



News n. 14 del 19 febbraio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

La sesta sezione del Consiglio di Stato interroga la Corte costituzionale sulla compatibilità con la Carta fondamentale della disciplina che limita la spettanza del contributo straordinario, preordinato al risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, ad una sola tipologia di aziende.

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 20 gennaio 2025, n. 377 – Pres. Simonetti, Est. Ponte

Contributi e finanziamenti – Calamità pubbliche, terremoti, alluvioni – Indennizzo – Presupposti – Produttori di alimenti privi della denominazione di origine protetta – Esclusione – Violazione del principio uguaglianza e della libertà di impresa - Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 comma 1 lettera b-bis) decreto legge 6 giugno 2012, n. 74 convertito in legge n. 122 del 1° agosto 2012, per violazione degli articoli 3 e 41 Cost., nella parte in cui limita la spettanza del contributo straordinario, preordinato al risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, ad una sola tipologia di aziende. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la sesta sezione del Consiglio di Stato, interroga la Corte costituzionale sulla compatibilità con la Carta fondamentale della disciplina che limita la spettanza del contributo straordinario, preordinato al risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, conseguenti agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 nella regione Emilia Romagna, alle sole aziende che si occupano di prodotti D.O.P. e I.G.P.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto al giudizio dinanzi al Consiglio di Stato muove dall'impugnazione, in primo grado, del provvedimento della Direzione Generale dell'Agricoltura della Regione Lombardia, con il quale veniva decretata l'approvazione e l'ammissibilità del contributo relativo agli interventi da realizzare in conseguenza agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, riconosciuto (in misura inferiore) a seguito della domanda avanzata dalla ricorrente - azienda produttrice di formaggi - per il ristoro dei

danni subiti alle proprie scorte di formaggio “Mantuanella” a causa delle scosse del terremoto del 2012, che avrebbero fatto cadere a terra le scalere di formaggio presso il magazzino, con un danno pari ad euro 1.8 milioni, come da prima perizia post sisma del luglio 2012.

La mancata ammissione al beneficio discende dall’art. 3, comma 1, lettera *b-bis*) del d.l. n. 74 del 2012, che limita il riconoscimento del contributo richiesto dall’azienda in conseguenza agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012. In particolare, la norma circoscrive il risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, alle sole aziende riconosciute per la protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari, in strutture ubicate nei territori colpiti dal sisma. Per cui, pur a parità di collocazione geografica e di impatto dell’evento calamitoso, il medesimo contributo viene per questa parte del tutto escluso – non limitato nel *quantum* – alle aziende analoghe che trattano prodotti privi di tali specifiche indicazioni.

Il ricorso era stato respinto con sentenza T.a.r. per il Lazio, sez. I *quater*, 2 maggio 2022, n. 5439.

Avverso la predetta sentenza ha interposto appello l’azienda interessata e, nell’ambito del relativo giudizio, si è innestata la questione di legittimità costituzionale, con la quale la sesta sezione del Consiglio di Stato ha chiesto di pronunciarsi sul predetto quesito.

III. – L’*iter* argomentativo del giudice rimettente si è così articolato:

- a) sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, la II sezione si sofferma sulla previsione di cui all’art. 3 comma 1 lettera *b-bis*) d.l. 74 cit., nella parte in cui adotta una differente modalità di trattamento di liquidazione dei contributi tra produttori nella stessa area geografica di formaggio DOP e non DOP;
- b) in via generale, si osserva che la normativa in questione è stata adottata in via di decretazione d’urgenza per la disciplina degli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012;
- c) nel dettaglio, per quanto riguarda la determinazione dei singoli contributi la norma distingue le seguenti tipologie, rilevante ai fini di causa:

