecito e quella di entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. n. 101/2018».

Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, violato l'art. 3 Cost., poiché l'interruzione legale della prescrizione andrebbe a ledere «sulla base di una previsione di carattere retroattivo [...], senza un apparente valido motivo, [l']affidamento sull'estinzione del diritto in ragione dell'inerzia del titolare».

A tale rilievo aggiunge poi la considerazione che «la prescrizione è [...] anche strumentale ad assicurare il diritto di difendersi in giudizio da parte dell'obbligato, in quanto, decorso un certo lasso di tempo dalla data del fatto generatore del diritto, può essere difficile o impossibile per la parte formulare i mezzi di prova a sostegno delle proprie tesi difensive».

Il rimettente, dunque, denuncia, sempre nella prospettiva della violazione dell'art. 3 Cost., il contrasto con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

La disposizione censurata «consente all'autorità di rimanere inerte nell'esercitare il proprio diritto per un lasso di tempo ulteriore che può durare sino a cinque anni dall'entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. n. 101/2018, senza che questa inerzia possa trovare giustificazione nell'esistenza di ostacoli di fatto nell'esercitare il diritto a riscuotere le somme». Al contrario, i primi commi dell'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018 disegnerebbero un meccanismo di semplificazione del procedimento, sicché non vi sarebbe alcun aggravio procedimentale per l'amministrazione tale da giustificare e da rendere conforme al principio di proporzionalità l'interruzione *ex lege* della prescrizione.

La previsione censurata evidenzerebbe, inoltre, una manifesta irragionevolezza, perché «in base agli articoli 2943 c.c. e 2944 c.c. – richiamati dall'art. 28 della l. 689/1981 a sua volta richiamat[o] dall'art. 166 del codice della privacy nella sua formulazione *pro tempore* vigente – costituiscono atti di interruzione della prescrizione la domanda giudiziale e, per i diritti di credito, ogni atto che valga a costituire in mora l'obbligato, nonché gli atti con cui il soggetto obbligato riconosce l'altrui diritto». Per converso, «la situazione di pura stasi [di un procedimento amministrativo non sarebbe] neppure lontanamente assimilabile ad un atto di esercizio del diritto o ad un atto di riconoscimento proveniente da parte del soggetto passivo della pretesa creditoria». Sarebbe, quindi, «del tutto irragionevole, rispetto alla disciplina ordinaria degli atti interruttivi della prescrizione, ricollegare alla mera esistenza di un procedimento sanzionatorio l'effetto interruttivo della prescrizione».

[*omissis*]

8. – Venendo ora all'esame delle censure sollevate con riferimento all'art. 3 Cost., è fondata la questione relativa alla violazione, da parte dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, del principio di ragionevolezza e del canone di proporzionalità.

La disamina di tali profili richiede di ricostruire, in sintesi, il quadro normativo nel quale si colloca la disposizione censurata.

9. – L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 prevede, con decorrenza dalla sua entrata in vigore, l'interruzione *ex lege* del termine di prescrizione, relativamente ai procedimenti sanzionatori – soggetti alla disciplina, antecedente alla riforma del 2018, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE» – che, alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, siano stati avviati, ma non ancora definiti con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione.

Tali procedimenti sanzionatori, in virtù di quanto disposto dall'art. 166 del d.lgs. n. 196 del 2003, sempre del testo precedente alla riforma del 2018, sono regolati dalla legge n. 689 del 1981 e si articolano in due fasi. La prima è quella dell'acquisizione di elementi istruttori, che si conclude con la contestazione immediata o con la notifica degli estremi della violazione, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981. La seconda è la fase decisoria preordinata all'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione o del provvedimento di archiviazione.

Per concludere questa seconda fase, l'amministrazione non deve, di regola, rispettare altro termine se non quello quinquennale di prescrizione, di cui all'art. 28 della legge n. 689 del 1981.

Sullo sfondo di tale disciplina, si innesta la previsione transitoria dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 che, tramite l'interruzione automatica del termine, rende, per legge, irrilevante il tempo già trascorso fra la notifica della contestazione dell'illecito e l'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018.

Al contempo, a fronte del nuovo decorso del termine, il destinatario dell'originaria contestazione, senza aver ricevuto alcuna nuova comunicazione, vede aprirsi una nuova fase procedimentale: può pagare in misura ridotta la sanzione contestata, ma non accertata in via definitiva, o può presentare nuove memorie difensive. In mancanza, il provvedimento originario si converte *ope legis* in ordinanza-ingiunzione, senza l'obbligo di una ulteriore notificazione.

10. – Dal quadro normativo tratteggiato emerge che la disposizione censurata – tramite l'interruzione automatica, ossia con il decorso di un nuovo quinquennio – finisce per ampliare *ex lege* il termine di cui all'art. 28 della legge n. 689 del 1981, rispetto al quale questa Corte ha già espresso, di recente, valutazioni critiche (sentenza n. 151 del 2021). Pur rimettendo alla discrezio-

nalità del legislatore la precisa individuazione di un termine di decadenza per l'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio, la citata sentenza ha ritenuto che l'ampiezza del termine di prescrizione «di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rend[a] inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione». Infatti, «la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento e [di] imparzialità della PA».

Le ragioni di contrasto con l'effettività della tutela del privato, già evidenziate da questa Corte con riferimento all'art. 28 della legge n. 689 del 1981, chiaramente si accentuano in presenza di una interruzione *ex lege* del medesimo termine di prescrizione quinquennale, disposta in pendenza dell'inerzia dell'amministrazione.

In particolare, se è vero – come si osserva nella stessa ordinanza di rimessione – che «la prescrizione è [...] anche strumentale ad assicurare il diritto di difendersi in giudizio da parte dell'obbligato, in quanto, decorso un certo lasso di tempo dalla data del fatto generatore del diritto, può essere difficile o impossibile per la parte formulare i mezzi di prova a sostegno delle proprie tesi difensive», è evidente che l'interruzione automatica del termine di prescrizione quinquennale, che già di per sé rende eccessivamente squilibrato il rapporto fra privato e pubblica amministrazione, si traduca in una intollerabile compressione delle ragioni di tutela del privato.

L'amministrazione può attivarsi per la riscossione delle somme dovute in base all'ordinanza-ingiunzione prodottasi *ope legis*, oppure, nell'ipotesi in cui il privato presenti nuove memorie difensive ai sensi dell'art. 18, comma 4, del d.lgs. n. 101 del 2018, può emettere l'ordinanza-ingiunzione, anche oltre un quinquennio dall'unico atto che è stato notificato all'interessato: grazie all'interruzione, si sommano infatti altri cinque anni al tempo già trascorso dalla notifica della contestazione alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018. Per converso, il privato, dopo aver rispettato il termine di trenta giorni per opporsi alla contestazione della sanzione amministrativa, può doversi difendere, sempre entro trenta giorni dalla notifica della cartella o dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione, a distanza di oltre cinque anni dalla notifica dell'atto con il quale gli era stata contestata la violazione. Nessun'altra comunicazione, infatti, è tenuta a effettuare l'amministrazione medio tempore, neppure con riferimento alle facoltà concesse ai privati dai primi commi dell'art. 18 e alle conseguenze derivanti a carico di coloro che non si avvalgano di tali facoltà.

11. – Lo scenario sopra delineato evidenzia una palese violazione del principio di ragionevolezza e del canone di proporzionalità.

In particolare, sotto questo secondo profilo, non si ravvisa, a sostegno della disposizione censurata, alcun motivo idoneo a giustificare un livello tanto intenso di compressione della posizione del privato.

Tale non può ritenersi l'esigenza di fare fronte ai maggiori oneri derivanti per l'amministrazione dall'entrata in vigore del regolamento n. 679/2016/UE. Per realizzare un simile obiettivo il legislatore transitorio ha già disegnato un procedimento amministrativo semplificato, che consente di addivenire *ope legis* all'esito dell'ordinanza-ingiunzione, meccanismo che alleggerisce notevolmente il carico dell'amministrazione e, dunque, rende irragionevole l'interruzione del decorso della prescrizione.

In altri termini, se l'esigenza di far fronte al sovraccarico di oneri amministrativi derivanti dall'entrata in vigore del regolamento n. 679/2016/UE è la *ratio* sottesa alla scelta di disegnare una procedura amministrativa semplificata, viceversa, l'interruzione della prescrizione si configura come una ulteriore non giustificata prerogativa dell'amministrazione.

Del resto, anche ove il destinatario della sanzione si avvallesse della facoltà di produrre nuove memorie difensive, ai sensi dell'art. 18, comma 4, del d.lgs. n. 101 del 2018, questo non farebbe che riportare il procedimento nei binari di un percorso di normalità, che – come di regola – vedrebbe l'amministrazione confrontarsi con le ragioni di opposizione del privato.

In ogni caso, non può ritenersi che l'interruzione della prescrizione fosse necessaria a rendere possibile la nuova fase procedurale disegnata dai primi commi dell'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018. Al contrario, nella sua discrezionalità, il legislatore avrebbe ben potuto avvalersi di istituti differenti dall'interruzione, idonei ad agevolare l'amministrazione, senza incidere in maniera sproporzionata sulla posizione dei privati.

Questa stessa Corte, in differenti giudizi, ha giustificato previsioni eccezionali che prorogavano dei termini, ma lo ha fatto in presenza di condizioni che rendevano le norme censurate non contrastanti con l'art. 3 Cost. (sentenze n. 356 del 2008 e n. 375 del 2002). Si trattava, infatti, di disposizioni dettate in materia di accertamento delle imposte, per le quali l'amministrazione è soggetta a un termine di decadenza e non solo di prescrizione, e che, inoltre, avevano stabilito una eccezionale e contenuta proroga dei termini per lo svolgimento di attività particolarmente complesse.

Al contrario, nel caso della disposizione censurata, il legislatore, violando il principio di proporzionalità, non ha selezionato, fra gli strumenti disponibili, quello più idoneo a conseguire lo scopo, determinando il minor sacrificio (sentenze n. 218, n. 202 e n. 148 del 2021, n. 119 del 2020, n. 179 e n. 20 del 2019).

Anziché, infatti, avvalersi di istituti relativi al termine che fossero proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito, ha fatto ricorso ad uno strumento incisivo, quale quello dell'interruzione della prescrizione, rinviando, per il tramite del richiamo all'art. 28 della legge n. 689 del 1981, alla sua disciplina civilistica.

Senonché tale istituto si fonda su due ordini di circostanze che esprimono una *ratio* totalmente estranea, se non antitetica, rispetto alla logica sottesa all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, e dunque ne sottolineano ulteriormente l'irragionevolezza, anziché dare ad esso una giustificazione.

Il primo gruppo di ipotesi, che legittima l'interruzione della prescrizione, si identifica con gli atti di esercizio del diritto da parte del suo titolare, vale a dire con la cessazione dell'inerzia. Al contrario, come si è già sopra evidenziato, il presupposto dell'interruzione della prescrizione di cui all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 consiste proprio nell'inerzia da parte del Garante, che non si è attivato per portare a compimento il procedimento amministrativo.

Il secondo gruppo di ipotesi, che ugualmente dà fondamento all'interruzione civilistica, attiene ad atti e a comportamenti univoci di riconoscimento del diritto, provenienti dalla parte contro la quale il diritto può essere fatto valere. Per converso, nel censurato art. 18, comma 5, non è dato ravvisare alcun segno di un possibile riconoscimento del diritto dell'amministrazione da parte del privato, rispetto al quale non è stato ancora accertato l'obbligo al pagamento della sanzione. Il privato è semplicemente in attesa di un provvedimento amministrativo, che dia risposta alle sue contestazioni. Né hanno alcun valore gli eventuali comportamenti descritti dai primi commi dell'art. 18, che sono successivi alla interruzione *ex lege* e, dunque, sono certamente inidonei a giustificare l'istituto. In ogni caso, essi sono comportamenti anodini, privi di ogni valore tacito, tanto più che il privato non ha ricevuto alcuna comunicazione che lo informasse sulle conseguenze delle sue azioni od omissioni.

L'irragionevole discrasia fra l'interruzione *ex lege* della prescrizione e la *ratio* dell'istituto civilistico, cui l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 fa esplicito rimando, unita alla mancanza di una ragionevole giustificazione che supporti un intervento incisivo, quale l'interruzione della prescrizione, confermano che l'intervento disposto dall'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 viola il principio di ragionevolezza e il canone di proporzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)»;

2) *[omissis]*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2021.

10.3.2. *Azione di responsabilità verso gli amministratori di società di persone*

SENTENZA N. 322/1998 (PRES. GRANATA; RED. A. MARINI)

Prescrizione – Sospensione della prescrizione – Applicabilità in tema di rapporti tra le società in accomandita semplice ed i loro amministratori per le azioni di responsabilità contro questi ultimi, finché sono in carica – Necessità

Codice civile, art. 2941, n. 7)

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 262/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. SCIARRA)

Prescrizione – Sospensione della prescrizione – Operatività in tema di rapporti tra le società in nome collettivo ed i loro amministratori per le azioni di responsabilità contro questi ultimi, finché sono in carica

Codice civile, art. 2941, n. 7).

Costituzione, art. 3 (eguaglianza)

SENTENZA N. 86/2025 (PRES. AMOROSO; RED. NAVARRETTA)

Prescrizione – Sospensione della prescrizione – Operatività in tema di rapporti tra le associazioni non riconosciute ed i loro amministratori per le azioni di responsabilità contro questi ultimi, finché sono in carica

Codice civile, art. 2941, primo comma, n. 7)

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 24

Considerato in diritto

1. – La Corte di cassazione dubita – in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione – della legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, del codice civile, nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le società di persone ed i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

2. – La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

3. – Ai fini del decidere, va anzitutto esclusa, in conformità al diritto vivente, l'applicabilità, sia diretta che analogica, della norma denunciata alle società di persone.

4. – Può, dunque, passarsi all'esame della questione di costituzionalità che, in relazione all'oggetto del giudizio *a quo*, riguarda la disparità di trattamento tra le società di capitali e la società in accomandita semplice per essere le prime, in quanto persone giuridiche, ricomprese nella previsione dell'art. 2941, n. 7, del codice civile da cui risulta, invece, esclusa, per l'assenza della personalità giuridica, la seconda.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che “se esorbita dai compiti del giudice delle leggi quello di creare una nuova fattispecie di sospensione della prescrizione, deve ritenersi lecito sindacare l'omissione legislativa nell'ambito di una ipotesi già determinata”, evidenziando altresì come in questo caso “la norma richiamata deve costituire un valido *tertium comparationis*, tale da rendere illegittima l'omissione e conseguentemente doverosa la sentenza additiva della Corte” (sentenza n. 2 del 1998). Quel che si tratta, allora, di accertare è se la società in accomandita semplice possa considerarsi omogenea alle società di capitali, e se, conseguentemente, la sua esclusione dall'ambito della norma censurata risulti lesiva del principio di eguaglianza (art. 3, Cost.).

L'omogeneità delle fattispecie poste a raffronto deve essere, poi, valutata in rapporto alla *ratio* della norma denunciata, verificando, in particolare, se tale *ratio* sia riferibile indistintamente a tutte le fattispecie che si tratta di confrontare.

È noto che le cause di sospensione della prescrizione consistono in talune circostanze, specificate dal legislatore, che ostacolano o rendono difficile l'esercizio del diritto e giustificano, pertanto, l'inerzia del titolare.

Ed è del pari noto che le cause di sospensione sono suddivise dal codice in due categorie a seconda che siano costituite da una speciale relazione giuridica esistente tra il titolare del diritto ed il soggetto passivo o da una condizione particolare del titolare del diritto.

Nella prima categoria è contemplata la causa di sospensione prevista dalla

(1) Con sentenza n. 2 del 1998 (Pres. Granata; Red. Santosuosso), la Corte ha invece ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 1), c.c., nella parte in cui non prevede - diversamente che tra i coniugi - la sospensione della prescrizione tra i conviventi *more uxorio*.

norma denunciata la quale sarebbe giustificata dalla circostanza che la permanenza in carica degli amministratori viene di fatto ad ostacolare la possibilità, in capo alla persona giuridica, di acquisire una piena conoscenza del loro operato e, conseguentemente, di valutare se gli amministratori siano incorsi in violazioni dei loro obblighi rilevanti per l'esercizio dell'azione di responsabilità.

Mentre, secondo una diversa tesi dottrinale, formulata sotto il vigore del codice civile del 1865, la *ratio* della sospensione della prescrizione andrebbe individuata per la società commerciale nella identità che si verrebbe a determinare nell'esercizio dell'azione di responsabilità tra la persona che dovrebbe agire e quella contro cui l'azione dovrebbe essere rivolta. Si è detto, infatti, che essendo la società commerciale, come persona giuridica, rappresentata dagli amministratori, questi, se dovessero agire contro se stessi, riunirebbero in sé la duplice qualità di attori (in senso formale) e di convenuti.

Indipendentemente dall'opinione che si ritenga al riguardo preferibile, una *ratio* identica a quella posta a base della norma denunciata ricorre anche per la società in accomandita semplice che, come quelle dotate di personalità giuridica, è gestita da uno o più amministratori che agiscono per la stessa e che, dunque, sono responsabili per la inosservanza degli obblighi posti a loro carico dalla legge o dal contratto sociale.

Se, dunque, la *ratio* della sospensione della prescrizione è, comunque, riferibile al rapporto gestorio che lega la società all'amministratore, è evidente come resti del tutto irrilevante a tal fine che si tratti di una società avente personalità giuridica o – come nel caso sottoposto all'esame del giudice *a quo* – di una società in accomandita semplice.

La diversità di disciplina che il legislatore detta per le società di capitali e per la società in accomandita semplice in tema di azione di responsabilità e di revoca dell'amministratore non risulta d'altro lato in contrasto, come rilevato anche dalla Corte rimettente, con la ricorrenza in tutti i suddetti tipi societari di una identica *ratio* legittimante la sospensione della prescrizione e, dunque, con l'omogeneità, sotto tale aspetto, della società in accomandita semplice rispetto a quelle di capitali.

Omogeneità che rende la esclusione della società in accomandita semplice dall'ambito applicativo della norma denunciata del tutto priva di ragionevole giustificazione e, pertanto, lesiva del principio di eguaglianza.

Resta in tal modo assorbita ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, del codice civile, nella parte in cui non prevede che la prescrizione rimane sospesa tra la società in accomandita semplice ed i suoi amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1998.

* * *

Sentenza n. 262/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Sciarra) ¹

Considerato in diritto

1. – Il Collegio arbitrale di Padova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2941, numero 7), del codice civile, nella parte in cui non estende la sospensione della prescrizione anche alle azioni di responsabilità promosse dalla società in nome collettivo contro gli amministratori, finché rimangono in carica.

Gli arbitri denunciano il contrasto della norma impugnata con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, in quanto assumono che l'ordinamento riservi alle società in nome collettivo un trattamento peggiore, privo di ogni ragion d'essere, rispetto alle società di capitali e alle società in accomandita semplice.

Le società di capitali e, dopo l'intervento additivo di questa Corte (sentenza n. 322 del 1998), le società in accomandita semplice beneficiano della sospensione della prescrizione delle azioni di responsabilità contro gli amministratori, finché questi rimangono in carica. Tale sospensione non opera per le società in nome collettivo e non può essere affermata in virtù di un'interpretazione conforme al dettato costituzionale.

Gli arbitri non ritengono ragionevoli le giustificazioni tradizionalmente addotte per tale disparità di trattamento.

Le giustificazioni in esame fanno leva sulla coincidenza tra attore e convenuto, connaturata alle cause proposte dalle persone giuridiche contro gli amministratori, sulle difficoltà, in cui si imbattono le persone giuridiche nell'accertare gli illeciti di chi le amministra, sull'organizzazione di tipo corporativo e sulla rigida separazione di competenze tra gli organi, che contraddistinguono le persone giuridiche e non hanno riscontro nelle società di persone, tendenzialmente amministrate da tutti i soci.

Tale disparità di trattamento pregiudicherebbe, in ultima analisi, il diritto di azione delle società in nome collettivo (art. 24 Cost.).

[*omissis*]

3. – La questione è fondata.

3.1. – Per le azioni di responsabilità, intraprese dalle società in nome collettivo contro gli amministratori, non opera la sospensione della prescrizione, sancita per le persone giuridiche e per le società in accomandita semplice.

Il contrasto con il principio di eguaglianza appare stridente, in particolare, nella comparazione tra la società in nome collettivo e la società in accomandita

(¹) La presente pronuncia segue un indirizzo inaugurato dalla sentenza n. 322 del 1998 (Pres. Granata; Red. A. Marini).

semplice, assoggettata alle disposizioni della società in nome collettivo compatibili con il tipo sociale (art. 2315 cod. civ.).

Pur accomunate da una disciplina omogenea nei suoi tratti salienti, tali società differiscono nel regime di sospensione della prescrizione delle azioni di responsabilità.

Si tratta di una disparità di trattamento priva di una giustificazione plausibile, al pari delle differenze che ancora intercorrono in tale materia tra società in nome collettivo e persone giuridiche.

Le motivazioni, che hanno condotto questa Corte ad estendere alle società in accomandita semplice la sospensione della prescrizione vigente per le persone giuridiche, prescindono dalla peculiare composizione delle società in accomandita semplice e dalla distinzione tra soci accomandanti e soci accomandatari, che ne condiziona alcune specificità di disciplina. Dotate di valenza generale, esse si raccordano alla *ratio* della causa di sospensione della prescrizione e si attagliano, pertanto, anche alle società in nome collettivo.

3.2. – Tale causa di sospensione si correla al rapporto gestorio che vincola la società all'amministratore (sentenza n. 322 del 1998, punto 4. del *Considerato in diritto*) e si atteggia in termini unitari con riguardo alle esigenze di tutela della società.

In particolare, durante la permanenza in carica degli amministratori, è più difficile per la società acquisire compiuta conoscenza degli illeciti che essi hanno commesso e determinarsi a promuovere le azioni di responsabilità.

La *ratio* della causa di sospensione non risiede, dunque, nel dato formalistico della coincidenza tra attore e convenuto, tipica di un giudizio instaurato dalla società contro l'amministratore. Questa circostanza non chiarisce la specificità della causa di sospensione, che opera a beneficio di una sola parte, la società, e si prefigge di tutelarne la posizione.

La contrapposizione di interessi tra società e amministratori, che ostacola un'azione efficace e tempestiva della società, non ha alcuna attinenza con la personalità giuridica.

Le discriminazioni, legate a un dato estrinseco, sono disarmoniche rispetto alla *ratio* che ispira la disciplina della sospensione della prescrizione.

A fronte delle difficoltà operative, insite nell'accertamento degli illeciti degli amministratori ancora in carica, la personalità giuridica non configura un elemento qualificante e idoneo a tracciare un discrimine ragionevole tra le diverse società.

L'irragionevolezza di un criterio distintivo così consegnato si coglie anche sotto altri profili.

Se la personalità giuridica definisce la completa alterità tra la società e i soci che ne fanno parte, un fenomeno di unificazione soggettiva emerge anche nelle società di persone, che si pongono come autonomo centro di imputazione di diritti e obblighi, distinto rispetto alle persone dei soci (art. 2266, primo comma,

cod. civ., che riconduce direttamente alla società l'acquisizione di diritti e l'assunzione di obbligazioni).

Dalla diversa conformazione della soggettività non possono scaturire diversità così gravide di conseguenze sulla disciplina delle azioni di responsabilità contro gli amministratori, tema di per sé estraneo alle mutevoli graduazioni della soggettività degli enti.

Un criterio distintivo, calibrato sulla personalità giuridica, si palesa irragionevole in un contesto normativo che registra, tra i molteplici tipi sociali, confini sempre più fluidi e ricorrenti occasioni di osmosi.

In un sistema che assegna all'autonomia privata un ruolo di cruciale importanza (art. 2479 cod. civ.), le società a responsabilità limitata, pur provviste di personalità giuridica, possono mutuare dalle società di persone alcuni tratti caratteristici dei modelli organizzativi.

Una società di persone, composta da soci che non partecipino tutti all'amministrazione (art. 2261, primo comma, cod. civ.), non è meno bisognosa di tutela di una società di capitali, in cui l'organizzazione corporativa e il sistema di contrappesi e di controlli apprestano una protezione più incisiva contro gli abusi degli amministratori.

È arbitraria, pertanto, la scelta di diversificare la decorrenza dei termini di prescrizione in base a un elemento, la personalità giuridica, che non soltanto vede attenuarsi il suo ruolo di fattore ordinante della disciplina societaria, ma non ha portata scriminante per il diverso aspetto della responsabilità degli amministratori per gli illeciti commessi durante la permanenza in carica.

4. – Restano assorbite le censure, che evocano un pregiudizio al diritto di azione delle società in nome collettivo (art. 24 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, numero 7), del codice civile, nella parte in cui non prevede che la prescrizione sia sospesa tra la società in nome collettivo e i suoi amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2015.

* * *

Sentenza n. 86/2025 (Pres. Amoroso; Red. Navarretta) ¹*Considerato in diritto*

1. – Con ordinanza del 16 ottobre 2024, iscritta al n. 237 del registro ordinanze 2024, il Tribunale di Napoli, sezione specializzata in materia d'impresa, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

2. – Il giudice rimettente riferisce di essere stato investito del giudizio promosso dal commissario della IAL Campania srl – impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa nei riguardi dell'amministratore che aveva rivestito tale incarico sia nel periodo in cui l'ente aveva operato nelle forme dell'associazione non riconosciuta sia in quello nel quale si era trasformato in una società di capitali.

A fronte dell'azione di responsabilità motivata in relazione ad asserite condotte distrattive tenute dall'amministratore fra il 2004 e il 2014, quest'ultimo eccepiva l'intervenuta prescrizione delle pretese risarcitorie concernenti gli illeciti compiuti anteriormente al 23 ottobre 2009, rilevando che l'atto introduttivo del giudizio era stato notificato il 23 ottobre 2019.

Il giudice *a quo* prende atto che, in assenza di una causa di sospensione della prescrizione, risulterebbe oramai decorso, per le pretese risarcitorie relative al periodo antecedente al 23 ottobre 2009, il termine ordinario decennale, applicabile all'azione di responsabilità nei confronti dell'amministratore di un'associazione, ai sensi dell'art. 18 cod. civ.

Di conseguenza, il Tribunale solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., motivandone rilevanza e non manifesta infondatezza.

In particolare, il rimettente sostiene che escludere la sospensione della decorrenza del termine di prescrizione per l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, nel rapporto fra le associazioni non riconosciute e gli stessi amministratori, finché sono in carica, integri una ingiustificata disparità di trattamento nel confronto tanto con le associazioni riconosciute, quanto con le società in nome collettivo e con quelle in accomandita semplice, enti privi di personalità giuridica ai quali, nondimeno, trova applicazione l'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ.

(¹) La presente pronuncia segue un indirizzo inaugurato dalla sentenza n. 322 del 1998 (Pres. Granata; Red. A. Marini) e confermato dalla sentenza n. 262 del 2015 (Pres. Criscuolo; Red. Sciarra).

La denunciata irragionevole disparità di trattamento si risolverebbe, al contempo, in una minorazione del diritto di difesa dell'ente rispetto agli illeciti compiuti dai suoi amministratori.

3. – Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. sono ammissibili e, nel merito, fondate.

4. – L'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ. dispone che il decorso del termine di prescrizione rimane sospeso «tra le persone giuridiche e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi».

Si tratta di una norma che non è suscettibile di applicazione analogica, in quanto connotata da eccezionalità, e che questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non trova applicazione a due tipologie di società prive della personalità giuridica: le società in accomandita semplice (sentenza n. 322 del 1998) e quelle in nome collettivo (sentenza n. 262 del 2015).

Sin dalle richiamate pronunce, la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato la *ratio* della disciplina in un'esigenza di natura sostanziale, costituita dalla difficoltà che l'ente incontra sia nell'avere piena cognizione dell'operato degli amministratori, sì da poter acquisire informazioni idonee a evidenziare una loro eventuale responsabilità, sia nel promuovere l'azione, fintantoché i destinatari della stessa conservino l'incarico gestionale e una posizione di preminenza decisionale (ancora sentenze n. 262 del 2015 e n. 322 del 1998).

5. – Chiarita, dunque, la funzione della disciplina censurata, emerge l'irragionevole disparità di trattamento che essa determina nel riferire la causa di sospensione del decorso del termine di prescrizione alle sole associazioni riconosciute e non anche a quelle prive della personalità giuridica.

5.1. – Il riconoscimento della personalità giuridica, diversamente da quanto si riteneva nell'epoca in cui è stato emanato il codice civile del 1942, non traccia più una linea di demarcazione correlata alla dimensione della soggettività (in tal senso, il diritto vivente sin dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 novembre 1976, n. 4252; di recente, Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 14 febbraio 2024, n. 4138; sezione quinta civile, ordinanza 6 settembre 2022, n. 26284; sezione prima civile, ordinanza 16 giugno 2020, n. 11635 e sentenza 16 novembre 2015, n. 23401).

Anche gli enti privi di personalità giuridica, fra cui le associazioni non riconosciute, sono autonomi centri di imputazione di situazioni giuridiche soggettive, in virtù di un principio di alterità che si fonda sulla loro struttura organizzativa (art. 36 cod. civ.), sull'elemento patrimoniale (art. 37 cod. civ.) e su quello teleologico (artt. 1420, 1446 e 1449 cod. civ.).

La differenza delle associazioni non riconosciute rispetto a quelle dotate di personalità giuridica riguarda essenzialmente il piano dei rapporti esterni (art. 38 cod. civ.), in quanto proprio la mancanza del riconoscimento si frappone all'autonomia patrimoniale perfetta dell'ente.

Di contro, sono applicabili anche alle associazioni non riconosciute norme previste per quelle riconosciute, sempre che non siano strettamente correlate alla personalità giuridica. In particolare, è riferibile alle associazioni non riconosciute, in quanto diretto a disciplinare solo i rapporti interni fra l'ente e gli amministratori, l'art. 18 cod. civ., secondo cui questi ultimi «sono responsabili verso l'ente secondo le norme del mandato».

5.2. – In tale quadro sistematico, la persistenza di una disciplina che subordina alla titolarità della personalità giuridica dell'ente la sospensione del termine prescrizione per la citata azione di responsabilità dell'associazione nei confronti degli amministratori determina una diversità di trattamento palesemente irragionevole.

La *ratio* della sospensione non mostra alcuna relazione con la sussistenza o meno della personalità giuridica, proprio in quanto il riconoscimento giuridico non incide sui rapporti interni fra gli amministratori e l'ente.

Pertanto, la stessa difficoltà che incontra l'associazione riconosciuta nell'avere contezza della responsabilità dei suoi amministratori e nel farla valere, fintantoché essi sono in carica, si rinviene, tal quale, nel caso dell'ente privo di personalità giuridica.