“a) la concessione di contributi per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili di edilizia abitativa, ad uso produttivo e per servizi pubblici e privati e delle infrastrutture, dotazioni territoriali e attrezzature pubbliche, distrutti o danneggiati, in relazione al danno effettivamente subito;

b) la concessione, previa presentazione di perizia giurata, di contributi a favore delle attività produttive, industriali, agricole, zootecniche, commerciali, artigianali, turistiche, professionali, ivi comprese le attività relative agli enti non commerciali, ai soggetti pubblici e alle organizzazioni, fondazioni o associazioni con esclusivo fine solidaristico o sindacale, e di servizi, inclusi i servizi sociali, socio-sanitari e sanitari, aventi sede o unità produttive nei comuni interessati dalla crisi sismica che abbiano subito gravi danni a scorte e beni mobili strumentali all’attività di loro proprietà. (...);

b-bis) la concessione, previa presentazione di perizia giurata, di contributi per il risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione

ovvero di stoccaggio ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in strutture ubicate nei territori di cui all'articolo 1, comma 1, del presente decreto”;

d) la lettera che rileva ai fini dell'incidente di costituzionalità (b-bis) risulta essere stata inserita in sede di conversione in legge del decreto legge;

d1) il provvedimento impugnato, ed i provvedimenti prodromici collegati emessi dal Presidente della Regione Lombardia, nella sua qualità di Commissario delegato per l'emergenza sisma del 20 e 29 maggio 2012 (decreto legge 6 giugno 2012, n. 74 convertito in legge n. 122 del 1 agosto 2012), così come l'intero comportamento dell'organo commissariale, risultano adottati *in parte qua* sulla scorta della disciplina di cui all'art. 3 comma 1 lettera b-bis) cit., dando vita ad una possibile violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 3, in termini di disparità di trattamento di situazioni analoghe, e 41 della Carta costituzionale nella parte in cui sancisce la libertà economica e la libera concorrenza tra imprese, e ciò a prescindere dai procedimenti di certificazione;

d2) l'applicazione della disciplina in contestazione, infatti, comporta una differente modalità di trattamento nella liquidazione dei danni tra produttori nella stessa area geografica di formaggio DOP e non DOP, pur dinanzi alla medesima origine dei danni patiti (una calamità naturale, il sisma, che ha colpito egualmente l'intero territorio coinvolto) ed alla potenziale identità dei danni stessi, nonché all'esistenza di caratteristiche di lavorazione e stagionatura “simili” (come si legge in sentenza e come non è contestato tra le parti);

d3) infatti, se per un verso la situazione oggetto di disciplina è analoga per tutte le imprese coinvolte (nella specie, ad esempio, quelle agricole produttive di formaggi), in quanto derivante da un terremoto (lo stesso) e dai conseguenti danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, per un altro verso la relativa contribuzione statale è assegnata - diversamente dai danni a scorte e beni mobili strumentali all'attività (di cui alla già ricordata lettera b dello stesso art. 3 comma 1 cit.) - alle sole imprese che si occupano di prodotti D.O.P. e I.G.P.;

d4) pertanto, a fronte dell'identità dell'origine e della conseguente tipologia di danni, la natura di maggior pregio del prodotto, se pure potrebbe comportare un danno quantitativamente diverso, non sembra possa comportare che solo i danni patiti dalle aziende D.O.P. e I.G.P. siano meritevoli di contribuzione *in parte qua*;

d5) in definitiva, se potrà variare il *quantum* del danno (e quindi della contribuzione), appare contrario ai principi di cui alle norme costituzionali richiamate (artt. 3 e 41) differenziare l'*an* della spettanza contribuzione. Sul punto della spettanza del contributo, in termini di *an* dello stesso, infatti, emerge una violazione del parametro fondamentale per cui l'omogeneità di situazioni - azienda agricola produttiva di formaggi, sita in ambito colpito da calamità naturale e che abbia subito danni economici ai prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, le cui caratteristiche di lavorazione