Anche alle associazioni non riconosciute trova applicazione la disciplina che si limita a obbligare gli amministratori alla convocazione, una volta l'anno, dell'assemblea degli associati per l'approvazione del bilancio (art. 20, primo comma, cod. civ.). Tale unica incombenza non è sufficiente a garantire una effettiva consapevolezza di come l'incarico sia stato eseguito e della sua conformità o difformità rispetto ai canoni della diligenza e correttezza. Né è previsto per il modello associativo alcun obbligo di contemplare nello statuto organi che siano preposti al controllo dell'operato degli amministratori.

Solo una volta terminato l'incarico, l'art. 1713 cod. civ., applicabile in virtù del rinvio operato dall'art. 18 cod. civ. alla disciplina del mandato, impone all'amministratore di rendere il conto del proprio operato e di rimettere tutto ciò che ha ricevuto a causa del mandato, consentendo agli associati di avere cognizione delle modalità con cui è stato eseguito l'incarico.

Inoltre, soltanto da quando quest'ultimo è cessato, l'associazione, sia essa riconosciuta o no, si sottrae a quegli eventuali condizionamenti da parte degli amministratori che configurano sicuri intralci alla possibilità di dare impulso al processo decisionale che conduce l'ente a promuovere l'azione di responsabilità nei loro confronti (sentenze n. 143 del 2023 e n. 354 del 2006).

Ne consegue che la sospensione della prescrizione, ai fini di una tutela effettiva dell'ente nell'esercizio dell'azione di responsabilità verso gli amministratori, non è meno necessaria, nel caso dell'associazione non riconosciuta, di quanto lo sia nell'ipotesi dell'associazione dotata di personalità giuridica.

6. – Per analoghe motivazioni, l'irragionevole disparità di trattamento si apprezza anche nel confronto con le società in accomandita semplice e in nome collettivo, che beneficiano del meccanismo sospensivo in ragione di quanto

dichiarato nelle citate sentenze n. 262 del 2015 e n. 322 del 1998, e che – come le associazioni non riconosciute – sono enti privi di personalità giuridica.

Si deve anzi constatare che, nel caso delle menzionate società, i soci non amministratori godono di poteri di controllo che non sussistono nel caso degli associati.

In particolare, alle società in nome collettivo trova applicazione – in virtù dell'art. 2293 cod. civ., che riferisce a tali enti anche le norme previste per le società semplici – l'art. 2261 cod. civ., il quale dispone che «[i] soci che non partecipano alla amministrazione hanno diritto di avere dagli amministratori notizia dello svolgimento degli affari sociali, di consultare i documenti relativi all'amministrazione e di ottenere il rendiconto quando gli affari per cui fu costituita la società sono stati compiuti. Se il compimento degli affari sociali dura oltre un anno, i soci hanno diritto di avere il rendiconto dell'amministrazione al termine di ogni anno, salvo che il contratto stabilisca un termine diverso».

Quanto alle società in accomandita semplice, a esse si applica l'art. 2320, terzo comma, cod. civ., secondo cui i soci accomandanti «hanno diritto di avere comunicazione annuale del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite, e di controllarne l'esattezza, consultando i libri, e gli altri documenti della società». Da tale previsione la giurisprudenza di legittimità ha dedotto non solo il diritto ad «avere comunicazione annuale dei bilanci», ma anche un «diritto di controllo in senso proprio, che interviene *a posteriori* rispetto alla comunicazione del bilancio» (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 5 settembre 2022, n. 26071).

In sostanza, dal momento che questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della mancata sospensione della prescrizione nel caso delle richiamate società di persone (ancora sentenze n. 262 del 2015 e n. 322 del 1998), nonostante la presenza di strumenti di garanzia che operano a favore dei soci, *a fortiori*, nel caso delle associazioni non riconosciute, per le quali simili rimedi non sono contemplati, la medesima omissione determina un *vulnus* all'effettività del diritto di difesa dell'ente nei confronti degli amministratori, fintantoché essi sono in carica.

Sussiste, dunque, una irragionevole disparità di trattamento che determina, al contempo, una violazione del diritto di difesa.

7. – In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero

7), del codice civile, nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

III.

INDICI

III.1.
INDICE DELLE DISPOSIZIONI DICHIARATE
COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIME

CODICE CIVILE

Art. 1052, secondo comma

Sentenza n. 167/1999	1454

Art. 1916, secondo comma

Sentenza n. 117/1975	1188

Art. 2503

Sentenza n. 47/1995	1306

Art. 2941, n. 7)

Sentenza n. 322/1998	1751

Sentenza n. 262/2015	1753

Art. 2941, primo comma, n. 7)

Sentenza n. 86/2025	1756

Art. 2952, secondo comma

Sentenza n. 32/2024	1194

CODICE DELLA NAVIGAZIONE

Art. 423, primo comma

Sentenza n. 199/2005	1288

CODICE DI PROCEDURA CIVILE

Artt. 739 e 741

Sentenza n. 156/1986	1036

CODICE PENALE

Art. 136, primo comma

Sentenza n. 149/1971	1083

NORME DI ATTUAZIONE DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo

Sentenza n. 105/2024	126

LEGGI STATALI

1901

Legge 7 luglio 1901, n. 283 (Onorari dei procuratori e patrocinio legale nelle preture)

Art. 6, lett. a) e b)

Sentenza n. 202/1987	312

Artt. 6, lett. b), 7, 8 e 9

Sentenza n. 127/1985	306

1913

Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili)

Art. 5, primo comma, n. 3)

Sentenza n. 433/2002	389

Artt. 139, n. 2), 142, ultimo comma, 146, e 158, commi primo, secondo e terzo	
Sentenza n. 40/1990	382

1915

Regio decreto-legge 29 aprile 1915, n. 582 (Contenente norme per regolare l'esecuzione delle opere definitive delle località colpite dal terremoto del 13 gennaio 1915)	
Art. 3	
Sentenza n. 155/1976	1489

1922

Regio decreto 20 settembre 1922, n. 1316 (Esecuzione dell'art. 5 della legge 15 settembre 1922, n. 1287, che modifica la competenza dei pretori e dei conciliatori)	
Art. 15, ultima parte	
Sentenza n. 202/1987	312

1923

Regio decreto 11 marzo 1923, n. 560 (Sull'abolizione del monopolio dei fiammiferi e l'istituzione in sua vece di una imposta di fabbricazione)	
Art. 3, ultimo comma, nonché artt. 1, ultimo comma, 2, 9, secondo comma, e 10 della Convenzione annessa al detto decreto	
Sentenza n. 78/1970	89

Regio decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324 (Modifica il regio decreto-legge 9 novembre 1919, n. 2239, nella parte riguardante la Cassa nazionale del Notariato, e ne coordina le disposizioni coll'articolo unico della legge 7 aprile 1921, n. 349), convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473	
Art. 3, terzo comma	
Sentenza n. 179/1981	378
Art. 12	
Sentenza n. 105/1977	377
Sentenza n. 444/2005	391

Regio decreto 6 settembre 1923, n. 1920 (Norme transitorie per il patrocinio davanti alle preture)	
Art. 2	
Sentenza n. 202/1987	312

1926

Regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1459 (Norme riguardanti i patrocinatori legali)	
Art. 1	
Sentenza n. 202/1987	312
Artt. 1, secondo comma, 2 e 3	
Sentenza n. 127/1985	306

1928

Legge 28 giugno 1928, n. 1415 (Norme per il patrocinio innanzi alle preture)

Art. 1

Sentenza n. 127/1985 306

Artt. 1 e 3

Sentenza n. 202/1987 312

1929

Legge 29 giugno 1929, n. 1366 (Legge organica sulla produzione zootecnica)

Artt. 4, 5, 6, 7 e 8

Sentenza n. 4/1962 203

1930

Regio decreto-legge 26 febbraio 1930, n. 105 (Aumento dei diritti erariali sugli apparecchi automatici di accensione), convertito nella legge 1° maggio 1930, n. 611

Artt. 2, 3, 4, 6, 7 e 9 e annessa Convenzione, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10

Sentenza n. 78/1970 89

1931

Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza)

Art. 110, ultimi tre commi

Sentenza n. 125/1963 87

Art. 128, commi primo, secondo, terzo e quarto

Sentenza n. 121/1963 84

1932

Regio decreto-legge 18 gennaio 1932, n. 14 (Rinnovazione delle convenzioni tra lo Stato ed il Consorzio delle fabbriche di fiammiferi), convertito nella legge 7 aprile 1932, n. 356

Articolo unico

Sentenza n. 78/1970 89

Legge 19 maggio 1932, n. 841 (Approvazione della Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, stipulata a Varsavia il 12 ottobre 1929)

Art. 1

Sentenza n. 132/1985 1298

Legge 20 dicembre 1932, n. 1849 (Riforma del testo unico delle leggi sulle servitù militari)

Art. 2, secondo e terzo comma

Sentenza n. 138/1993 1648

Art. 3, secondo comma

Sentenza n. 6/1966 1645

1934

Regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 (Norme integrative e di attuazione del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore)

Art. 63, secondo comma

Sentenza n. 27/1972 298

1936

Regio decreto-legge 2 gennaio 1936, n. 85 (Disciplina del mercato della canapa), convertito nella legge 2 aprile 1936, n. 613

Sentenza n. 46/1963 213

Regio decreto-legge 3 febbraio 1936, n. 278 (Norme per disciplinare la produzione e l'utilizzazione della essenza di bergamotto)

Sentenza n. 54/1962 210

Regio decreto-legge 3 febbraio 1936, n. 279 (Norme per regolare il commercio della canapa), convertito nella legge 2 aprile 1936, n. 614

Sentenza n. 46/1963 213

Regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645 (Approvazione del codice postale e delle telecomunicazioni)

Artt. 1, 166, 168, n. 5, 178

Sentenza n. 225/1974 227

Art. 253

Sentenza n. 39/1963 211

Legge 23 aprile 1936, n. 829 (Conversione in legge, con modificazioni, del R. decreto-legge 3 febbraio 1936-XIV, n. 278, recante disposizioni per la disciplina della produzione e della utilizzazione dell'essenza di bergamotto)

Sentenza n. 54/1962 210

Regio decreto-legge 11 giugno 1936, n. 1393 (Integrazione del R. decreto-legge 2 gennaio 1936, n. 85, sulla disciplina del mercato della canapa), convertito nella legge 18 gennaio 1937, n. 215

Sentenza n. 46/1963 213

Regio decreto-legge 8 novembre 1936, n. 1955 (Disciplina della produzione e della utilizzazione della canapa), convertito nella legge 18 gennaio 1937, n. 243

Sentenza n. 46/1963 213

1939

Regio decreto 29 giugno 1939, n. 1127 (Testo delle disposizioni legislative in materia di brevetti per invenzioni industriali)

Art. 14, primo comma

Sentenza n. 20/1978 1702

1942

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa)

Art. 1, secondo comma

Sentenza n. 570/1989 1032

Art. 10

Sentenza n. 319/2000 1077

Art. 15

Sentenza n. 141/1970 1065

Art. 18, primo comma

Sentenza n. 151/1980 1087

Art. 21, terzo comma

Sentenza n. 46/1975 1085

Art. 22

Sentenza n. 127/1975 1075

Art. 22, secondo comma

Sentenza n. 328/1999 1090

Artt. 26 e 23, primo comma, in relazione all'art. 188 del medesimo regio decreto

Sentenza n. 156/1986 1036

Art. 26, in riferimento agli artt. 23, primo comma, 25, n. 7, ultima proposizione, e 26, primo comma

Sentenza n. 303/1985 1060

Art. 26, in relazione all'art. 23 del medesimo regio decreto

Sentenza n. 42/1981 1057

Artt. 50 e 142

Sentenza n. 39/2008 1107

Art. 54, terzo comma

Sentenza n. 162/2001 1106

Artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, richiamato dall'art. 159, e combinato disposto dell'art. 59 richiamato dall'art. 169

Sentenza n. 300/1986 1094

Artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, e 59, anche in relazione all'art. 429, terzo comma cod. proc. civ.

Sentenza n. 204/1989 1096

Artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, e 169

Sentenza n. 408/1989 1100

Artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, in relazione all'art. 1 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95

Sentenza n. 567/1989 1045

Art. 59, in relazione all'art. 1 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95

Sentenza n. 567/1989 1045

Art. 69

Sentenza n. 100/1993 1102

Artt. 98, primo comma, e 100, primo comma	
Sentenza n. 102/1986	1119
Art. 99, quinto comma	
Sentenza n. 152/1980	1115
Art. 99, ultimo comma	
Sentenza n. 69/1982	1116
Art. 100, primo comma	
Sentenza n. 538/1990	1122
Art. 119	
Sentenza n. 493/2002	1138
Art. 119, secondo comma	
Sentenza n. 279/2010	1144
Artt. 131, primo e terzo comma, e 183, ultimo comma	
Sentenza n. 255/1974	1053
Art. 143	
Sentenza n. 181/2008	1140
Art. 144, quarto comma	
Sentenza n. 224/2004	1139
Art. 147, primo comma	
Sentenza n. 110/1972	1071
Sentenza n. 319/2000	1077
Art. 147, secondo comma	
Sentenza n. 142/1970	1068
Sentenza n. 127/1975	1075
Art. 162, primo comma	
Sentenza n. 110/1972	1071
Art. 183, primo comma	
Sentenza n. 255/1974	1053
Art. 190, secondo comma	
Sentenza n. 881/1988	1037
Art. 195, secondo comma	
Sentenza n. 110/1972	1071
Art. 195, quarto comma	
Sentenza n. 211/2001	1158
Art. 209, primo comma	
Sentenza n. 181/1987	1043
Art. 209, secondo comma	
Sentenza n. 155/1980	1150
Sentenza n. 201/1993	1156
Art. 213, secondo comma	
Sentenza n. 154/2006	1047
Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica)	
Artt. 7, n. 2, 3 e 4, e 40	
Sentenza n. 55/1968	1481

1944

Decreto legislativo luogotenenziale 17 settembre 1944, n. 213 (Istituzione del consorzio nazionale canapa e soppressione del Consorzio nazionale esportazione canapa)

Artt. 3, 4, 6 e 10

Sentenza n. 46/1963 213

Decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1944, n. 317 (Proroga delle convenzioni stipulate tra lo Stato e il Consorzio industrie fiammiferi)

Art. 4

Sentenza n. 78/1970 89

1946

Decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 399 (Disposizioni relative alla costruzione, riparazione e vendita dei materiali radioelettrici e alla emissione delle relative licenze)

Artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 11

Sentenza n. 39/1963 211

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse)

Art. 17, commi primo e secondo, lett. a), b), c), d) ed e)

Sentenza n. 215/2016 403

1947

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 273 (Proroga dei contratti agrari)

Art. 1

Sentenza n. 107/1974 1322

Decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 439, ratificato con legge 11 febbraio 1952, n. 69 (Norme per il conferimento del grano, dell'orzo, della segale, del granoturco e del risone ai "Granai del popolo")

Art. 19 e tutte le altre disposizioni dell'anzidetto decreto legislativo, così come ratificate e modificate dalla ricordata legge, per la parte in cui si riferiscono al vincolo e all'ammasso del risone

Sentenza n. 5/1962 205

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 929, ratificato con legge 17 maggio 1952, n. 621 (Ratifica del decreto legislativo 16 settembre 1947, n. 929, concernente norme circa il massimo impiego di lavoratori agricoli)

Sentenza n. 78/1958 79

1948

Decreto legislativo 11 marzo 1948, n. 409 (Sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea già costruite direttamente dallo Stato o a mezzo di enti locali)

Art. 2, primo e secondo comma

Sentenza n. 67/1959 1467

Decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 525, (Rinnovazione delle Convenzioni fra lo Stato ed il "Consorzio Industrie Fiammiferi"), allegate norme di esecuzione

Art. 12

Sentenza n. 78/1970 89

1950

Legge 23 maggio 1950, n. 253 (Disposizioni per le locazioni e sublocazioni di immobili urbani)

Art. 11, primo comma

Sentenza n. 437/1988 1326

Legge 21 ottobre 1950, n. 841 (Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini)

Art. 9, quarto comma

Sentenza n. 200/1971 1487

1952

Legge 8 gennaio 1952, n. 6 (Istituzione della Cassa nazionale di previdenza e di assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori)

Art. 45

Sentenza n. 201/1986 308

Legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi)

Art. 28

Sentenza n. 175/1980 304

Legge 30 giugno 1952, n. 813 (Ripristino delle norme penali contenute nei regi decreti-legge 2 gennaio 1936, n. 85, 3 febbraio 1936, n. 279, e 8 novembre 1936, n. 1955, e nel decreto legislativo luogotenenziale 17 settembre 1944, n. 213, relativo alla disciplina della produzione ed utilizzazione della canapa e delle altre fibre vegetali)

Sentenza n. 46/1963 213

1953

Decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1067 (Ordinamento della professione di dottore commercialista)

Art. 38

Sentenza n. 158/1990 355

Art. 39, commi primo, lett. c), e quarto

Sentenza n. 766/1988 349

Decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1068 (Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale)

Art. 38

Sentenza n. 2/1999 356

Decreto del Presidente della Repubblica 17 novembre 1953, n. 842 (Riordinamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297, degli enti svolgenti la loro attività nel campo della canapicoltura)

Artt. 2 e 3

Sentenza n. 46/1963	213

1955

Legge 9 novembre 1955, n. 1122 (Disposizioni varie per la previdenza e l'assistenza attuate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola»)

Art. 1

Sentenza n. 209/1984	370
Sentenza n. 256/2006	372

1956

Decreto-legge 11 gennaio 1956, n. 2 (Diritto fisso dovuto all'Erario per la detenzione di apparecchi di accensione), convertito nella legge 16 marzo 1956, n. 109

Art. 8

Sentenza n. 78/1970	89

Legge 20 dicembre 1956, n. 1422 (Riduzione dei canoni di affitto di fondi rustici composti in canapa nelle provincie della Campania)

Sentenza n. 53/1958	1332

1957

Legge 9 luglio 1957, n. 601 (Norme interpretative della legge 20 dicembre 1956, n. 1422)

Sentenza n. 53/1958	1332

1959

Legge 7 luglio 1959, n. 490 (Coltivazione e cessione della barbabietola all'industria zuccheriera)

Sentenza n. 35/1961	198

1960

Legge 11 agosto 1960, n. 820 (Modifica all'art. 2, primo comma, della legge 7 luglio 1959, n. 490, riguardante la coltivazione e cessione della barbabietola all'industria zuccheriera)

Sentenza n. 35/1961	198

1961

Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1961, n. 153 (Norme sul trattamento economico e normativo dei giornalisti)

Articolo unico, che rende esecutivo *erga omnes* il contratto collettivo nazionale per i giornalisti 10 gennaio 1959, limitatamente all'art. 27, terzo comma, di detto contratto

Sentenza n. 188/1973	368

Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1961, n. 197 (Revisione delle condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato)	
Art. 58	
Sentenza n. 40/1993	1285
Legge 13 giugno 1961, n. 527 (Modifica dell'art. 1 del decreto legislativo 1° aprile 1947, n. 273, concernente la proroga dei contratti agrari)	
Articolo unico	
Sentenza n. 107/1974	1322
Legge 1° dicembre 1961, n. 1441 (Modificazioni al decreto legislativo 11 marzo 1948, n. 409, concernente la sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea già costruite dallo Stato o a mezzo di Enti locali)	
Sentenza n. 91/1963	1470
1962	
Legge 18 aprile 1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare)	
Artt. 12, secondo comma, prima parte, e 16, primo comma	
Sentenza n. 22/1965	1474
Legge 3 dicembre 1962, n. 1832 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo che apporta modifiche alla Convenzione del 12 ottobre 1929 per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, firmato a l'Aja il 28 settembre 1955)	
Art. 2	
Sentenza n. 132/1985	1298
1963	
Legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista)	
Artt. 45 e 63, terzo comma	
Sentenza n. 11/1968	363
Legge 25 febbraio 1963, n. 327 (Norme sui contratti a miglioria in uso nelle Provincie del Lazio)	
Artt. 4, 5, 7 e 8	
Sentenza n. 30/1966	1334
1964	
Legge 15 settembre 1964, n. 756 (Norme in materia di contratti agrari)	
Art. 13, quinto comma	
Sentenza n. 30/1966	1334
Legge 12 ottobre 1964, n. 1081 (Istituzione dell'albo dei consulenti del lavoro)	
Art. 4, secondo comma	
Sentenza n. 89/1971	360

1966

Legge 22 luglio 1966, n. 607 (Norme in materia di enfiteusi e di prestazioni fondiarie perpetue)

Art. 1

Sentenza n. 37/1969 1679

Art. 1, primo e quarto comma

Sentenza n. 143/1997 1694

1967

Decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460 (Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani), convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628

Art. 3, primo comma

Sentenza n. 56/1980 1388

Art. 5

Sentenza n. 4/1981 219

Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523 (Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno)

Art. 147, primo e ultimo comma

Sentenza n. 260/1976 1603

Art. 147, ottavo comma

Sentenza n. 14/1987 95

Legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari)

Art. 30

Sentenza n. 443/1997 1005

1968

Decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918 (Provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravi di oneri sociali, per favorire nuovi investimenti in settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato), convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089)

Art. 18, secondo comma

Sentenza n. 261/1991 985

Legge 25 ottobre 1968 n. 1089 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 agosto 1968 n. 918, recante provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravio di oneri sociali per favorire nuovi investimenti nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato e nuove norme sui territori depressi del centro-nord, sulla ricerca scientifica e tecnologica e sulle ferrovie dello Stato)

Art. 18

Sentenza n. 12/1987 980

Legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150)

Art. 2, primo comma

Sentenza n. 179/1999 1610

1969

Decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri)

Art. 23, secondo comma

Sentenza n. 29/1990 399

Legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale)

Art. 66, quinto comma

Sentenza n. 129/1972 1113

Legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale)

Art. 1

Sentenza n. 40/1985 1635

Sentenza n. 380/1992 284

Legge 26 novembre 1969, n. 833 (Norme relative alle locazioni degli immobili urbani)

Art. 1, primo comma

Sentenza n. 225/1976 1382

Artt. 1, secondo comma, 3, terzo comma, e 6, secondo comma

Sentenza n. 132/1972 1381

Art. 4, sesto comma

Sentenza n. 34/1980 1397

Art. 7, quarto comma

Sentenza n. 56/1980 1388

Legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti)

Art. 4, lett. b)

Sentenza n. 188/1991 1191

Art. 21, primo comma

Sentenza n. 560/1987 1189

Legge 24 dicembre 1969, n. 991 (Adeguamento delle pensioni degli avvocati e procuratori)

Art. 9

Sentenza n. 20/1973 299

1970

Legge 18 dicembre 1970, n. 1138 (Nuove norme in materia di enfiteusi)

Art. 2

Sentenza n. 145/1973 1680

Artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8

Sentenza n. 53/1974 1684

Artt. 5 e 6

Sentenza n. 160/2008 1697

1971

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici)

Art. 1

Sentenza n. 155/1972 1336

Art. 3, commi secondo e sesto

Sentenza n. 155/1972 1336

Artt. 3 e 4, primo comma

Sentenza n. 155/1972 1336

Artt. 4, terzo comma, 12, primo comma, 14, secondo comma, e 15, primo comma

Sentenza n. 153/1977 1342

Art. 19, secondo comma

Sentenza n. 181/1981 1320

Art. 32

Sentenza n. 107/1974 1322

Decreto-legge 5 luglio 1971, n. 432 (Interventi in favore dell'agricoltura), convertito nella legge 4 agosto 1971, n. 592

Art. 5-ter, ultimo comma

Sentenza n. 107/1974 1322

Legge 4 agosto 1971, n. 589 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 luglio 1971, n. 429, concernente proroga ed aumento dello sgravio degli oneri sociali per le imprese industriali ed artigiane nel Mezzogiorno)

Art. 1

Sentenza n. 12/1987 980

Legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata)

Art. 12, quinto comma

Sentenza n. 173/1991 1638

Artt. 16, commi quinto, sesto e settimo, e 20, comma terzo

Sentenza n. 5/1980 1491

Art. 19

Sentenza n. 67/1990 1635

Art. 20, quarto comma

Sentenza n. 365/1992 1641

1973

Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale)	
Artt. 53, commi 1, lett. b), 2, 3, ultimo periodo, e 54, comma 2, ultimo periodo	
Sentenza n. 595/1990	426
Decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni)	
Artt. 1, 183 e 195	
Sentenza n. 225/1974	227
Sentenza n. 226/1974	232
Art. 157, primo comma	
Sentenza n. 187/1995	1714
Art. 175, primo comma	
Sentenza n. 508/1995	1715
Decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426 (Provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 495	
Art. 1	
Sentenza n. 225/1976	1382
Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie) – nella versione in vigore anteriormente alle modifiche apportate dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)»	
Art. 15, primo comma	
Sentenza n. 242/2017	998
Legge 10 dicembre 1973, n. 814 (Modifiche alla l. 11 febbraio 1971, n. 11, concernente la disciplina dell'affitto dei fondi rustici)	
Artt. 2, primo comma, 3, commi secondo, sesto e undicesimo; 4, commi secondo e terzo	
Sentenza n. 225/1976	1382
Sentenza n. 153/1977	1342

1974

Legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasportatori di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada)	
Art. 26, ultimo comma, in combinato disposto con l'art. 3 del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 256, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 334	
Sentenza n. 7/2005	1276
Legge 14 giugno 1974, n. 270 (Norme in materia di enfiteusi)	
Art. 1	
Sentenza n. 406/1988	1691

Legge 27 giugno 1974, n. 247 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, recante norme per accelerare i programmi di edilizia residenziale)

Articolo unico

Sentenza n. 5/1980 1491

1975

Legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva)

Artt. 1, 2, 14 e 45

Sentenza n. 202/1976 237

Art. 2, primo comma

Sentenza n. 153/1987 247

Artt. 40, primo comma e 44, secondo comma, ultima parte

Sentenza n. 231/1985 241

Decreto-legge 25 giugno 1975, n. 255 (Provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 1975, n. 363

Art. 1, commi primo e secondo

Sentenza n. 225/1976 1382

Legge 22 luglio 1975, n. 319 (Modifiche delle norme riguardanti la previdenza e l'assistenza forense)

Artt. 4 e 9, in relazione alla tabella F allegata (n. 2 e 3)

Sentenza n. 62/1977 302

1976

Legge 24 dicembre 1976, n. 898 (Nuova regolamentazione delle servitù militari)

Art. 7

Sentenza n. 390/2000 1649

1977

Legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli)

Art. 19, primo comma

Sentenza n. 5/1980 1491

1978

Decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno)

Art. 52, primo comma

Sentenza n. 411/2001 1616

Legge 10 maggio 1978 n. 176 (Norme provvisorie in materia di affitto di fondi rustici)

Art. 1, terzo comma, richiamato dall'art. 15, primo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203

Sentenza n. 139/1984 1354

Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani)**Art. 6**

Sentenza n. 404/1988	1413

Art. 6, primo comma

Sentenza n. 404/1988	1413

Art. 6, terzo comma

Sentenza n. 404/1988	1413

Art. 13, quinto comma, lett. b) e c)

Sentenza n. 236/1987	1368

Art. 26, primo comma, lett. c)

Sentenza n. 155/1988	1375

Art. 29, primo comma, lett. d), ultima parte, in relazione alla lett. c), ultima parte

Sentenza n. 348/1998	1422

Art. 34

Sentenza n. 542/1989	1431

Artt. 58, 59, n. 1, e 65, in combinato disposto

Sentenza n. 22/1980	1401

Artt. 58, 59, n. da 2 a 8, nonché 65

Sentenza n. 250/1983	1404

Art. 69

Sentenza n. 242/1992	1433

Artt. 69, settimo comma, e 73

Sentenza n. 300/1983	1425

Art. 73

Sentenza n. 562/1987	1427

1979**Legge 3 aprile 1979, n. 95 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, concernente provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi)****Art. 5, secondo comma**

Sentenza n. 41/1985	1041

1980**Legge 29 luglio 1980, n. 385 (Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili nonché modificazioni di termini previsti dalle leggi 28 gennaio 1977, n. 10, 5 agosto 1978, n. 457 e 15 febbraio 1980, n. 25)****Artt. 1, 2 e 3**

Sentenza n. 223/1983	1500

Legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense)**Art. 2, commi sesto e ottavo**

Sentenza n. 1008/1988	314

Decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874

Art. 3, quinto comma

Sentenza n. 62/1991 1512

1981

Legge 3 gennaio 1981, n. 6 (Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti)

Art. 2, commi quinto e settimo

Sentenza n. 99/1990 280

Legge 25 settembre 1981, n. 535 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 luglio 1981, n. 396, concernente differimento del termine di cui all'articolo 1 della legge 29 luglio 1980, n. 385, in materia di indennità di espropriazione)

Articolo unico

Sentenza n. 223/1983 1500

1982

Legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari)

Artt. 9 e 62

Sentenza n. 318/2002 1359

Art. 14, secondo comma, secondo e terzo periodo

Sentenza n. 315/2004 1362

Art. 15, secondo comma

Sentenza n. 139/1984 1354

Art. 17, settimo comma

Sentenza n. 692/1988 1365

Artt. 25, 30, e 34, primo comma, lett. b)

Sentenza n. 138/1984 1312

Legge 29 luglio 1982, n. 481 (Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 1982, n. 298, recante proroga del termine di cui all'articolo 1 della legge 29 luglio 1980, n. 385, in materia di indennità di espropriazione e di occupazione di urgenza)

Articolo unico

Sentenza n. 223/1983 1500

Legge 20 ottobre 1982, n. 773 (Riforma della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei geometri)

Artt. 4, secondo comma, e 5, terzo comma

Sentenza n. 243/1990 282

Legge 23 dicembre 1982, n. 943 (Differimento al 31 dicembre 1983 del termine in materia di espropriazione e di occupazione di urgenza)

Articolo unico

Sentenza n. 223/1983 1500

1984

Legge 25 luglio 1984, n. 377 (Norme correttive ed integrative degli articoli 24 e 67 della legge 27 luglio 1978, n. 392)

Art. 2, primo comma

Sentenza n. 108/1986 1437

1985

Decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12 (Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa), convertito, con modificazioni, nella legge 5 aprile 1985, n. 118

Art. 1, commi 8, 9, 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-quinquies

Sentenza n. 108/1986 1437

Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)

Art. 7, terzo comma

Sentenza n. 160/2024 1730

Legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti alle preture e degli esami per la professione di procuratore legale)