- siano definibili come “simili” – dovrebbe essere soggetta ad identità di disciplina;
- e) la norma in contestazione, di cui alla predetta lettera b-bis), in termini di *an* della spettanza si risolve pertanto in una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni all'apparenza omogenee (cfr. in termini Corte cost. 16 giugno 2006, n. 234, in *Foro it.* 2007, I, 49);
 - f) in proposito, appare coerente ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza, che, se gli “eventi calamitosi” giustificano, secondo il legislatore, la spettanza di un contributo per il ristoro ovvero l'indennizzo di danni economici subiti dai prodotti in corso di maturazione o di stoccaggio, la medesima *ratio* deve operare anche al fine di consentire la contribuzione a tutte le aziende dell'area colpite dal sisma e che dimostrino di aver subito analogo danno;
 - g) la differente qualità del singolo prodotto, se può giustificare un *quantum* di somma più elevato in ragione del maggior danno dimostrato, non può divenire parametro di spettanza o meno del medesimo contributo;
 - h) la rilevata irragionevolezza e disparità del contributo previsto dalla norma censurata pare tradursi ulteriormente nella violazione dell'art. 41 Cost. (cfr. ad es. Corte cost. 25 luglio 2022, n. 186, oggetto della News US n. 94 del 13 settembre 2022).
 - i) in termini generali, secondo la giurisprudenza costituzionale, se disposizioni legislative di tal fatta (quale quella in contestazione, non a caso aggiunta in sede di conversione e tale da riguardare in definitiva soggetti specifici) 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 (cfr. ad es. Corte cost., 23 giugno 2020, n. 116, oggetto della News US n. 80 del 23 luglio 2020 nonché in *Foro it.*, 2020, I, 3715 con nota D'AURIA; 9 febbraio 2012, n. 20, in *Foro it.* 2012, I, 649);
 - j) la loro legittimità costituzionale deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (cfr. Corte cost. 29 marzo 2021, n. 49, oggetto della News US n. 40 del 3 maggio 2021; 22 luglio 2010, n. 270, in *Foro it.* 2010, I, 2901, con nota di PALMIERI, PARDOLESI);
 - k) nel caso di specie, la scelta di differenziare in radice la contribuzione dei danni predetti in favore di una sola tipologia di aziende pare dar luogo ad una scelta irragionevole e sproporzionata, in quanto l'eventuale maggior pregio delle produzioni indicate può essere proporzionalmente tutelato in termini adeguati di quantificazione del contributo per il maggior danno patito;
 - l) in proposito, la giurisprudenza costituzionale ravvisa nella proporzionalità del trattamento giuridico uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza, ritenendo che la stessa vada apprezzata tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

m) per un quadro generale sui presupposti per la concessione di contributi Cass. civ., sez. I, 30 settembre 2010, n. 20506 (in *Foro it.*, 2011, I, 3127 con nota di MARCOVECCHIO) la quale ha affermato che la concessione del contributo di cui all'art. 21 della l. 14 maggio 1981, n. 219 in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981 è condizionata allo svolgimento dell'attività produttiva e al mantenimento dei livelli occupazionali da parte dell'impresa beneficiaria a seguito della riparazione o ricostruzione dello stabilimento industriale realizzata con detto contributo.

Nella citata nota di commento sul *Foro italiano* l'autore richiama la giurisprudenza in tema di impiego degli incentivi di cui alla l. 219 del 1981, secondo cui questi devono rispondere al soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito con l'intervento statale e sarebbe intrinsecamente contraddittoria l'attribuzione a titolo gratuito, a carico della collettività, di vantaggi economici a favore di soggetti che abbiano dismesso l'esercizio della loro attività produttiva. Invero, le finalità dell'intervento finanziario pubblico di sostegno alla ripresa produttiva e occupazionale sarebbero eluse se le risorse economiche devolute a tale scopo fossero disperse a beneficio di aziende che, avendo cessato la propria attività, dimostrino in concreto l'incapacità a realizzare un'effettiva valorizzazione di tali contributi (T.a.r. per la Campania, sez. V, 7 maggio 2008, n. 3540; Cons. Stato, sez. VI, 18 settembre 2006, n. 5419, in *Foro it.*, *Rep.* 2007, *Atto amministrativo*, n. 267; T.a.r. per la Campania, sez. V, 21 ottobre 2003, n. 12982; Corte conti, sez. contr., 19 maggio 2000, n. 46, *Foro it.*, *Rep.* 2000, *Calamità pubbliche*, n. 11, secondo cui il finanziamento per la riparazione e la ricostruzione degli impianti industriali non è fine a sé stesso ma è logicamente collegato alla ripresa dell'attività produttiva e all'incremento dell'occupazione; 5 ottobre 1998, n. 113, in *Foro it.*, *Rep.* 1999, *Calamità pubbliche*, n. 7).