Art. 3, secondo comma, in relazione all'art. 25 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36

Sentenza n. 224/1993 317

Legge 24 luglio 1985, n. 409 (Istituzione della professione sanitaria di odontoiatra e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee)

Artt. 4, 5 e 20

Sentenza n. 100/1989 395

Legge 22 agosto 1985, n. 450 (Norme relative al risarcimento dovuto dal vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate)

Art. 1, primo comma

Sentenza n. 420/1991 1273

1986

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro)

Art. 66, comma secondo

Sentenza n. 198/2010 1125

Decreto-legge 5 giugno 1986, n. 233 (Norme urgenti sulla liquidazione coatta amministrativa delle società fiduciarie e delle società fiduciarie e di revisione e disposizioni sugli enti di gestione fiduciaria), convertito nella legge 1° agosto 1986, n. 430

Art. 3, primo comma

Sentenza n. 19/1991 1154

Decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832 (Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione), convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15

Art. 1, ultimo comma

Sentenza n. 882/1988 1429

1987

Decreto-legge 25 settembre 1987, n. 393 (Norme in materia di locazione di immobili ad uso non abitativo, nonché di cessione e di assegnazione di alloggi di edilizia agevolata-convenzionata), convertito nella legge 25 novembre 1987, n. 478

Art. 2

Sentenza n. 149/1992 1447

1989

Legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo)

Art. 26, comma 3

Sentenza n. 153/2025 414

1990

Legge 6 agosto 1990 n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato)

Art. 15, comma 4

Sentenza n. 420/1994 258

1991

Decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158)

Tariffa allegata, Voce 23

Sentenza n. 339/2001 727

1992

Legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile)

Art. 6, comma 2

Sentenza n. 109/1993 990

Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359

Art. 5-bis, commi 1 e 2

Sentenza n. 348/2007 1544

Art. 5-bis, comma 2

Sentenza n. 283/1993 1515

Art. 5-bis, comma 4, in combinato disposto con gli articoli 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865

Sentenza n. 181/2011 1571

Art. 5-bis, comma 6

Sentenza n. 369/1996 1531

Art. 5-bis, comma 7-bis	
Sentenza n. 349/2007	1558
Art. 11, comma 2	
Sentenza n. 309/1996	1369
Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421)	
Art. 16, comma 1	
Sentenza n. 338/2011	1579
1993	
Decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito nella legge 18 marzo 1993, n. 67	
Art. 1, comma 5	
Sentenza n. 285/1995	1718
1995	
Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali)	
Art. 113, comma 3	
Sentenza n. 69/1998	1719
1997	
Legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili)	
Art. 6, comma 2	
Sentenza n. 35/2004	421
Legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo)	
Art. 3, comma 7	
Sentenza n. 466/2002	272
1998	
Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52)	
Art. 187-<i>quinquiesdecies</i>	
Sentenza n. 84/2021	1249
Legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo)	
Art. 6, comma 6	
Sentenza n. 482/2000	1408
1999	
Decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990,	

n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461)	
Artt. 4, comma 1, lett. g) e 10, comma 3, lett. e)	
Sentenza n. 301/2003	1212
Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia)	
Art. 25, comma 3	
Sentenza n. 425/2000	1204
Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali)	
Art. 52, comma 1	
Sentenza n. 185/2003	1450
2000	
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)	
Artt. 113, comma 7 e 113-bis	
Sentenza n. 272/2004	459
Art. 159, commi 2, 3 e 4	
Sentenza n. 211/2003	1722
Decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394 (Interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2001, n. 24	
Art. 1, commi 2 e 3	
Sentenza n. 29/2002	1210
2001	
Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)»	
Art. 31, comma 3, primo e secondo periodo	
Sentenza n. 160/2024	1730
Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità)	
Art. 37, commi 1 e 2	
Sentenza n. 348/2007	1544
Art. 37, comma 7	
Sentenza n. 338/2011	1579
Art. 37, commi 2 e 3	
Sentenza n. 181/2011	1571

Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)	
Art. 11, commi 1 e 4, primo periodo	
Sentenza n. 301/2003	1212
2002	
Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»)	
Art. 12, comma 3, secondo periodo	
Sentenza n. 116/2025	160
2003	
Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326	
Art. 14, commi 1, lett. e) e 2	
Sentenza n. 272/2004	459
2004	
Legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire)	
Art. 1, comma 1 in combinato disposto con art. 1, comma 1, lett. d) e 9, comma 1, del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122	
Sentenza n. 43/2022	1264
2006	
Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE)	
Art. 84, commi 2, 3, 8 e 9	
Sentenza n. 401/2007	438
Decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri), convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2006, n. 233	
Art. 1, comma 9-bis	
Sentenza n. 55/2009	1159
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007)	
Art. 1, comma 1076	
Sentenza n. 55/2009	1159
Decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2007, n. 17	

Art. 3, comma 3

Sentenza n. 24/2009 1623

2008

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)

Art. 23-bis, comma 10, lett. a), prima parte

Sentenza n. 325/2010 468

2010

Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10

Art. 2, comma 61

Sentenza n. 78/2012 1217

2011

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111

Art. 18, comma 12

Sentenza n. 104/2022 320

Sentenza n. 55/2024 287

Art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40

Sentenza n. 170/2013 1127

Art. 23, comma 39, ultimo periodo

Sentenza n. 176/2017 1726

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148

Art. 3, comma 3

Sentenza n. 200/2012 100

Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136)

Art. 34-bis, comma 7

Sentenza n. 109/2025 149

2012

Legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento)

Art. 7, comma 1, terzo periodo

Sentenza n. 245/2019 1166

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 3-<i>quater</i>	
Sentenza n. 104/2025	144
Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense)	
Artt. 17, comma 16, e 57	
Sentenza n. 70/2025	335
2015	
Decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale)	
Art. 3	
Sentenza n. 58/2018	112
Legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria)	
Artt. 1, comma 2, e 21-<i>octies</i>	
Sentenza n. 58/2018	112
Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»	
Art. 1, comma 923, primo periodo	
Sentenza n. 104/2025	144
2016	
Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)	
Art. 1, comma 1, lett. <i>iii</i>)	
Sentenza n. 218/2021	680
Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)	
Art. 177, commi 1, 2 e 3	
Sentenza n. 218/2021	680
2018	
Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle	

persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)»

Art. 18, comma 5

Sentenza n. 260/2021 1744

Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12

Art. 10-bis, commi 1, lett. e) e f), e 9

Sentenza n. 56/2020 792

Art. 10-bis, comma 6

Sentenza n. 137/2024 820

2019

Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8

Art. 13, comma 3

Sentenza n. 147/2025 175

2020

Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21

Art. 13, comma 5

Sentenza n. 147/2025 175

2021

Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106

Art. 11-octies, comma 2

Sentenza n. 263/2022 1232

Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156

Art. 2, comma 1

Sentenza n. 147/2025 175

2022

Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25

Art. 24, comma 10-bis

Sentenza n. 147/2025 175

Decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14

Art. 10, comma 4

Sentenza n. 147/2025 175

LEGGI REGIONALI

Abruzzo

Legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico)

Artt. 5, 6, primo comma, lett. d); 10; 11, commi secondo e terzo; 16; e 24, comma terzo

Sentenza n. 339/2001 727

Legge della Regione Abruzzo, riapprovata l'11 giugno 1997 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 9 ottobre 1996, n. 93, relativa a: "Concessione di contributi alle cooperative di produzione del pescato o loro consorzi per la gestione dei mercati ittici")

Sentenza n. 85/1999 946

Legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico)

Artt. 5, commi primo, quarto e quinto; 6, comma primo, lett. e); 9, comma secondo; 10, comma primo; 11; 14; e 18, ultimo comma

Sentenza n. 339/2001 727

Legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica)

Art. 7, comma 4, lett. b)

Sentenza n. 29/2006 432

Legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo)

Artt. 1 e 2

Sentenza n. 213/2011 608

Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010)

Art. 2

Sentenza n. 150/2011 860

Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell’aeroporto d’Abruzzo)

Artt. 1, 2 e 3

Sentenza n. 299/2013 950

Legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015” ed interpretazione autentica dell’art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69)

Art. 2

Sentenza n. 299/2013 950

Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l’attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d’Abruzzo, e Disposizioni per l’organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013)

Art. 38

Sentenza n. 249/2014 958

Legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14 recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.»

Art. 7

Sentenza n. 249/2014 958

Legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all’articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14)

Art. 1, comma 1

Sentenza n. 249/2014 958

Legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari)

Art. 3, comma 3

Sentenza n. 118/2018 653

Legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante «Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d’acqua a uso idroelettrico in attuazione dell’articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica)»

Art. 2

Sentenza n. 102/2023 695

Basilicata

Legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale)	
Art. 7, comma 9	
Sentenza n. 243/2011	1626
Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata legge finanziaria 2010)	
Art. 54, comma 1	
Sentenza n. 67/2011	602
Legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero)	
Artt. 2, comma 1, 3, comma 1, e 4, commi 2, 3 e 4	
Sentenza n. 209/2013	525
Legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018)	
Art. 38	
Sentenza n. 233/2020	671

Calabria

Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale»)	
Art. 1, comma 11, lett. b) e f)	
Sentenza n. 80/2006	464
Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010 art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002)	
Art. 43, comma 2	
Sentenza n. 123/2011	495
Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lett. a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17»	
Art. 1	
Sentenza n. 10/2021	674
Legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)	
Art. 7, comma 4	
Sentenza n. 62/2025	839
Legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16, recante «(Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)»	
Art. 1, commi 1 e 2	
Sentenza n. 206/2024	835

Legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative)

Art. 14, comma 2

Sentenza n. 134/2025 168

Campania

Legge della Regione Campania approvata il 26 luglio 1978 e riapprovata il 25 settembre 1978, (Legge regionale 19 novembre 1973, n. 22 – Provvidenze a favore delle cooperative artigiane di garanzia – Modifiche)

Art. 4

Sentenza n. 441/1988 983

Legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8 (Acquisto di prefabbricati destinati a locali per servizi di utilità pubblica e sociale, attività produttive e commerciali, case sparse o rurali)

Art. 5, secondo comma

Sentenza n. 62/1991 1512

Legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana)

Art. 17, comma 3

Sentenza n. 529/1995 1524

Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale)

Art. 10, comma 9

Sentenza n. 314/2007 1620

Legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001)

Art. 77, comma 2

Sentenza n. 314/2007 1620

Legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania)

Artt. 27, comma 3, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58

Sentenza n. 431/2007 445

Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010)

Art. 1, comma 1

Sentenza n. 325/2010 468

Legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo – collegato alla legge di stabilità regionale 2014)	
Art. 1, commi 88, 89, 93, lett. b) 104, lett. a) e 105	
Sentenza n. 117/2015	630
Emilia-Romagna	
Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico)	
Art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4	
Sentenza n. 271/2009	737
Legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002 n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali – in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296)	
Art. 1	
Sentenza n. 180/2010	595
Friuli-Venezia Giulia	
Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 285-bis riapprovata dal Consiglio regionale il 4 novembre 1997 (Disciplina del settore lattiero-caseario regionale)	
Artt. 2, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5	
Sentenza n. 424/1999	948
Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»)	
Artt. 29, 29-bis e 30	
Sentenza n. 98/2017	927
Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPS)	
Art. 1	
Sentenza n. 368/2008	1009
Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008)	

Art. 36, comma 2	
Sentenza n. 233/2010	597

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007)

Art. 2, comma 106	
Sentenza n. 217/2012	949

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico)

Art. 9, comma 3	
Sentenza n. 98/2017	927

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006)

Artt. 9, comma 3, e 49	
Sentenza n. 109/2018	647

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico)

Art. 2	
Sentenza n. 139/2021	678

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023)

Art. 5	
Sentenza n. 112/2022	812

Lazio

Legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni»

Sentenza n. 66/2013	1019

Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019)

Art. 9, comma 1	
Sentenza n. 113/2022	117

Liguria

Legge della Regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 settembre 1998, n. 31, recante norme in materia di trasporto pubblico locale)

Art. 2, comma 2	
Sentenza n. 80/2006	464

Legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio)	
Art. 113, comma 2	
Sentenza n. 232/2010	857
Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali)	
Art. 2, comma 2	
Sentenza n. 143/2025	170
Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione delle Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	
Art. 4, commi 4, 5 e 6	
Sentenza n. 325/2010	468
Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale)	
Artt. 5, commi 2 e 3, 6, e 8	
Sentenza n. 186/2010	514
Legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23 recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno»	
Art. 51, comma 1	
Sentenza n. 245/2013	885
Legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate»	
Art. 1	
Sentenza n. 171/2013	628
Legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare)	
Artt. 1, comma 2; 3, 4, commi 1, lett. b), e 2, e 6	
Sentenza n. 221/2018	655
Legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative)	
Artt. 2, commi 1, 2 e 3; e 4, comma 1	
Sentenza n. 1/2019	660

Lombardia

Legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province)

Artt. 3, comma 3, secondo periodo; 4, comma 1; 5, comma 1, lett. f); 7, commi 2 e 6; 11, comma 1; 13, comma 1; 14, comma 4

Sentenza n. 362/1998 718

Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa)

Intero testo

Sentenza n. 350/2008 752

Artt. 1, 4, 9, commi 1, lett. c), e 2, 12

Sentenza n. 350/2008 752

Legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali)

Sentenza n. 18/2009 591

Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011)

Art. 14

Sentenza n. 339/2011 615

Marche

Legge della Regione Marche 14 luglio 1997, n. 41 (Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo)

Artt. 5 e 14

Sentenza n. 375/2003 733

Legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo)

Art. 4, comma 1

Sentenza n. 213/2011 608

Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011)

Art. 21

Sentenza n. 86/2012 1015

Legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014")

Art. 1, comma 2

Sentenza n. 179/2015 965

Molise

Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29 recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)»

Art. 3

Sentenza n. 219/2012 739

Legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21)

Art. 6, comma 1, lett. b)

Sentenza n. 264/2013 777

Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica dell'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))» art. 1

Sentenza n. 23/2021 1025

Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)»

Art. 1, comma 1

Sentenza n. 38/2021 560

Piemonte

Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici)

Art. 14

Sentenza n. 47/2015 772

Legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente)

Art. 12, commi 1 e 2

Sentenza n. 5/2019 787

Art. 12, comma 3

Sentenza n. 30/2016 780

Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del *software* libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione)

Artt. 1, comma 3, e 3

Sentenza n. 122/2010 1708

Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)»

Art. 1

Sentenza n. 265/2016 783

Legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19)

Art. 52

Sentenza n. 125/2021 933

Legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale – Collegato)

Art. 75

Sentenza n. 4/2022 564

Puglia

Legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio)

Art. 37, quinto comma

Sentenza n. 148/2003 1618

Legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999)

Art. 47, comma 2

Sentenza n. 391/2008 735

Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo)

Art. 14, comma 2-bis

Sentenza n. 285/2016 538

Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»)

Art. 8, comma 3

Sentenza n. 8/2024 816

Legge della Regione Puglia, 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio)

Art. 17, comma 2

Sentenza n. 148/2003 1618

Legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)

Art. 19, comma 2

Sentenza n. 120/2022 1587

Legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale)

Art. 2, comma 1, lett. h), n. 3)

Sentenza n. 267/2016 106

Legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio)	
Artt. 5, comma 2, 6, 7 e 8	
Sentenza n. 283/2009	512
Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità»	
Artt. 3, comma 1, lett. c), e 4, comma 5	
Sentenza n. 292/2013	1022
Legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa)	
Art. 14, commi 8, secondo periodo, e 9	
Sentenza n. 40/2017	634
Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio)	
Artt. 9, comma 4, 13 comma 7, lett. a) e c), 17, commi 3 e 4, e 45	
Sentenza n. 239/2016	919
Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)»	
Art. 2	
Sentenza n. 129/2021	807
Sardegna	
Legge della Regione Sardegna 24 febbraio 1950, n. 9 (Disposizioni in materia di affitti di fondi rustici), approvata il 24 febbraio 1950 dal Consiglio della Regione autonoma della Sardegna e riapprovata dallo stesso Consiglio il 15 novembre 1950	
Art. 1	
Sentenza n. 7/1956	1331
Legge della Regione Sardegna 13 luglio 1988, n. 13 (Disciplina in Sardegna delle agenzie di viaggio e turismo)	
Art. 6, comma 1	
Sentenza n. 54/2001	724
Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale)	
Artt. 1 e 2	
Sentenza n. 328/2011	521
Legge della Regione Sardegna 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali)	
Art. 15-bis, comma 4	
Sentenza n. 18/2012	865

Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto)

Art. 20, commi 8 e 9

Sentenza n. 184/2011 516

Legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie)»

Art. 7, comma 16

Sentenza n. 174/2024 572

Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi»

Art. 1, commi 2, primo periodo e 5, quarto periodo

Sentenza n. 184/2025 188

Sicilia

Legge della Regione siciliana 19 febbraio 1951, n. 20 (Espropriazione per pubblica utilità dell'area per il costruendo palazzo della Regione)

Sentenza n. 90/1966 1600

Legge della Regione siciliana 13 settembre 1956, n. 46 (Applicazione della riforma agraria ai terreni degli enti pubblici)

Sentenza n. 49/1961 1677

Legge della Regione siciliana 18 novembre 1964, n. 29 (Nuove norme per l'acceleramento dell'esecuzione e dei pagamenti delle opere pubbliche)

Art. 1

Sentenza n. 153/1995 1520

Legge della Regione siciliana 16 agosto 1974, n. 36 (Interventi straordinari nel settore della difesa del suolo e della forestazione)

Art. 4, commi primo e secondo

Sentenza n. 153/1995 1520

Legge della Regione siciliana 29 dicembre 1975, n. 88 (Interventi per la difesa e conservazione del suolo ed adeguamento delle strutture operative forestali)

Art. 3

Sentenza n. 153/1995 1520

Legge approvata il 15 dicembre 1978 dall'Assemblea regionale siciliana, recante «Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione Sicilia in materia urbanistica»

Art. 11, quinto comma.

Sentenza n. 13/1980 1496

Legge della Regione siciliana 11 maggio 1993, n. 15 (Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l'acceleramento della spesa)	
Art. 67	
Sentenza n. 356/1993	97
Legge della Regione siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie)	
Art. 20, comma 11	
Sentenza n. 75/2021	1229
Legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali)	
Art. 19, commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater	
Sentenza n. 263/2016	533
Legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale)	
Art. 49, comma 5	
Sentenza n. 133/2017	641
Legge della Regione siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale)	
Art. 4, commi 1 e 1-bis	
Sentenza n. 193/2022	1161
Legge della Regione siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)	
Art. 69, comma 2, lett. a)	
Sentenza n. 16/2020	500
Legge della Regione siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale')	
Artt. 4, commi 1 e 2, e 13	
Sentenza n. 16/2021	549
Legge della Regione siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025)	
Art. 36	
Sentenza n. 109/2024	701

Toscana

Legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione)	
Artt. 7, comma 6, e 9, comma 6	
Sentenza n. 272/2010	766
Legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)	
Artt. 80 e 81, comma 1	
Sentenza n. 27/2013	872
Legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2010)	
Art. 16, comma 2	
Sentenza n. 340/2010	600
Legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)»	
Art. 6	
Sentenza n. 291/2012	867
Legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005)	
Artt. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 20	
Sentenza n. 165/2014	907
Legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 21/2012)	
Art. 2	
Sentenza n. 2/2014	496
Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012)	
Artt. 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18	
Sentenza n. 165/2014	907
Legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015)	
Art. 2, comma 1, lett. c) e d)	
Sentenza n. 157/2017	643

Legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007)	
Art. 1	
Sentenza n. 39/2020	541
Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018)	
Art. 2	
Sentenza n. 39/2020	541
Legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009)	
Art. 1, comma 1	
Sentenza n. 141/2020	664
Legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007)	
Art. 10, comma 4	
Sentenza n. 98/2020	545
Legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche)	
Artt. 2, 3 e 4	
Sentenza n. 31/2021	555
Legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016)	
Artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4	
Sentenza n. 89/2025	708
Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo)	
Art. 76, comma 4	
Sentenza n. 196/2025	743
Trentino-Alto Adige	
Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità non riguardanti opere a carico dello Stato, da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige)	
Art. 25	
Sentenza n. 147/1999	1542
Umbria	
Legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53 (Prime norme di politica urbanistica)	
Art. 8, settimo comma	
Sentenza n. 238/2000	1457

Legge della Regione Umbria approvata il 9 dicembre 1976 e riapprovata il 20 gennaio 1977 (Provvidenze a favore dell'industria ricettiva, pararicettiva e della ristorazione)	
Sentenza n. 441/1988	983

Legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea)	
Art. 6, comma 1, lett. i)	
Sentenza n. 183/2024	825

Legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114)	
Art. 14, commi 4, lett. l), e 4-bis	
Sentenza n. 64/2007	855

Legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12)	
Art. 10, commi 1 e 2	
Sentenza n. 259/2013	530

Legge della Regione della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13)	
Artt. 9, 43 e 44	
Sentenza n. 125/2014	900

Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo)	
Art. 73, comma 4	
Sentenza n. 178/2014	741

Valle d'Aosta

Legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 28 aprile 1960, n. 3 (Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta)	
Art. 18, secondo comma	
Sentenza n. 13/1962	1597

Legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 4 novembre 2005, n. 25, recante «Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta) e abrogazione della legge regionale 21 agosto 2000, n. 31»

Artt. 6, comma 4, e 15	
Sentenza n. 450/2006	749
Legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi)	
Art. 3, comma 10-<i>bis</i>	
Sentenza n. 143/2019	1225
Legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale")	
Artt. 2, 4, 7 e 11	
Sentenza n. 104/2014	892
Veneto	
Legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia)	
Artt. 2, e 7, comma 2	
Sentenza n. 339/2001	727
Legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo)	
Art. 54, commi 2, 3, 4 e 5	
Sentenza n. 222/2020	668
Legge della Regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30 (Disposizioni di interpretazione autentica e di modifica in materia di trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 «Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale» e successive modificazioni)	
Art. 3, comma 1	
Sentenza n. 80/2006	464
Legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia)	
Art. 25	
Sentenza n. 80/2006	464
Legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – <i>phone center</i>)	
Intero testo	
Sentenza n. 69/2010	763
Art. 8	
Sentenza n. 25/2009	759
Art. 12	
Sentenza n. 69/2010	763

Legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni)

Art. 5

Sentenza n. 213/2011 608

Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali)

Art. 3

Sentenza n. 65/2013 883

Legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante)

Art. 16

Sentenza n. 49/2014 887

Legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni)

Art. 5, comma 1, lett. a)

Sentenza n. 49/2014 887

Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017)

Art. 79, comma 1

Sentenza n. 83/2018 971

Art. 83, comma 1

Sentenza n. 83/2018 971

Legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente)

Art. 9

Sentenza n. 44/2023 568

Provincia autonoma di Bolzano

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1 (Ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano)

Art. 30

Sentenza n. 505/1988 1655

Decreto del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano)	
Art. 18	
Sentenza n. 15/2021	1669
Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa)	
Artt. 12, primo comma, 13, primo comma e 15, terzo comma	
Sentenza n. 231/1984	1505
Art. 12, primo comma	
Sentenza n. 530/1988	1510
Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 maggio 1977, n. 13 (Norme per assicurare la disponibilità da parte del proprietario e la funzione sociale dell'edilizia residenziale)	
Art. 8, secondo comma	
Sentenza n. 28/1990	1417
Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22)	
Art. 5	
Sentenza n. 193/2017	1661
Testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del presidente della giunta provinciale di Bolzano del 28 dicembre 1978, n. 32	
Art. 29	
Sentenza n. 340/1996	1657
Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale)	
Art. 8, primo comma	
Sentenza n. 80/1996	1529
Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008 – legge finanziaria 2006)	
Art. 17, comma 2, primo periodo	
Sentenza n. 221/2007	1260
Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica)	
Artt. 2, comma 10, e 3, commi 1 e 3	
Sentenza n. 114/2012	624

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale)

Artt. 5, commi 1, 2, 3, 4, e 7; e 6

Sentenza n. 38/2013 874

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione)

Art. 20, comma 2

Sentenza n. 190/2014 996

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio)

Art. 61, comma 2

Sentenza n. 37/2025 1627

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell'ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato)

Art. 22, comma 13

Sentenza n. 80/2025 576

Provincia autonoma di Trento

Legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità)

Art. 13

Sentenza n. 187/2014 1585

Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008

Artt. 1, 4, 34, 35, 37, 56 e 86

Sentenza n. 45/2010 448

Legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali)

Art. 1

Sentenza n. 134/2021 935

III.2. INDICE DEI PARAMETRI VIOLATI

COSTITUZIONE

Art. 2

Sentenza n. 202/1976	237
Sentenza n. 132/1985	1298
Sentenza n. 167/1999	1454
Sentenza n. 58/2018	112
Sentenza n. 70/2025	335

Art. 3

Sentenza n. 49/1961	1677
Sentenza n. 22/1965	1474
Sentenza n. 53/1974	1684
Sentenza n. 127/1975	1075
Sentenza n. 13/1980	1496
Sentenza n. 56/1980	1388
Sentenza n. 151/1980	1087
Sentenza n. 231/1984	1505
Sentenza n. 41/1985	1041
Sentenza n. 181/1987	1043
Sentenza n. 560/1987	1189
Sentenza n. 505/1988	1655
Sentenza n. 567/1989	1045
Sentenza n. 570/1989	1032
Sentenza n. 62/1991	1512
Sentenza n. 261/1991	985
Sentenza n. 153/1995	1520
Sentenza n. 340/1996	1657
Sentenza n. 143/1997	1694
Sentenza n. 238/2000	1457
Sentenza n. 54/2001	724
Sentenza n. 318/2002	1359
Sentenza n. 433/2002	389
Sentenza n. 466/2002	272
Sentenza n. 315/2004	1362
Sentenza n. 64/2007	855
Sentenza n. 314/2007	1620
Sentenza n. 39/2008	1107
Sentenza n. 279/2010	1144
Sentenza n. 67/2011	602
Sentenza n. 243/2011	1626
Sentenza n. 30/2016	780
Sentenza n. 193/2017	1661
Sentenza n. 245/2019	1166
Sentenza n. 160/2024	1730
Sentenza n. 104/2025	144

Primo comma

Sentenza n. 142/1970	1068
Sentenza n. 179/1981	378
Sentenza n. 127/1985	306
Sentenza n. 202/1987	312
Sentenza n. 233/2010	597

Secondo comma

Sentenza n. 167/1999	1454

Secondo comma, lett. a) (rapporti dello Stato con l'Unione europea)

Sentenza n. 233/2010	597

– Principio di eguaglianza

Sentenza n. 53/1958	1332
Sentenza n. 121/1963	84
Sentenza n. 30/1966	1334
Sentenza n. 89/1971	360
Sentenza n. 129/1972	1113
Sentenza n. 132/1972	1381
Sentenza n. 155/1972	1336
Sentenza n. 20/1973	299
Sentenza n. 188/1973	368
Sentenza n. 46/1975	1085
Sentenza n. 202/1976	237
Sentenza n. 225/1976	1382
Sentenza n. 62/1977	302
Sentenza n. 105/1977	377
Sentenza n. 153/1977	1342
Sentenza n. 20/1978	1702
Sentenza n. 22/1980	1401
Sentenza n. 34/1980	1397
Sentenza n. 181/1981	1320
Sentenza n. 250/1983	1404
Sentenza n. 108/1986	1437
Sentenza n. 300/1986	1094
Sentenza n. 12/1987	980
Sentenza n. 562/1987	1427
Sentenza n. 155/1988	1375
Sentenza n. 766/1988	349
Sentenza n. 1008/1988	314
Sentenza n. 100/1989	395
Sentenza n. 204/1989	1096
Sentenza n. 99/1990	280
Sentenza n. 158/1990	355
Sentenza n. 243/1990	282
Sentenza n. 595/1990	426
Sentenza n. 188/1991	1191
Sentenza n. 420/1991	1273
Sentenza n. 40/1993	1285
Sentenza n. 224/1993	317
Sentenza n. 47/1995	1306
Sentenza n. 187/1995	1714
Sentenza n. 285/1995	1718
Sentenza n. 508/1995	1715
Sentenza n. 443/1997	1005
Sentenza n. 69/1998	1719
Sentenza n. 2/1999	356
Sentenza n. 328/1999	1090

Sentenza n. 162/2001	1106
Sentenza n. 211/2003	1722
Sentenza n. 7/2005	1276
Sentenza n. 444/2005	391
Sentenza n. 256/2006	372
Sentenza n. 391/2008	735
Sentenza n. 78/2012	1217
Sentenza n. 170/2013	1127
Sentenza n. 242/2017	998
Sentenza n. 75/2021	1229
Sentenza n. 43/2022	1264
Sentenza n. 147/2025	175

Primo comma

Sentenza n. 4/1981	219
Sentenza n. 408/1989	1110
Sentenza n. 15/2021	1669

– Principio di ragionevolezza

Sentenza n. 89/1971	360
Sentenza n. 153/1977	1342
Sentenza n. 69/1982	1116
Sentenza n. 300/1983	1425
Sentenza n. 139/1984	1354
Sentenza n. 201/1986	308
Sentenza n. 236/1987	1368
Sentenza n. 882/1988	1429
Sentenza n. 28/1990	1417
Sentenza n. 40/1990	382
Sentenza n. 99/1990	280
Sentenza n. 243/1990	282
Sentenza n. 420/1991	1273
Sentenza n. 100/1993	1102
Sentenza n. 283/1993	1515
Sentenza n. 420/1994	258
Sentenza n. 309/1996	1369
Sentenza n. 369/1996	1531
Sentenza n. 348/1998	1422
Sentenza n. 319/2000	1077
Sentenza n. 482/2000	1408
Sentenza n. 29/2002	1210
Sentenza n. 493/2002	1138
Sentenza n. 185/2003	1450
Sentenza n. 301/2003	1212
Sentenza n. 224/2004	1139
Sentenza n. 7/2005	1276
Sentenza n. 154/2006	1047
Sentenza n. 24/2009	1623
Sentenza n. 78/2012	1217
Sentenza n. 200/2012	100
Sentenza n. 170/2013	1127
Sentenza n. 143/2019	1225