Secondo la suprema Corte, dall'esame delle citate disposizioni si desume che l'intervento statale è preordinato sia alla riparazione e ricostruzione degli stabilimenti distrutti o danneggiati dai terremoti dei primi anni ottanta del secolo scorso sia al mantenimento dei livelli di occupazione preesistenti alla data del terremoto. Si tratta di finalità pubbliche tese alla ripresa produttiva ed occupazionale delle iniziative economiche colpite dagli eventi sismici degli anni 1980 e 1981 e al raggiungimento delle quali sono espressamente condizionati le agevolazioni e i benefici previsti dalla legge.

La Corte di cassazione, nel giudicare legittimo l'operato dell'amministrazione che aveva revocato il contributo statale a seguito dell'affitto dell'azienda disposto dal beneficiario, ha richiamato l'indirizzo giurisprudenziale, seguito dalla sezione tributaria della medesima corte, secondo il quale con l'affitto dell'azienda il concedente "perde" la qualità di imprenditore (Cass. 29 marzo 2006, n. 7292, in *Foro it. Rep.* 2006, *Redditi (imposte)*, n. 829; 7 novembre 2005, n. 21583, in *Foro it. Rep.* 2007, *Redditi (imposte)*, n. 786; 5 febbraio 1996, n. 943, in *Foro it. Rep.* 1997, *Valore aggiunto (imposta)*, n. 268).

Giunge alla medesima conclusione, ma sulla base della diversa argomentazione che l'attività produttiva non può essere svolta da soggetti diversi dal beneficiario dell'agevolazione ex l. 219 del 1981, T.a.r. per il Lazio, sez. III *ter*, 10 maggio 2006, n. 3405, secondo cui, poiché il contributo è erogato soltanto dopo che

l'amministrazione ha verificato — nel richiedente — la sussistenza dei requisiti soggettivi previsti dalla legge, la locazione dell'azienda comporta la declaratoria di decadenza dal finanziamento: la conservazione delle agevolazioni presuppone il perseguimento delle finalità produttive da parte del solo soggetto beneficiario dei contributi (nella specie, il T.a.r. romano ha ritenuto legittima la revoca del contributo disposta dalla pubblica amministrazione a seguito del fallimento dell'impresa beneficiaria, senza che potesse assumere rilievo — ai fini del mantenimento del finanziamento — la locazione dell'azienda nel frattempo disposta dal ricorrente)

Sulla differente (e più frequente) ipotesi del fallimento dell'impresa beneficiaria quale causa legittima di revoca del finanziamento stanziato dalla l. 219 del 1981, anche se non espressamente contemplato tra le condizioni per le quali possa decretarsi la decadenza dal contributo, v. Cons. Stato, sez. VI, 18 settembre 2006, n. 5419, cit., ad avviso del quale la decadenza discende automaticamente dall'impossibilità sopravvenuta per il fallito di garantire il perseguimento della finalità di ripresa economico-sociale; T.a.r. per il Lazio, sez. III *ter*, 10 maggio 2006, n. 3407; T.a.r. per la Campania, sez. V, 20 aprile 2004, n. 6646. In senso parzialmente difforme, Cons. Stato, sez. VI, 1 dicembre 2003, n. 7862 (in *Foro it., Rep.* 2004, *Calamità pubbliche*, n. 10, secondo cui la revoca del contributo nel caso di fallimento si giustifica solo in presenza di specifiche obbligazioni determinate dall'atto concessorio, in assenza delle quali, in una situazione non connotata da specifici indizi di elusione della normativa pubblicistica da parte dell'imprenditore sovvenzionato, l'evento del fallimento non comporta, di per sé, la revoca del contributo; per Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2006, n. 3067 (in *Foro it. Rep.* 2004, *Calamità pubbliche*, n. 17) il fallimento non è motivo di revoca del finanziamento nel caso in cui sia stato raggiunto lo scopo — perseguito dalla legge — di incentivazione delle iniziative dirette alla realizzazione di nuovi stabilimenti industriali.