Sentenza n. 260/2021	1744
Sentenza n. 104/2022	320
Sentenza n. 113/2022	117
Sentenza n. 32/2024	1194
Sentenza n. 55/2024	287
Sentenza n. 137/2024	820
Sentenza n. 183/2024	825
Sentenza n. 70/2025	335
Sentenza n. 109/2025	149
Sentenza n. 143/2025	170
Sentenza n. 147/2025	175
Sentenza n. 184/2025	188
Primo comma	
Sentenza n. 15/2021	1669
Sentenza n. 218/2021	680
Sentenza n. 8/2024	816
– Principio di proporzionalità	
Sentenza n. 2/1999	356
Sentenza n. 260/2021	1744
Sentenza n. 113/2022	117
Sentenza n. 137/2024	820
Sentenza n. 183/2024	825
Sentenza n. 109/2025	149
Sentenza n. 116/2025	160
Sentenza n. 143/2025	170
Primo comma	
Sentenza n. 8/2024	816
– Principio del legittimo affidamento	
Sentenza n. 55/2024	287
Sentenza n. 134/2025	168
Sentenza n. 184/2025	188
– Certezza del diritto	
Sentenza n. 184/2025	188
Art. 4	
Sentenza n. 89/1971	361
Sentenza n. 58/2018	112
Sentenza n. 70/2025	335
Art. 5	
Sentenza n. 49/1961	1677
Sentenza n. 153/1995	1520
Art. 6	
Sentenza n. 348/2007	1544
Sentenza n. 78/2012	1217
Sentenza n. 170/2013	1127
Sentenza n. 176/2017	1726

Art. 8

Sentenza n. 221/2007	1260
Sentenza n. 39/2008	1107

Artt. 9

Sentenza n. 20/1978	1702
Sentenza n. 221/2007	1260
Sentenza n. 105/2024	126

Art. 10

Sentenza n. 202/1976	237
Sentenza n. 85/1999	946

Terzo comma

Sentenza n. 11/1968	363

Art. 11

Sentenza n. 424/1999	948
Sentenza n. 84/2021	1249
Sentenza n. 263/2022	1232

Art. 21

Sentenza n. 225/1974	227
Sentenza n. 226/1974	232
Sentenza n. 202/1976	237
Sentenza n. 153/1987	247
Sentenza n. 420/1994	258
Sentenza n. 466/2002	272

Primo comma

Sentenza n. 11/1968	363

Art. 23

Sentenza n. 309/1996	1369

Art. 24

Sentenza n. 255/1974	1053
Sentenza n. 127/1975	1075
Sentenza n. 225/1976	1382
Sentenza n. 56/1980	1388
Sentenza n. 152/1980	1115
Sentenza n. 42/1981	1057
Sentenza n. 41/1985	1041
Sentenza n. 303/1985	1060
Sentenza n. 156/1986	1036
Sentenza n. 530/1988	1510
Sentenza n. 881/1988	1037
Sentenza n. 67/1990	1635
Sentenza n. 538/1990	1122
Sentenza n. 173/1991	1638
Sentenza n. 365/1992	1641
Sentenza n. 40/1993	1285
Sentenza n. 348/1998	1422

Sentenza n. 328/1999	1090
Sentenza n. 493/2002	1138
Sentenza n. 211/2003	1722
Sentenza n. 224/2004	1139
Sentenza n. 154/2006	1047
Sentenza n. 181/2008	1140
Sentenza n. 160/2024	1730
Primo comma	
Sentenza n. 142/1970	1068
Sentenza n. 181/1987	1043
Sentenza n. 198/2010	1125
Secondo comma	
Sentenza n. 141/1970	1065
Sentenza n. 142/1970	1068
Sentenza n. 27/1972	298
Sentenza n. 110/1972	1071
Sentenza n. 129/1972	1113
Sentenza n. 132/1972	1381
Sentenza n. 151/1980	1087
Sentenza n. 102/1986	1119
Sentenza n. 279/2010	1144
Art. 29	
Primo comma	
Sentenza n. 209/1984	370
Art. 32	
Sentenza n. 167/1999	1454
Sentenza n. 105/2024	126
Primo comma	
Sentenza n. 58/2018	112
Art. 33	
Quinto comma	
Sentenza n. 175/1980	304
Sentenza n. 127/1985	306
Sentenza n. 202/1987	312
Sentenza n. 29/1990	399
Art. 35	
Sentenza n. 433/2002	389
Primo comma	
Sentenza n. 58/2018	112
Art. 36	
Sentenza n. 204/1989	1096
Sentenza n. 408/1989	1100
Sentenza n. 567/1989	1045

Primo comma

Sentenza n. 300/1986	1094

Art. 38

Sentenza n. 78/1958	79

Secondo comma

Sentenza n. 179/1981	378
Sentenza n. 243/1990	282

Art. 41

Sentenza n. 78/1958	79
Sentenza n. 5/1962	205
Sentenza n. 54/1962	210
Sentenza n. 39/1963	211
Sentenza n. 46/1963	213
Sentenza n. 121/1963	84
Sentenza n. 125/1963	87
Sentenza n. 78/1970	89
Sentenza n. 53/1974	1684
Sentenza n. 225/1974	227
Sentenza n. 226/1974	232
Sentenza n. 202/1976	237
Sentenza n. 153/1977	1342
Sentenza n. 20/1978	1702
Sentenza n. 300/1983	1425
Sentenza n. 138/1984	1312
Sentenza n. 14/1987	95
Sentenza n. 153/1987	247
Sentenza n. 420/1991	1273
Sentenza n. 356/1993	97
Sentenza n. 362/1998	718
Sentenza n. 238/2000	1457
Sentenza n. 54/2001	724
Sentenza n. 339/2001	727
Sentenza n. 433/2002	389
Sentenza n. 185/2003	1450
Sentenza n. 375/2003	733
Sentenza n. 64/2007	855
Sentenza n. 67/2011	602
Sentenza n. 30/2016	780
Sentenza n. 267/2016	106
Sentenza n. 242/2017	998
Sentenza n. 113/2022	117
Sentenza n. 104/2025	144
Sentenza n. 109/2025	149
Sentenza n. 134/2025	168
Sentenza n. 143/2025	170
Sentenza n. 147/2025	175
Sentenza n. 184/2025	188

Primo comma

Sentenza n. 443/1997	1005
Sentenza n. 218/2021	680
Sentenza n. 8/2024	816
Sentenza n. 137/2024	820

Secondo comma

Sentenza n. 231/1985	241
Sentenza n. 369/1996	1531
Sentenza n. 58/2018	112
Sentenza n. 105/2024	126
Sentenza n. 137/2024	820

Terzo comma

Sentenza n. 35/1961	198

Art. 42

Sentenza n. 78/1958	79
Sentenza n. 13/1962	1597
Sentenza n. 30/1966	1334
Sentenza n. 37/1969	1679
Sentenza n. 53/1974	1684
Sentenza n. 260/1976	1603
Sentenza n. 406/1988	1691
Sentenza n. 530/1988	1510
Sentenza n. 153/1995	1520
Sentenza n. 529/1995	1524
Sentenza n. 238/2000	1457
Sentenza n. 318/2002	1359
Sentenza n. 315/2004	1362
Sentenza n. 243/2011	1626
Sentenza n. 160/2024	1730
Sentenza n. 104/2025	144

Secondo comma

Sentenza n. 153/1977	1342
Sentenza n. 108/1986	1437
Sentenza n. 149/1992	1447
Sentenza n. 143/1997	1694
Sentenza n. 167/1999	1454
Sentenza n. 148/2003	1618

Terzo comma

Sentenza n. 67/1959	1467
Sentenza n. 91/1963	1470
Sentenza n. 22/1965	1474
Sentenza n. 6/1966	1645
Sentenza n. 90/1966	1600
Sentenza n. 200/1971	1487
Sentenza n. 155/1976	1489
Sentenza n. 5/1980	1491
Sentenza n. 223/1983	1500
Sentenza n. 231/1984	1505

Sentenza n. 62/1991	1512
Sentenza n. 138/1993	1648
Sentenza n. 143/1997	1694
Sentenza n. 179/1999	1610
Sentenza n. 390/2000	1649
Sentenza n. 411/2001	1616
Sentenza n. 148/2003	1618
Sentenza n. 314/2007	1620
Sentenza n. 181/2011	1571
Sentenza n. 338/2011	1579
Art. 43	
Sentenza n. 225/1974	227
Sentenza n. 226/1974	232
Sentenza n. 202/1976	237
Sentenza n. 153/1987	247
Sentenza n. 233/2010	597
Sentenza n. 243/2011	1626
Art. 44	
Sentenza n. 78/1958	79
Sentenza n. 49/1961	1677
Sentenza n. 107/1974	1322
Sentenza n. 181/1981	1320
Sentenza n. 138/1984	1312
Sentenza n. 437/1988	1326
Sentenza n. 318/2002	1359
Sentenza n. 315/2004	1362
Primo comma	
Sentenza n. 153/1977	1342
Art. 45	
Sentenza n. 408/1989	1100
Primo comma	
Sentenza n. 116/2025	160
Artt. 47	
Sentenza n. 32/2024	1194
Art. 51	
Sentenza n. 433/2002	389
Primo comma	
Sentenza n. 29/1990	399
Art. 70	
Sentenza n. 301/2003	1212
Art. 76	
Sentenza n. 425/2000	1204
Sentenza n. 401/2007	438

Art. 97

Sentenza n. 29/1990	399
Sentenza n. 433/2002	389
Sentenza n. 211/2003	1722
Sentenza n. 154/2006	1047
Sentenza n. 314/2007	1620
Sentenza n. 243/2011	1626
Sentenza n. 200/2012	100
Sentenza n. 147/2025	175

Art. 102

Sentenza n. 11/1968	363

Art. 108

Sentenza n. 11/1968	363

Secondo comma

Sentenza n. 215/2016	403

Art. 111

Sentenza n. 154/2006	1047

Secondo comma (indipendenza e terzietà del giudice)

Sentenza n. 215/2016	403

Art. 117

Sentenza n. 238/2000	1457
Sentenza n. 301/2003	1212
Sentenza n. 272/2004	459
Sentenza n. 350/2008	752
Sentenza n. 69/2010	763

Primo comma

Sentenza n. 529/1995	1524
Sentenza n. 348/2007	1544
Sentenza n. 349/2007	1558
Sentenza n. 39/2008	1107
Sentenza n. 271/2009	737
Sentenza n. 180/2010	595
Sentenza n. 340/2010	600
Sentenza n. 123/2011	495
Sentenza n. 181/2011	1571
Sentenza n. 213/2011	608
Sentenza n. 338/2011	1579
Sentenza n. 78/2012	1217
Sentenza n. 86/2012	1015
Sentenza n. 114/2012	524
Sentenza n. 217/2012	949
Sentenza n. 291/2012	867
Sentenza n. 66/2013	1019
Sentenza n. 170/2013	1127
Sentenza n. 171/2013	628
Sentenza n. 264/2013	777

Sentenza n. 292/2013	1022
Sentenza n. 299/2013	950
Sentenza n. 187/2014	1585
Sentenza n. 190/2014	996
Sentenza n. 249/2014	958
Sentenza n. 47/2015	772
Sentenza n. 117/2015	630
Sentenza n. 179/2015	965
Sentenza n. 215/2016	403
Sentenza n. 176/2017	1726
Sentenza n. 233/2020	671
Sentenza n. 23/2021	1025
Sentenza n. 102/2023	695
Sentenza n. 109/2024	701
Sentenza n. 137/2024	820
Sentenza n. 183/2024	825
Sentenza n. 104/2025	144
Sentenza n. 184/2025	188

Primo comma, in relazione agli artt. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), 14, paragrafo 3, lett. g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)

Sentenza n. 84/2021	1249

Primo comma, in relazione in relazione all'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE

Sentenza n. 263/2022	1232

Secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza)

Sentenza n. 29/2006	432
Sentenza n. 80/2006	464
Sentenza n. 401/2007	438
Sentenza n. 431/2007	445
Sentenza n. 368/2008	1009
Sentenza n. 18/2009	591
Sentenza n. 25/2009	759
Sentenza n. 271/2009	737
Sentenza n. 283/2009	512
Sentenza n. 186/2010	514
Sentenza n. 232/2010	857
Sentenza n. 67/2011	602
Sentenza n. 150/2011	860
Sentenza n. 123/2011	495
Sentenza n. 184/2011	516
Sentenza n. 328/2011	521
Sentenza n. 339/2011	615
Sentenza n. 18/2012	865
Sentenza n. 114/2012	624
Sentenza n. 219/2012	739
Sentenza n. 291/2012	867
Sentenza n. 27/2013	872

Sentenza n. 38/2013	874
Sentenza n. 65/2013	883
Sentenza n. 171/2013	628
Sentenza n. 209/2013	525
Sentenza n. 245/2013	885
Sentenza n. 259/2013	530
Sentenza n. 2/2014	496
Sentenza n. 49/2014	887
Sentenza n. 104/2014	892
Sentenza n. 125/2014	900
Sentenza n. 165/2014	907
Sentenza n. 178/2014	741
Sentenza n. 117/2015	630
Sentenza n. 30/2016	780
Sentenza n. 239/2016	919
Sentenza n. 263/2016	533
Sentenza n. 265/2016	783
Sentenza n. 285/2016	538
Sentenza n. 40/2017	634
Sentenza n. 98/2017	927
Sentenza n. 133/2017	641
Sentenza n. 157/2017	643
Sentenza n. 109/2018	647
Sentenza n. 118/2018	653
Sentenza n. 221/2018	655
Sentenza n. 1/2019	660
Sentenza n. 5/2019	787
Sentenza n. 16/2020	500
Sentenza n. 39/2020	541
Sentenza n. 56/2020	792
Sentenza n. 98/2020	545
Sentenza n. 141/2020	664
Sentenza n. 222/2020	668
Sentenza n. 233/2020	671
Sentenza n. 10/2021	674
Sentenza n. 16/2021	549
Sentenza n. 31/2021	555
Sentenza n. 38/2021	560
Sentenza n. 125/2021	933
Sentenza n. 129/2021	807
Sentenza n. 134/2021	935
Sentenza n. 139/2021	678
Sentenza n. 4/2022	564
Sentenza n. 112/2022	812
Sentenza n. 44/2023	568
Sentenza n. 102/2023	695
Sentenza n. 174/2024	572
Sentenza n. 183/2024	825
Sentenza n. 206/2024	835
Sentenza n. 62/2025	839
Sentenza n. 80/2025	576

Sentenza n. 89/2025	708
Sentenza n. 196/2025	743
Secondo comma, lett. m) (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali)	
Sentenza n. 239/2016	919
Secondo comma, lett. h) (ordine pubblico e sicurezza)	
Sentenza n. 18/2009	591
Secondo comma, lett. l) (ordinamento civile)	
Sentenza n. 368/2008	1009
Sentenza n. 75/2021	1229
Sentenza n. 120/2022	1587
Secondo comma, lett. l) (ordinamento civile e penale)	
Sentenza n. 122/2010	1708
Secondo comma, lett. s) (tutela dell'ambiente)	
Sentenza n. 117/2015	630
Sentenza n. 267/2016	106
Sentenza n. 233/2020	671
Secondo comma, lett. s) (tutela dei beni culturali)	
Sentenza n. 221/2007	1260
Terzo comma	
Sentenza n. 450/2006	749
Sentenza n. 272/2010	766
Sentenza n. 325/2010	468
Sentenza n. 200/2012	100
Terzo comma (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia)	
Sentenza n. 134/2025	168
Quarto comma	
Sentenza n. 401/2007	438
Sentenza n. 200/2012	100
Quinto comma	
Sentenza n. 401/2007	438
Sesto comma	
Sentenza n. 401/2007	438
Sentenza n. 200/2012	100
– Credito e agevolazioni creditizie	
Sentenza n. 441/1988	983
Art. 118	
Sentenza n. 272/2004	459
Sentenza n. 401/2007	438
Quarto comma	
Sentenza n. 301/2003	1212