In punto di giurisdizione, la giurisprudenza consolidata ritiene che le controversie promosse dai soggetti interessati per il riconoscimento e la quantificazione dei benefici previsti dalla l. 219 del 1981 spettano alla cognizione del giudice ordinario, vertendosi in tema di erogazioni in cui l'amministrazione non dispone di alcun potere discrezionale, essendole devoluto esclusivamente il compito di verificare la sussistenza delle condizioni predeterminate dalla legge per la concessione del contributo. Al giudice ordinario sono devolute anche le controversie relative alla conservazione del contributo, instaurate — come nel caso di specie — dal beneficiario per contrastare l'intervento della pubblica amministrazione che, con atti variamente denominati (revoca, decadenza, risoluzione, ecc.), abbia ritirato il finanziamento concesso, adducendo l'inadempimento, da parte del soggetto sovvenzionato, degli obblighi impostigli dalla legge o dai provvedimenti concessivi del beneficio, trattandosi di atti di natura non autoritativa (Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2010, n. 3020, in *Foro it. Rep.* 2010, *Calamità pubbliche*, n. 24; Tar Basilicata, sez. I, 9 aprile 2010, n. 186; Tar Campania, sez. V, 8 febbraio 2010, n. 702; Cons. Stato, sez. V, 24 aprile 2009, n. 2591, in *Foro it.*, 2009, III, 512, con nota di richiami di D. DIMA).

Ove la legge attribuisca all'amministrazione il potere di riconoscere l'ausilio, la giurisdizione è invece del giudice amministrativo nell'ipotesi in cui la controversia riguardi la fase procedimentale antecedente la concessione del beneficio o se il provvedimento è stato annullato o revocato nell'esercizio di poteri di autotutela per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, atteso che la posizione del beneficiario è quella di titolare di un interesse legittimo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2010, n. 5962; 29 dicembre 2009, n. 8906, in *Foro it., Rep. 2010, Economia nazionale*, n. 71; 14 ottobre 2009, n. 6310, in *Foro it., Rep. 2009, Economia nazionale*, n. 73; sez. VI 29 ottobre 2008, n. 5415, in *Foro it. Rep. 2009, Giustizia amministrativa*, n. 162; 9 settembre 2008, n. 4298, in *Foro it. Rep. 2008, Giurisdizione civile*, n. 151; sez. V 25 agosto 2008, n. 4062, in *Foro it. Rep. 2009, Giustizia amministrativa*, n. 546; 9 giugno 2008, n. 2779; Cass., sez. un., 9 gennaio 2007, n. 117, in *Foro It.*, 2008, I, 2003, con nota di richiami di L. CARROZZA-F. FRACCHIA).

In dottrina, v. T. TUCCI, *Obbligo di erogazione del finanziamento pubblico già deliberato nei confronti del fallito*, in *Dir. fallim.*, 2005, II, 113; P. NUNZIATA (a cura di), *Recenti pronunce giurisprudenziali in tema di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2003, 319.

In generale, F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa, voce dell' Enciclopedia del diritto - Annali*, Milano, 2007, I, 250, secondo cui ove l'amministrazione non disponga di alcun potere discrezionale di concessione di contributi pubblici, ad essa va riconosciuta unicamente la facoltà di autotutela nei limiti della verifica del difetto dei presupposti, con la conseguenza che, al di là di tale verifica, l'eventuale provvedimento — con il quale il contributo sia denegato, revocato o sospeso — è inidoneo a degradare il diritto soggettivo a mero interesse legittimo. Le relative controversie rientrano pertanto nella giurisdizione del giudice ordinario, cui va riconosciuto il potere di disapplicare quel provvedimento, ove illegittimo, ai sensi dell'art. 5 l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E.

n) sulla tutela libertà impresa, si veda in particolare Corte cost., 29 marzo 2021, n. 49 (in *Foro It. Rep. 2021, Giuochi, scommesse, concorsi, lotterie*, n. 31, in *Giur. costit.* 2021, 661, con nota di VERNATA), che ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal T.a.r. per il Lazio in relazione ai canoni di ragionevolezza e di libertà di iniziativa economica, della norma della legge di stabilità del 2014 che ha consentito la proroga delle concessioni già scadute del gioco del bingo, al contempo elevando gli importi dovuti dai concessionari. La motivazione di non fondatezza, tuttavia, si chiude con un severo rimprovero al legislatore, a causa della complessiva instabilità del sistema.

Nell'occasione la Corte costituzionale ha ritenuto che la proroga tecnica delle concessioni per le sale bingo, insieme all'aumento dei canoni dovuti dai concessionari già titolari del rapporto concessorio, non viola i principi di ragionevolezza e di libertà di iniziativa economica (artt. 3 e 41 Cost.), come declinati anche a livello europeo attraverso le norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).