Art. 119**Secondo comma**

Sentenza n. 133/2017	641

Art. 120

Sentenza n. 362/1998	718
Sentenza n. 375/2003	733
Sentenza n. 31/2021	555

Primo comma

Sentenza n. 391/2008	735

Art. 136

Sentenza n. 223/1983	1500
Sentenza n. 139/1984	1354

STATUTO SPECIALE PER LA REGIONE SARDEGNA**Art. 3, lett. e)**

Sentenza n. 184/2011	516
Sentenza n. 328/2011	521

Art. 3, primo comma, lett. e)

Sentenza n. 174/2024	572

Art. 3 e 4, lett. e)

Sentenza n. 184/2025	188

STATUTO DELLA REGIONE SICILIANA**Art. 14, lett. g)**

Sentenza n. 263/2016	533

Art. 14, lett. s)

Sentenza n. 153/1995	1520

Art. 14, primo comma, lett. a)

Sentenza n. 49/1961	1677

STATUTO SPECIALE PER LA REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE**Art. 8, primo comma, n. 17)**

Sentenza n. 80/2025	576

STATUTO SPECIALE PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA**Art. 2, prima parte**

Sentenza n. 13/1962	1597

Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)

Art. 12, comma 1

Sentenza n. 114/2012 624

Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001

Art. 26-ter, paragrafo 8

Sentenza n. 23/2021 1025

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno

Art. 12

Sentenza n. 109/2024 701

Direttiva 2018/2001/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018

Sentenza n. 184/2025 188

Regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari

Art. 2, paragrafo 1

Sentenza n. 424/1999 948

Regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 1191/69 e CEE n. 1107/70)

Art. 8, comma 2

Sentenza n. 123/2011 495

Regolamento n. 2021/1119/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021

Sentenza n. 184/2025 188

TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (TFUE)

Art. 34

Sentenza n. 86/2012 1015

Sentenza n. 66/2013 1019

Art. 35

Sentenza n. 86/2012 1015

Sentenza n. 66/2013 1019

Art. 36

Sentenza n. 86/2012 1015

Sentenza n. 66/2013 1019

Sentenza n. 23/2021 1025

Art. 49	
Sentenza n. 340/2010	600
Sentenza n. 264/2013	777
Sentenza n. 190/2014	996
Sentenza n. 117/2015	630
Sentenza n. 137/2024	820
Art. 49 e ss.	
Sentenza n. 180/2010	595
Art. 107	
Sentenza n. 299/2013	950
Sentenza n. 179/2015	965
Art. 108	
Sentenza n. 217/2012	949
Sentenza n. 299/2013	950
Art. 108, paragrafo 3	
Sentenza n. 249/2014	958
Sentenza n. 179/2015	965
CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA (CDFUE)	
Artt. 16 e 17	
Sentenza n. 104/2025	144
TRATTATO CE	
Art. 40	
Sentenza n. 271/2009	737
Art. 43	
Sentenza n. 233/2010	597
TRATTATO CEE	
Art. 92	
Sentenza n. 85/1999	946
CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (CEDU)	
Art. 6, paragrafo 1	
Sentenza n. 215/2016	403
PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	
Art. 1	
Sentenza n. 348/2007	1544
Sentenza n. 349/2007	1558

Sentenza n. 181/2011	1571
Sentenza n. 338/2011	1579
Sentenza n. 187/2014	1585
Sentenza n. 104/2025	144

III.3.
INDICE DELLE SENTENZE
DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1956	
Sentenza n. 7	1331
1958	
Sentenza n. 53	1332
Sentenza n. 78	79
1959	
Sentenza n. 67	1467
1961	
Sentenza n. 35	198
Sentenza n. 49	1677
1962	
Sentenza n. 4	203
Sentenza n. 5	205
Sentenza n. 13	1597
Sentenza n. 54	210
1963	
Sentenza n. 39	211
Sentenza n. 46	213
Sentenza n. 91	1470
Sentenza n. 121.	84
Sentenza n. 125.	87
1965	
Sentenza n. 22	1474
1966	
Sentenza n. 6	1645
Sentenza n. 30	1334
Sentenza n. 90	1600
1968	
Sentenza n. 11	363
Sentenza n. 55	1481
1969	
Sentenza n. 37	1679
1970	
Sentenza n. 78	89
Sentenza n. 141.	1065
Sentenza n. 142.	1068
1971	
Sentenza n. 89	360
Sentenza n. 149.	1083
Sentenza n. 200.	1487
1972	
Sentenza n. 27	298
Sentenza n. 110.	1071
Sentenza n. 129.	1113

Sentenza n. 132.	1381
Sentenza n. 155.	1336
1973	
Sentenza n. 20	299
Sentenza n. 145.	1680
Sentenza n. 188.	368
1974	
Sentenza n. 53	1684
Sentenza n. 107.	1322
Sentenza n. 225.	227
Sentenza n. 226.	232
Sentenza n. 255.	1053
1975	
Sentenza n. 46	1085
Sentenza n. 117.	1188
Sentenza n. 127.	1075
1976	
Sentenza n. 155.	1489
Sentenza n. 202.	237
Sentenza n. 225.	1382
Sentenza n. 260.	1603
1977	
Sentenza n. 62	302
Sentenza n. 105.	377
Sentenza n. 153.	1342
1978	
Sentenza n. 20	1702
1980	
Sentenza n. 5	1491
Sentenza n. 13	1496
Sentenza n. 22	1401
Sentenza n. 34	1397
Sentenza n. 56	1388
Sentenza n. 110.	1392
Sentenza n. 151.	1087
Sentenza n. 152.	1115
Sentenza n. 155.	1150
Sentenza n. 175.	304
1981	
Sentenza n. 4	219
Sentenza n. 42	1057
Sentenza n. 179.	378
Sentenza n. 181.	1320

1982

Sentenza n. 69	1116

1983

Sentenza n. 223.	1500
Sentenza n. 250.	1404
Sentenza n. 300.	1425

1984

Sentenza n. 138.	1312
Sentenza n. 139.	1354
Sentenza n. 209.	370
Sentenza n. 231.	1505

1985

Sentenza n. 40	1635
Sentenza n. 41	1041
Sentenza n. 127.	306
Sentenza n. 132.	1298
Sentenza n. 231.	241
Sentenza n. 303.	1060

1986

Sentenza n. 102.	1119
Sentenza n. 108.	1437
Sentenza n. 156.	1036
Sentenza n. 201.	308
Sentenza n. 300.	1094

1987

Sentenza n. 12	980
Sentenza n. 14	95
Sentenza n. 153.	247
Sentenza n. 181.	1043
Sentenza n. 202.	312
Sentenza n. 236.	1368
Sentenza n. 560.	1189
Sentenza n. 562.	1427

1988

Sentenza n. 155.	1375
Sentenza n. 404.	1413
Sentenza n. 406.	1691
Sentenza n. 437.	1326
Sentenza n. 441.	983
Sentenza n. 505.	1655
Sentenza n. 530.	1510
Sentenza n. 692.	1365
Sentenza n. 766.	349
Sentenza n. 881.	1037
Sentenza n. 882.	1429
Sentenza n. 1008	314

1989

Sentenza n. 100.	395
Sentenza n. 204.	1096
Sentenza n. 408.	1100
Sentenza n. 542.	1431
Sentenza n. 567.	1045
Sentenza n. 570.	1032

1990

Sentenza n. 28	1417
Sentenza n. 29	399
Sentenza n. 40	382
Sentenza n. 67	1635
Sentenza n. 99	280
Sentenza n. 158.	355
Sentenza n. 243.	282
Sentenza n. 538.	1122
Sentenza n. 595.	426

1991

Sentenza n. 19	1154
Sentenza n. 62	1512
Sentenza n. 173.	1638
Sentenza n. 188.	1191
Sentenza n. 261.	985
Sentenza n. 420.	1273

1992

Sentenza n. 149.	1447
Sentenza n. 242.	1433
Sentenza n. 365.	1641
Sentenza n. 380.	284

1993

Sentenza n. 40	1285
Sentenza n. 100.	1102
Sentenza n. 109.	990
Sentenza n. 138.	1648
Sentenza n. 201.	1156
Sentenza n. 224.	317
Sentenza n. 283.	1515
Sentenza n. 356.	97

1994

Sentenza n. 420.	258

1995

Sentenza n. 47	1306
Sentenza n. 153.	1520
Sentenza n. 187.	1714
Sentenza n. 285.	1718
Sentenza n. 508.	1715
Sentenza n. 529.	1524

1996

Sentenza n. 80	1529
Sentenza n. 309.	1369
Sentenza n. 340.	1657
Sentenza n. 369.	1531

1997

Sentenza n. 143.	1694
Sentenza n. 443.	1005

1998

Sentenza n. 69	1719
Sentenza n. 322.	1751
Sentenza n. 348.	1422
Sentenza n. 362.	718

1999

Sentenza n. 2	356
Sentenza n. 85	946
Sentenza n. 147.	1542
Sentenza n. 167.	1454
Sentenza n. 179.	1610
Sentenza n. 328.	1090
Sentenza n. 424.	948

2000

Sentenza n. 238.	1457
Sentenza n. 319.	1077
Sentenza n. 390.	1649
Sentenza n. 425.	1204
Sentenza n. 482.	1408

2001

Sentenza n. 54	724
Sentenza n. 162.	1106
Sentenza n. 211.	1158
Sentenza n. 339.	727
Sentenza n. 411.	1616

2002

Sentenza n. 29	1210
Sentenza n. 318.	1359
Sentenza n. 433.	389
Sentenza n. 466.	272
Sentenza n. 493.	1138

2003

Sentenza n. 148.	1618
Sentenza n. 185.	1450
Sentenza n. 211.	1722
Sentenza n. 301.	1212
Sentenza n. 375.	733

2004

Sentenza n. 35	421
Sentenza n. 224.	1139
Sentenza n. 272.	459
Sentenza n. 315.	1362

2005

Sentenza n. 7	1276
Sentenza n. 199.	1288
Sentenza n. 444.	391

2006

Sentenza n. 29	432
Sentenza n. 80	464
Sentenza n. 154.	1047
Sentenza n. 256.	372
Sentenza n. 450.	749

2007

Sentenza n. 64	855
Sentenza n. 221.	1260
Sentenza n. 314.	1620
Sentenza n. 348.	1544
Sentenza n. 349.	1558
Sentenza n. 401.	438
Sentenza n. 431.	445

2008

Sentenza n. 39	1107
Sentenza n. 160.	1697
Sentenza n. 181.	1140
Sentenza n. 350.	752
Sentenza n. 368.	1009
Sentenza n. 391.	735

2009

Sentenza n. 18	591
Sentenza n. 24	1623
Sentenza n. 25	759
Sentenza n. 55	1159
Sentenza n. 271.	737
Sentenza n. 283.	512

2010

Sentenza n. 45	448
Sentenza n. 69	763
Sentenza n. 122.	1708
Sentenza n. 180.	595
Sentenza n. 186.	514
Sentenza n. 198.	1125
Sentenza n. 232.	857
Sentenza n. 233.	597
Sentenza n. 272.	766

Sentenza n. 279.	1144
Sentenza n. 325.	468
Sentenza n. 340.	600

2011

Sentenza n. 67	602
Sentenza n. 123.	495
Sentenza n. 150.	860
Sentenza n. 181.	1571
Sentenza n. 184.	516
Sentenza n. 213.	608
Sentenza n. 243.	1626
Sentenza n. 328.	521
Sentenza n. 338.	1579
Sentenza n. 339.	615

2012

Sentenza n. 18	865
Sentenza n. 78	1217
Sentenza n. 86	1015
Sentenza n. 114.	624
Sentenza n. 200.	100
Sentenza n. 217.	949
Sentenza n. 219.	739
Sentenza n. 291.	867

2013

Sentenza n. 27	872
Sentenza n. 38	874
Sentenza n. 65	883
Sentenza n. 66	1019
Sentenza n. 170.	1127
Sentenza n. 171.	628
Sentenza n. 209.	525
Sentenza n. 245.	885
Sentenza n. 259.	530
Sentenza n. 264.	777
Sentenza n. 292.	1022
Sentenza n. 299.	950

2014

Sentenza n. 2	496
Sentenza n. 49	887
Sentenza n. 104.	892
Sentenza n. 125.	900
Sentenza n. 165.	907
Sentenza n. 178.	741
Sentenza n. 187.	1585
Sentenza n. 190.	996
Sentenza n. 249.	958

2015

Sentenza n. 47	772
Sentenza n. 117.	630
Sentenza n. 179.	965
Sentenza n. 262.	1753

2016

Sentenza n. 30	780
Sentenza n. 215.	403
Sentenza n. 239.	919
Sentenza n. 263.	533
Sentenza n. 265.	783
Sentenza n. 267.	106
Sentenza n. 285.	538

2017

Sentenza n. 40	634
Sentenza n. 98	927
Sentenza n. 133.	641
Sentenza n. 157.	643
Sentenza n. 176.	1726
Sentenza n. 193.	1661
Sentenza n. 242.	998

2018

Sentenza n. 58	112
Sentenza n. 83	971
Sentenza n. 109.	647
Sentenza n. 118.	653
Sentenza n. 221.	655

2019

Sentenza n. 1	660
Sentenza n. 5	787
Sentenza n. 143.	1225
Sentenza n. 245.	1166

2020

Sentenza n. 16	500
Sentenza n. 39	541
Sentenza n. 56	792
Sentenza n. 98	545
Sentenza n. 141.	664
Sentenza n. 222.	668
Sentenza n. 233.	671

2021

Sentenza n. 10	674
Sentenza n. 15	1669
Sentenza n. 16	549
Sentenza n. 23	1025
Sentenza n. 31	555
Sentenza n. 38	560

Sentenza n. 75	1229
Sentenza n. 84	1249
Sentenza n. 125.	933
Sentenza n. 129.	807
Sentenza n. 134.	935
Sentenza n. 139.	678
Sentenza n. 218.	680
Sentenza n. 260.	1744

2022

Sentenza n. 4	564
Sentenza n. 43	1264
Sentenza n. 104.	320
Sentenza n. 112.	812
Sentenza n. 113.	117
Sentenza n. 120.	1587
Sentenza n. 193.	1161
Sentenza n. 263.	1232

2023

Sentenza n. 44	568
Sentenza n. 102.	695

2024

Sentenza n. 8	816
Sentenza n. 32	1194
Sentenza n. 55	287
Sentenza n. 105.	126
Sentenza n. 109.	701
Sentenza n. 137.	820
Sentenza n. 160.	1730
Sentenza n. 174.	572
Sentenza n. 183.	825
Sentenza n. 206.	835

2025

Sentenza n. 37	1627
Sentenza n. 62	839
Sentenza n. 70	335
Sentenza n. 80	576
Sentenza n. 86	1756
Sentenza n. 89	708
Sentenza n. 104.	144
Sentenza n. 109.	149
Sentenza n. 116.	160
Sentenza n. 134.	168
Sentenza n. 143.	170
Sentenza n. 147.	175
Sentenza n. 153.	414
Sentenza n. 184.	188
Sentenza n. 196.	743

